

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**

Corso di laurea in Amministrazione, Finanza e Controllo



Elaborato scritto per la prova finale in
Diritto della Crisi d'Impresa

Amministrazione straordinaria e Codice della Crisi

Docente di riferimento:
Marco Arato

Candidato:
Agnese Arecco

Anno accademico 2023 - 2024

*Alla mia famiglia
A mia sorella
Animae dimidium meae*

Amministrazione straordinaria e Codice della Crisi

I. La disciplina dell'amministrazione straordinaria dopo il Codice della Crisi

I.1. La struttura del mercato italiano

- I.1.1. Evoluzione del sistema economico italiano
- I.1.2. Le grandi imprese
- I.1.3. I gruppi di imprese

I.2. Introduzione Codice della Crisi e Direttiva Insolvency

- I.2.1. La Legge Fallimentare del 1942
- I.2.2. Profilo oggettivo e profilo soggettivo
- I.2.3. Nuovo diritto della crisi e dell'insolvenza

I.3. La disciplina dell'amministrazione straordinaria

- I.3.1. Amministrazione straordinaria D.L. n. 26/1979 (Legge Prodi) e D.L. n. 270/1999 (Legge Prodi – bis o a.s. comune)

- I.3.1.1. Natura e finalità
- I.3.1.2. La dichiarazione dello stato di insolvenza
- I.3.1.3. La fase iniziale e la scelta della procedura
- I.3.1.4. Gli organi
- I.3.1.5. Gli effetti
- I.3.1.6. Il programma e l'accertamento del passivo
- I.3.1.7. La conversione della procedura
- I.3.1.8. La chiusura

- I.3.2. Amministrazione straordinaria D.L. n. 347/2003 (Legge Marzano o a.s. speciale)

- I.3.2.1. Natura e finalità
- I.3.2.2. L'apertura
- I.3.2.3. Il procedimento

- I.3.3. Il concordato straordinario del D.L. n. 347/2003

- I.3.3.1. La proposta
- I.3.3.2. La verifica dei crediti
- I.3.3.3. La votazione

- I.3.4. Amministrazione straordinaria delle imprese di pubblici servizi
D.L. n. 134/2008
 - I.3.4.1. La gestione della procedura
 - I.3.4.2. L'apertura
 - I.3.4.3. La crisi Ilva
- I.4. Il Codice della Crisi e l'amministrazione straordinaria
 - I.4.1. Sentenze Tribunale di Milano
 - I.4.2. Sentenze Tribunale di Genova
 - I.4.3. Le liquidazioni nell'amministrazione straordinaria

II. Tra Codice della crisi e leggi speciali

- II.1. L'emanazione di leggi speciali per l'amministrazione straordinaria
- II.2. D.L. n. 1/2015 – Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area (c.d. "*Decreto ILVA*")
 - II.2.1. Oggetto del decreto
 - II.2.2. Il conflitto emerso e le motivazioni
- II.3. D.L. n. 191/2015 – Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA
 - II.3.1. Oggetto del decreto
- II.4. D.L. n. 98/2016 – Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA
 - II.4.1. Oggetto del decreto
 - II.4.2. I risvolti del decreto
- II.5. D.L. n. 243/2016 – Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno
 - II.5.1. Oggetto del decreto
 - II.5.2. I risvolti del decreto
- II.6. Amministrazione straordinaria "*autogestita*" del D.L. n. 2/2023 – Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale
 - II.6.1. Oggetto del decreto

II.6.2. I risvolti del decreto

II.7. D.L. n. 4/2024 – Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico

II.8. D.L. n. 9/2024 (→ Disposizioni urgenti a tutela dell'indotto delle grandi imprese in stato di insolvenza ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria)

III. Conclusioni

Abstract italiano

Il presente elaborato si concentra sulla procedura di amministrazione straordinaria, con particolare attenzione alle interazioni tra la Legge Fallimentare del 1942 e il Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (CCII), evidenziando le tensioni derivanti dalla coesistenza delle due normative. In prima istanza viene analizzato il contesto storico e strutturale del mercato italiano, con un focus sull'evoluzione delle grandi imprese e dei gruppi aziendali in Italia.

L'analisi prosegue con uno studio dei Decreti Legge che hanno modificato o adattato la procedura di amministrazione straordinaria in risposta a situazioni particolari o esigenze specifiche, con un approfondimento sul rapporto tra leggi speciali e la disciplina dell'amministrazione straordinaria. In particolare, viene esaminato il processo legislativo relativo alla riforma proposta dalla Commissione Rordorf, che ha portato alla redazione del CCII, sebbene la proposta di integrare le norme relative all'amministrazione straordinaria sia stata poi infine esclusa dal testo finale del Codice.

Successivamente viene esaminata la procedura di amministrazione straordinaria alla luce delle normative europee, con un focus sui regolamenti europei n. 848/2015 e n. 1346/2000, per valutare le implicazioni transnazionali della crisi d'impresa.

L'obiettivo dell'elaborato è quello di analizzare le problematiche derivanti dalla persistente applicazione della Legge Fallimentare del 1942, ormai abrogata, in un contesto normativo trasformato dall'introduzione del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza. In particolare, si vuole comprendere come le disposizioni contenute nella Legge Fallimentare interagiscano con le nuove norme, creando potenziali conflitti o disallineamenti.

In conclusione, si ritiene di poter affermare che, sebbene la procedura di amministrazione straordinaria continui ad essere uno strumento fondamentale per la gestione delle crisi aziendali, la sua regolamentazione presenta ancora una certa disomogeneità rispetto ad altre procedure di insolvenza, quelle previste dal CCII. Per migliorare l'efficienza e la coerenza del sistema, sarebbe auspicabile una revisione che promuova una maggiore integrazione delle normative esistenti e/o applicate, mantenendo la necessaria flessibilità per rispondere alle specificità di ciascun caso. Un aggiornamento normativo in tal senso potrebbe ottimizzare la gestione delle crisi aziendali, riducendone tutti i rischi a livello settoriale e nazionale.

Abstract English

This paper focuses on the procedure of extraordinary administration, with particular attention to the interactions between the 1942 Bankruptcy Law and the Code of the Business Crisis and Insolvency (CCII), highlighting the tensions arising from the coexistence of these two legal frameworks. Initially, the historical and structural context of the Italian market is analyzed, with a focus on the evolution of large enterprises and business groups in Italy.

The analysis continues with study of the Decrees Law that have modified or adapted the extraordinary administration procedure in response to specific situations or needs, with a deeper exploration of the relationship between special laws and the regulations of extraordinary administration. In particular, the legislative process related to the reform proposed by the Rordorf Commission, which led to the drafting of the CCII, is examined, although the proposal to integrate provisions on extraordinary administration was ultimately excluded from the final version of the Code.

Subsequently, the extraordinary administration procedure is analyzed in light of European regulations, with a focus on EU Regulations No. 848/2015 and No. 1346/2000, in order to assess the transnational implications of business crises.

The aim of this work is to analyze the issues arising from the continued application of the now repealed 1942 Bankruptcy Law in a legal context transformed by the introduction of the Code Business Crisis and Insolvency. Specifically, it seeks to understand how the provisions of the Bankruptcy Law interact with the new regulations, potentially creating conflicts or misalignments.

In conclusion, it is argued that, although extraordinary administration continues to be a fundamental tool for managing corporate crises, its regulation still shows a certain degree of inconsistency when compared to other insolvency procedures under the CCII. To improve the efficiency and coherence of the system, it would be desirable to revise the regulations to promote greater integration of the existing and/or applied laws, while maintaining the necessary flexibility to respond to the specific circumstances of each case. Such a regulatory update could optimize the management of corporate crises, reducing sectoral and national – level risks.

I. La disciplina dell'amministrazione straordinaria dopo il Codice della Crisi

In questo capitolo verrà inizialmente analizzata la struttura del mercato italiano con particolare riferimento allo sviluppo delle grandi imprese e dei gruppi d'impresa in Italia. Successivamente verrà descritta la procedura di amministrazione straordinaria nelle sue forme, e infine si analizzerà la possibile interferenza che può determinarsi tra il Codice della Crisi e la procedura di amministrazione straordinaria, facente ancora riferimento alla ormai abrogata Legge Fallimentare del 1942.

I.1. La struttura del mercato italiano

In seguito alla Grande recessione (2008 – 2013), la capacità produttiva dell'economia italiana ha subito una perdita consistente ma allo stesso tempo un'evoluzione. Sulla base del rapporto annuale ISTAT del 2018 si evince che si è registrata una lenta e moderata ripresa, determinata prevalentemente dalla manifattura, che ha consentito il recupero delle industrie e agevolato lo sviluppo di nuove attività. Inoltre si deve tenere presente che il peso delle singole attività è cambiato nel tempo in seguito al progresso della domanda internazionale e interna; infatti, nel periodo tra il 2008 e il 2016 il valore aggiunto dell'economia italiana si è incrementato del 2% a prezzi correnti con corrispondente contrazione in volume di 5,3 punti percentuali e di oltre 6 punti percentuali rispetto al 2007. Tale crescita contenuta è riconducibile interamente all'evoluzione di alcune attività di servizi e, contemporaneamente, a una riduzione consistente del valore aggiunto dell'industria, soprattutto nell'ambito delle costruzioni. Allo stesso modo, nell'ambito della manifattura, si è determinata una importante ricomposizione caratterizzata dalla perdita di peso delle attività tradizionali del made in Italy, ad eccezione dell'alimentare, e dallo sviluppo della farmaceutica, della chimica e delle lavorazioni di materie plastiche, oltre che del settore dei macchinari e di quello automobilistico.

I.1.1. Evoluzione del sistema economico italiano

Gli anni tra le due guerre mondiali sono stati estremamente critici sia a causa delle ripercussioni della Prima guerra mondiale, estremamente negative, sia a causa

della crisi economica del 1929. Inoltre, nel 1945 il Pil pro capite italiano ha subito una riduzione del 55% rispetto a quello del 1939 ed è addirittura inferiore, in valori costanti, a quello del 1905.

Dopo la Seconda guerra mondiale si ha un percorso simile a quello di altri grandi paesi dell'Europa occidentale, anche se con determinate specificità: nel 1949 il Pil pro capite italiano è tornato ai livelli degli anni prebellici, dando inizio al periodo che prese il nome di “*Golden age*” o “*miracolo economico*”; tale periodo si caratterizza per la determinazione di tassi medi annui del Pil molto significativi, infatti tra il 1950 e il 1973 il Pil pro capite si triplica, sempre in valori costanti, e aumenta del 5% all'anno (in media), consentendo un miglioramento del tenore di vita della popolazione.

Le ragioni del miracolo economico italiano sono diverse:

- La scelta di un'economia aperta e quindi orientata alle esportazioni;
- Gli aiuti americani che permettono la ripresa dell'economia italiana;
- La disponibilità di manodopera a basso costo, la quale dura fino alle rivendicazioni salariali del 1962/1963 (nel 1970 viene approvato lo statuto dei lavoratori);
- Il ruolo dello Stato che sovvenziona lo sviluppo di specifici settori come quello edilizio, dei trasporti e agricolo;
- Il sistema bancario che viene ristrutturato con la legge del 1936;
- Un lungo periodo caratterizzato da prezzi internazionali di materie prime e fonti energetiche particolarmente ridotti, ovvero beni che l'Italia ha necessità di importare.

Tale situazione perdura fino agli anni Settanta (circa), ovvero il momento in cui si verifica la cosiddetta “*stagflazione*”, fenomeno che si caratterizza con un rallentamento della crescita ed un aumento dell'inflazione; in particolare, “*stagflazione*” è la crisi tra “*stagnazione*” e “*inflazione*” e indica un fenomeno che registra una crescita particolarmente rallentata e bassa combinata con un aumento dell'inflazione.

Successivamente agli anni Settanta si ha una stabilizzazione dell'inflazione, che viene tenuta sotto controllo mediante politiche monetarie. In particolare, l'Italia risente della crisi petrolifera del 1973 rallentando la sua crescita economica e una

delle conseguenze principale è una forte inflazione (circa 13,5% all'anno); proprio per questa ragione, l'Italia inizia a ricorrere sempre di più al gas naturale in modo da ridurre la dipendenza da petrolio, che fino al 1973 ha rappresentato circa l'80% del fabbisogno energetico nazionale.

La crisi viene gestita con l'intervento statale finalizzato al sostegno delle imprese e delle famiglie: per le imprese in difficoltà viene prevista la *fiscalizzazione degli oneri sociali*¹, mediante la quale vengono ridotti i contributi previdenziali che i datori di lavoro versano per i loro dipendenti (assicurazione contro gli infortuni, malattia, pensione etc.), mentre i redditi delle famiglie vengono sostenuti anche attraverso l'incremento del Welfare, *per esempio*: nel 1978 viene istituito il servizio sanitario nazionale.

Nel corso degli anni Novanta, in Italia, si riscontra una variabile esterna che spinge verso ulteriori politiche di riduzione dell'inflazione: il Trattato di Maastricht (1992) rappresenta una forma di vincolo esterno poiché l'aumento dei prezzi destabilizza il sistema e questo trattato, che prefigura un percorso di moneta unica per cui sono necessari valori stabili e fermi delle monete, impone delle condizioni che determinano vincoli rispetto alla piena libertà di azione di un governo nazionale. Di conseguenza, già a partire dagli anni Ottanta, l'impegno di contrastare l'inflazione viene portato avanti e le politiche applicate risultano essere efficienti fino a tempi recentissimi, ovvero 2020/2021.

I.1.2. Le grandi imprese

Prima di procedere con l'analisi delle dinamiche di sviluppo e declino delle grandi imprese in Italia è necessario fornire la definizione di "*grande impresa*", e si può fare riferimento a quanto indicato dalla Camera di Commercio di Genova, che definisce i nuovi criteri dimensionali in base alla direttiva UE 2023/2775 emanata dalla Commissione Europea. A partire dal 1° gennaio 2024, la definizione² a cui fare riferimento è "*Imprese che alla data di chiusura del bilancio superano i limiti numerici di almeno due dei tre criteri seguenti*:"

¹ Meccanismo mediante il quale lo stato provvede a ridurre le aliquote contributive a carico del datore di lavoro allo scopo di contenere il costo del lavoro.

² Definizione Camera di Commercio di Genova

- Totale dello stato patrimoniale: 25.000.000,00 euro;
- Ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 50.000.000,00 di euro;
- Numero medio di dipendenti occupati durante l'esercizio: 250"

Lo sviluppo del Nord Italia durante la Golden Age è caratterizzato da un ruolo crescente delle grandi fabbriche, infatti è possibile affermare che il modello fordista si consolida in Italia proprio in questo periodo. In generale, si tratta di industrie che acquisiscono un peso molto forte, sono caratterizzate da una produzione di massa e standardizzata e si suddividono in pubbliche, ovvero controllate dallo Stato, e in private.

Nel corso degli anni Settanta, le grandi imprese entrano in crisi poiché si verifica la cosiddetta "*crisi del Fordismo*": si deve tenere presente che il modello fordista risulta essere molto efficiente in fasi di crescita economica, di forte allargamento dei consumi e in specifiche fasi storiche in cui i consumi sono molto standardizzati. Tuttavia, come è possibile immaginare, l'espansione del mercato rallenta e i gusti dei consumatori si diversificano.

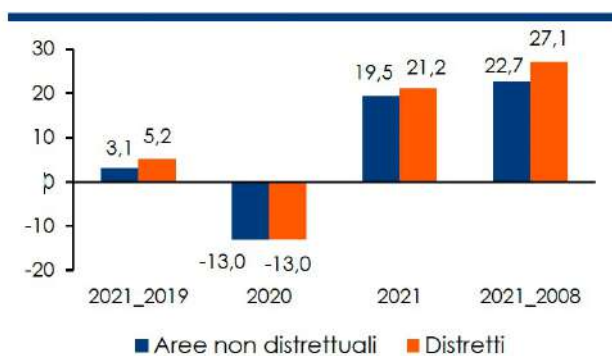
Un altro elemento che comporta tale fenomeno è legato alle dinamiche sindacali: il modello fordista richiede una forza lavoro obbediente e che accetti uno scambio basato sulla "*fatica*", ma tale meccanismo con la crescita delle aspettative di vita diventa difficile da accettare, e di conseguenza l'organizzazione del lavoro secondo il modello fordista entra in crisi anche a seguito del fatto che viene messo in discussione dai sindacati stessi, che richiedono fondamentalmente retribuzioni maggiori.

Allo stesso tempo, oltre alle grandi industrie, si ha un ampio contesto di piccole e medie imprese (PMI), sviluppatasi anch'esse durante la Golden Age. Si deve infatti evidenziare che un elemento fondamentale dell'industrializzazione italiana è rappresentato dalle PMI: l'Italia è il paese con maggior peso relativo (in termini di investimenti, occupati e valore aggiunto) delle PMI sul sistema produttivo, soprattutto nell'ambito dell'industria manifatturiera in cui si individuano le maggiori differenze con gli altri paesi industrializzati. Tale presenza forte delle PMI è dovuta da una parte alla diffusione delle imprese familiari e dall'altra al fenomeno dei cosiddetti "*distretti industriali*". I distretti industriali sono "*una concentrazione in zone circoscritte del paese di un grande numero di piccole*

e medie imprese che producono un solo prodotto (ad esempio le ceramiche, o i mobili, o i filati e tessuti di lana, o le scarpe, o i gioielli ecc.) ed eventualmente le macchine che servono per produrlo”³ e tendono a sorgere in comparti di produzione in cui la diversificazione produttiva è estremamente importante e in cui le economie di scala⁴ non sono rilevanti, soprattutto perché le economie di scala sono l’elemento caratterizzante del sistema economico americano. Infatti, se le economie di scala fossero importanti, la tendenza che si determinerebbe sarebbe l’emersione di poche e grandi imprese con conseguente creazione di forme di monopolio o oligopolio.

I distretti industriali sono stati oggetto di critica nei confronti del sistema economico italiano, costituiscono una delle cause di difficoltà a cui l’Italia ha dovuto far fronte in seguito alla crisi finanziaria ed economica del 2007/2008 poiché sono specializzati in settori tradizionali a ridotto tasso di crescita. A tal proposito, è comunque opportuno tenere presente che la presenza dei distretti industriali è un elemento sempre caratterizzante l’economia italiana; infatti la quindicesima edizione del Rapporto annuale di Intesa Sanpaolo mostra come, nel confronto tra i distretti industriali e le aree non distrettuali nel periodo 2008 – 2021, i distretti abbiano registrato un andamento del fatturato migliore, ovvero con una differenza di crescita di oltre quattro punti percentuali (Fig. 1.1).

Fig. 1.1: Evoluzione del fatturato a confronto (variazione % a prezzi correnti; valori medi)



Fonte: Intesa Sanpaolo, 2023, pag. 22

³ Vittorio Valli, *L'Europa e l'economia mondiale: trasformazioni e prospettive*, pag. 159, Carocci editore, 2008.

⁴ “Diminuzione dei costi medi di produzione in relazione alla crescita della dimensione degli impianti e sono quindi realizzate dalle grandi imprese per ragione organizzative e tecnologiche” (Definizione Treccani)

A partire dagli anni Settanta del ventesimo secolo si diffonde il fenomeno delle reti di interrelazioni tra le imprese, che consistono nella stipula di un accordo di collaborazione con lo scopo di poter competere a livello globale mediante la definizione di finalità comuni, in modo da collaborare ed esercitare in comune l'attività d'impresa, pur mantenendo comunque la propria individualità giuridica. Nello stesso periodo, si sviluppano anche situazioni più complesse in cui la catena di produzione e di distribuzione è suddivisa tra più imprese legate tra loro da rapporti di tipo contrattuale.

Relativamente alle reti di impresa, si deve tenere presente che possono esistere diverse relazioni di interdipendenza tra le imprese:

- Relazioni di natura produttiva, ovvero legami formali, quali associazioni temporanee, contratti, consorzi, subfornitura o rapporti di commessa; tali legami possono avere distinte finalità a seconda dell'esigenza come lo sviluppo di nuovi prodotti, la produzione di economie di scala, la riduzione dei costi etc.;
- Relazioni di natura collaborativa, ovvero legami a carattere principalmente informale;
- Relazioni di natura proprietaria, perciò gruppi di impresa e quindi forme di interdipendenza derivanti da esigenze organizzative e finanziarie fondate sull'unione di entità distinte giuridicamente ma sottoposte al controllo di un unico soggetto, il quale detiene il potere decisionale.

In base al Rapporto annuale 2018 redatto dall'Istat, è possibile dedurre che la propensione delle imprese a concludere legami o accordi con altre imprese cresce all'aumentare della dimensione aziendale.

I.1.3. I gruppi di imprese

Nell'ambito dei gruppi di imprese, uno degli aspetti innovativi più rilevanti nell'ambito della riforma delle procedure concorsuali è proprio l'introduzione della regolamentazione delle crisi di gruppo di imprese. Infatti vi sono delle regolamentazioni speciali sia in materia di leggi di settore, come il testo unico della finanza o il testo unico bancario, sia in materia di leggi disciplinanti particolari procedure, come l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi.

La caratteristica del gruppo di imprese è riconducibile alla scissione tra il profilo giuridico formale, che si individua nell'esistenza di una pluralità di soggetti distinti, e il profilo economico sostanziale, che si individua nell'esistenza di un'unica impresa. Tale scissione tra i due profili consente di raggiungere una flessibilità organizzativa che nell'impresa autonoma non è raggiungibile e, soprattutto, permette di ottenere particolari vantaggi in termini di frazionamento delle responsabilità e di conseguenza del rischio. Tuttavia, contemporaneamente, è proprio questa scissione a comportare dei conflitti di tipo strutturale e perciò inevitabili, quali: il conflitto tra l'interesse del gruppo e l'interesse delle singole componenti dello stesso, il conflitto tra gli azionisti della società capogruppo e gli azionisti delle altre società del gruppo e infine il conflitto tra i creditori della società capogruppo e i creditori delle altre società del gruppo.

Per quanto concerne la nozione di “*gruppo di imprese*” si fa riferimento a quella contenuta nell'Art. 2, comma 1, *lett. h)* del Codice della crisi: “*Ai fini del presente codice si intende per «gruppo di imprese»: l'insieme delle società, delle imprese e degli enti, escluso lo Stato e gli enti territoriali, che, ai sensi degli articoli 2497 e 2425 – septies del codice civile, esercitano o sono sottoposti alla direzione e coordinamento di una società, di un ente o di una persona fisica; a tal fine si presume, salvo prova contraria, che l'attività di direzione e coordinamento delle società del gruppo sia esercitata dalla società o ente tenuto al consolidamento dei loro bilanci oppure dalla società o ente che le controlla, direttamente o indirettamente, anche nei casi di controllo congiunto*”. Si evidenzia che la prima parte della disposizione si distingue in quanto menziona espressamente, tra i soggetti che possono investire il ruolo di “capogruppo”, anche le persone fisiche e non solo le società e gli enti come disciplinato dall'art. 2497 del Codice civile. Viceversa, la seconda parte della norma replica sostanzialmente l'art. 2497 – *sexies* del Codice civile e le presunzioni che esso contiene.

Come già analizzato nel paragrafo precedente, il sistema economico italiano è caratterizzato dalla presenza dei distretti industriali, i quali però non risultano essere distribuiti in maniera equa sul territorio italiano, anzi si concentrano nel Centro – Nord Italia. Tale distribuzione sbilanciata presenta una ragione di natura

economica e storica riconducibile al forte divario tra Nord Italia e Sud Italia, il quale ha portato all'affermazione dell'attività produttiva e dell'industria quasi esclusivamente nel Nord Italia.

Nel corso degli anni Ottanta è stata creato il concetto di “*gruppo distrettuale*” per indicare gruppi creatisi all'interno del distretto industriale stesso e collegati tra loro da un'organizzazione gerarchica. Sostanzialmente, si tratta di una nuova tipologia di gruppo che nasce dalla necessità delle imprese appartenenti al distretto di aumentare la propria competitività sui mercati internazionali, i quali nel corso del tempo si sono modificati rendendo più difficile l'accesso e il successo alle piccole imprese. In questa ipotesi, la crescita avviene attraverso linee esterne anziché mediante linee interne, ovvero con la costituzione e l'acquisizione di nuove entità.

Il gruppo distrettuale è definito come “*costituito da un insieme di imprese giuridiche con sede legale nell'area distrettuale ed operanti in una delle diverse fasi della filiera produttiva del distretto*”⁵ e presenta alcune caratteristiche che lo contraddistinguono dai gruppi localizzati al di fuori dei distretti industriali; in particolare, il gruppo distrettuale si caratterizza per una maggiore concentrazione spaziale e per un maggior grado di specializzazione.

Esattamente come per i gruppi “*normali*”, il processo di crescita dei gruppi distrettuali può avvenire secondo due modalità distinte: l'integrazione verticale, nell'ipotesi in cui l'obiettivo sia quello di aumentare da un punto di vista qualitativo la produzione, oppure l'integrazione orizzontale, nell'ipotesi in cui la finalità sia la diversificazione e la differenziazione del prodotto, per esempio nel caso in cui la domanda fosse molto varia. Infatti, l'integrazione verticale consente un miglioramento del controllo dei canali di distribuzione; mentre l'integrazione orizzontale, che si basa sull'acquisizione di subfornitori, permette di ottenere un maggior controllo sulla qualità dei tempi di consegna e dei semilavorati. In entrambe le tipologie di integrazione, è stato rilevato che il percorso di crescita perseguito dai gruppi distrettuali si concentra sull'attività principale dell'impresa originaria e, di conseguenza, sulle attività del distretto, a dimostrazione dell'elevato grado di specializzazione.

⁵ *Giulio Cainelli, Donato Iacobucci, 2005, cit.*

Inoltre, la letteratura tende a sostenere che la maggiore presenza dei gruppi di imprese nei distretti stia modificando le caratteristiche fondamentali degli stessi, in particolare:

- Le economie esterne di agglomerazione, le quali non agiscono più solo tra le unità produttive del distretto come vantaggi derivanti dagli spillover di conoscenza⁶ e dalla prossimità aziendale, bensì agiscono anche nei gruppi nonostante questi presentino dei legami di tipo gerarchico;
- La struttura di governance, la quale risulta essere modificata in seguito alla gerarchizzazione dei rapporti tra le imprese interne al distretto industriale.
- Ciò ha portato alla realizzazione di assetti organizzativi più complessi, fondati sulla gerarchizzazione sia delle relazioni sia dei ruoli e su legami di proprietà, e all'affermazione di imprese leader all'interno dei distretti che controllano le altre imprese e assumono le scelte strategiche.

In generale, si può affermare che il gruppo distrettuale ha cambiato profondamente i distretti industriali in quanto ha modificato i rapporti all'interno del distretto stesso, ma allo stesso tempo rappresenta una risposta alle richieste dei mercati internazionali.

Analizzando la situazione attuale in Italia, sulla base del report Istat “*Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa*” per l’anno 2021, è possibile affermare che⁷ il 3,6% delle imprese si articola in strutture di gruppo (158.776 imprese in 104.278 gruppi) con più di 6,2 milioni di addetti; tuttavia, a condurre la crescita dell’occupazione sono i gruppi multinazionali, soprattutto le multinazionali estere, mentre i gruppi domestici rimangono in riduzione (– 1,1%). Inoltre, solo il 2,2% delle imprese strutturate in gruppo occupa 250 o più dipendenti, anche se produce il 58,6% del valore aggiunto dei gruppi.

Inoltre, il 2021 è caratterizzato dalla ripresa della crescita del valore aggiunto in termini nominali⁸ (21,6%), soprattutto anche a seguito del calo che si era registrato durante il 2020 (– 10,5%). Hanno subito variazioni rilevanti in positivo

⁶ “*In economia, fenomeno per cui un’attività economica volta a beneficiare un determinato settore o una determinata area territoriale produce effetti positivi anche oltre tali ambiti*” (Definizione Treccani)

⁷ Report ISTAT, *Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa*, pag. 2, 2021

⁸ Report ISTAT, *Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa*, pag. 3, 2021

anche il fatturato (+ 22,4%), il margine operativo lordo (+ 34%) e il costo del lavoro (+ 12%); tali variabili risultano essere in aumento anche rispetto al 2019.

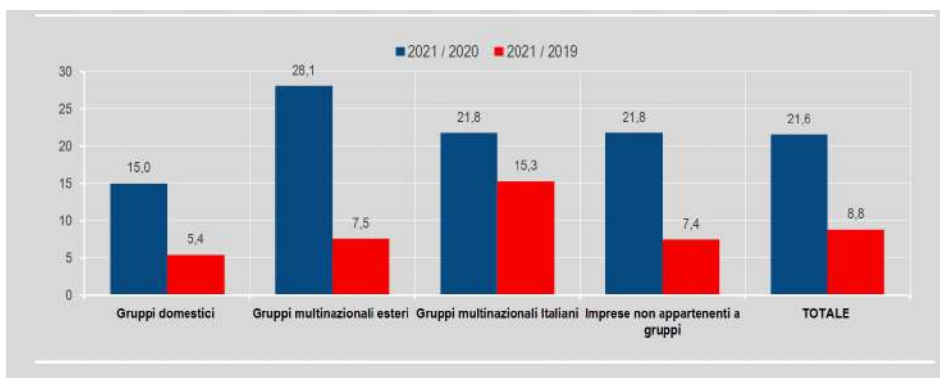
A tal proposito, si deve tenere conto che la crescita del valore aggiunto è maggiore per le imprese di più piccole dimensioni, in particolare + 24% circa per le imprese che occupano un numero di addetti compreso tra 0 e 9, + 28% circa per le imprese che occupano tra i 10 e i 19 dipendenti e + 25% circa per le imprese che occupano tra i 20 e i 49 dipendenti. Relativamente alle imprese che presentano un numero di dipendenti compreso tra 50 e 249, la crescita è sempre rilevante ma più contenuta (+ 18% circa). Infine, per le imprese che occupano oltre 250 addetti, il valore aggiunto presenta una crescita del + 19% circa.

Le imprese di più piccole dimensioni hanno registrato una performance molto positiva anche nell'ambito dei gruppi di imprese, infatti la crescita del valore aggiunto è maggiore rispetto a quello che è il dato medio e, rispettivamente, un incremento del 30% circa per le imprese che occupano un numero di dipendenti compreso tra 0 e 9, un incremento del 30% circa per le imprese che occupano tra i 10 e i 19 dipendenti e un incremento del 28% circa per le imprese con un numero di dipendenti compreso tra e 20 e 49. Anche nel caso delle imprese appartenenti a gruppi di imprese, la crescita delle imprese che un occupano un numero di addetti compreso tra 50 e 249 e superiore a 250 è più contenuta, ovvero del + 20% circa per entrambe le categorie.

Infine, si evidenzia che le imprese multinazionali con governance estera registrano un incremento del valore aggiunto del + 28% e, di fatto, sono coloro che trainano la crescita; mentre, le imprese multinazionali italiane e le imprese

domestiche presentano un incremento più ridotto, rispettivamente del + 22% circa e del + 15%.

Fig. 1.2: Incremento del valore aggiunto per tipologia di gruppo di impresa. Anni 2019, 2020 e 2021, valori percentuali



Fonte: Report Istat, 2021, pag. 3

In conclusione, si deduce da quanto analizzato in precedenza che in Italia il fenomeno del gruppo di imprese si è diffuso con una maggiore difficoltà rispetto a quanto avvenuto in altri paesi, ma allo stesso tempo, il gruppo, ha assunto un'importanza sempre maggiore. Facendo riferimento allo studio Istat “*Nuovi sviluppi nella misurazione della dimensione di impresa*”, si evidenzia che il sistema italiano si caratterizza per una forte presenza di PMI collocandosi al di sopra della media europea, ma pur sempre allineandosi ad altri paesi membri come Spagna, Polonia e Francia. Tuttavia, per le altre classi dimensionali (classe 20 – 49, classe 50 – 249 e classi oltre 250 addetti) non solo l'Italia si colloca al di sotto della media europea ma presenta anche il dato più basso rispetto ai paesi analizzati (Fig. 1.3).

Fig. 1.3: Imprese, composizione per classi di addetti, anno 2016

PAESI	Classe di addetti				
	0-9	10-19	20-49	50-249	+250
EU 28	92,90	3,91	2,06	0,94	0,19
Germany	81,94	10,11	5,02	2,45	0,48
Spain	94,63	3,07	1,62	0,56	0,12
France	95,12	2,55	1,54	0,64	0,14
Italy	94,81	3,30	1,28	0,52	0,09
Poland	95,59	1,90	1,41	0,90	0,20
United Kingdom	90,09	5,49	2,81	1,32	0,29

Fonte: Report Istat, rielaborazione dati Eurostat, 2016, pag. 11

Relativamente al fatturato (Fig. 1.4), il dato italiano è superiore alla media europea e il più alto tra i paesi considerati nel confronto, ad esclusione però della classe dimensionale composta dalle imprese che presentano un numero di dipendenti superiore a 250, le quali rappresentano il 32% del valore totale rispetto ad un valore europeo medio del 44%.

Fig. 1.4: Fatturato, composizione per classe di addetti, anno 2016

PAESI	Classe di addetti				
	0-9	10-19	20-49	50-249	+250
EU 28	18,03	7,31	10,53	19,78	44,27
Germany	11,44	6,86	9,30	20,48	51,91
Spain	23,03	8,47	11,52	19,77	37,21
France	20,53	6,49	11,22	16,49	45,26
Italy	24,54	10,79	11,89	20,85	31,93
Poland	22,09	5,17	8,85	19,90	43,99
United Kingdom	15,87	5,80	8,19	14,86	55,28

Fonte: Report Istat, rielaborazione dati Eurostat, 2016, pag. 12

Anche in relazione al valore aggiunto (Fig. 1.5) è possibile notare come nelle prime tre classi il dato italiano è superiore alla media europea, ma le imprese che occupano un numero di addetti superiore a 50 presentano un valore inferiore alla media, ovvero il 33%, mentre le imprese che appartengono alla classe dimensionale di oltre 250 addetti presentano il valore più basso rispetto agli altri paesi confrontati.

Fig. 1.5: Valore aggiunto, composizione per classi di addetti, anno 2016

PAESI	Classe di addetti				
	0-9	10-19	20-49	50-249	+250
EU 28	20,32	7,54	9,74	18,32	43,67
Germany	15,33	8,24	10,57	20,53	45,32
Spain	24,11	8,23	10,94	17,64	39,08
France	23,00	6,98	10,02	15,46	44,54
Italy	27,86	10,43	11,16	17,89	32,67
Poland	16,79	4,89	8,38	21,25	48,69
United Kingdom	19,33	6,12	7,69	14,71	52,15

Fonte: Report Istat, rielaborazione dati Eurostat, 2016, pag. 12

1.2. Introduzione Codice della Crisi e Direttiva Insolvency

Il sistema italiano di governo delle crisi di impresa è disciplinato dal complesso normativo apportato dal Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza, emanato con il D. Lgs. n.14/2019, mediante il quale sono state ampiamente modificate sia la Legge Fallimentare del 1942 sia la Legge n. 3 del 2012 relativa alle procedure sul

sovraindebitamento⁹. Tuttavia si deve tenere conto del fatto che è rimasta esclusa dal nuovo Codice la disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, sia quella “ordinaria” sia quella “speciale”; ciò significa che gli elementi di carattere generale della disciplina devono comunque tenere conto di queste procedure escluse. Infatti, la procedura di amministrazione straordinaria e le relative norme sono direttamente influenzate dalla nuova normativa del Codice della Crisi sia per quanto riguarda la competenza, ovvero la disciplina dell’Art. 27 del CCII che prevede al co. 1 “*Per i procedimenti di accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell’insolvenza o a una procedure di insolvenza e le controversie che ne derivano relativi alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione è competente il tribunale sede delle sezioni specializzate in materia di imprese (c.d. tribunale delle imprese)*”, sia per quanto riguarda l’assetto bifasico della procedura stessa in cui la liquidazione giudiziale costituisce una vera e propria fase.¹⁰

Si deve evidenziare che la nuova normativa del Codice si è profondamente discostata dall’impostazione della Legge Fallimentare, la quale prevedeva come prima procedura il fallimento e a cui seguivano il concordato preventivo e la liquidazione coatta amministrativa; viceversa, il Codice della Crisi segue un ordine differente che articola gli istituti in relazione alla gravità degli effetti che essi stessi producono sul debitore, di conseguenza colloca al termine della normativa la procedura di liquidazione giudiziale.

Inoltre, il sistema della Legge Fallimentare aveva fatto sì che il ruolo del fallimento fosse quello di “modello” per le altre procedure concorsuali; ciò significava che la sua disciplina era l’unica che potesse considerarsi autosufficiente e completa e perciò aveva anche la funzione di integrazione delle discipline delle altre procedure, in particolare si ricorreva alle regole previste per il fallimento per colmare possibili lacune emerse nelle discipline degli altri istituti. Attualmente, la liquidazione giudiziale sembra aver assunto un ruolo di fatto residuale e marginale proprio per effetto della nuova collocazione, ma tale cambiamento si rivela solo dal punto vista formale poiché la sua procedura rimane

⁹ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 59, Mulino editore, 2023.

¹⁰ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 59, Mulino editore, 2023.

comunque quella più regolata nel suo insieme e rimane il punto di riferimento per le altre procedure, talvolta anche con precisi richiami¹¹.

I.2.1. La Legge Fallimentare del 1942

Nell'ordinamento italiano il fallimento ha costituito il pilastro della disciplina di crisi per diverso tempo e, come già evidenziato in precedenza, ha rappresentato il “*capostipite*” delle procedure concorsuali; per fallimento si intende la procedura giudiziaria caratterizzata dalla sottrazione del debitore al potere di disporre e di amministrare il proprio patrimonio, il quale viene destinato al soddisfacimento dei creditori, previa reintegrazione e liquidazione.

Nel corso del tempo sono stati introdotti altri istituti oltre al fallimento che sono andati a ridurre l'area di applicazione:

- La liquidazione coatta amministrativa, ovvero una procedura amministrativa di tipo liquidativo, strutturalmente simile al fallimento e riservata solo a determinate categorie di imprese in base all'interesse pubblico connesso alle stesse;
- Il concordato preventivo, il quale è finalizzato all'estinzione del passivo nel suo complesso mediante un accordo tra l'imprenditore in crisi e i suoi creditori, sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, e tale accordo rappresenta il punto cardine di questo istituto;
- L'amministrazione controllata, la quale è finalizzata al superamento dello stato di crisi con il ripristino della capacità di adempiere alle obbligazioni sempre mediante un accordo tra imprenditore in crisi e i suoi creditori, sotto il controllo dell'autorità giudiziaria; anche in questo caso l'accordo rappresenta il punto principale della procedura¹².

Sulla base di queste quattro procedure concorsuali si articolava la Legge Fallimentare del 1942.

¹¹ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 60, Mulino editore, 2023.

¹² Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 31, Mulino editore, 2023.

Durante gli anni Settanta e Ottanta, tali modelli di soluzione della crisi di impresa delle procedure concorsuali tradizionali entrano in uno stato di “*crisi*”¹³ in seguito alla situazione di instabilità generale del sistema economico e all’evoluzione delle imprese, sia nel loro ruolo sia per i mutamenti della realtà economico – sociale. Si tratta di un fenomeno che non riguarda solo l’Italia poiché tali tensioni sono determinate dall’affermazione e dall’emersione di finalità diverse da quelle tradizionali di protezione e soddisfacimento dei creditori dell’impresa in crisi; queste finalità diverse sono connesse al diverso ruolo e alla diversa realtà degli organismi produttivi e fra queste la principale è quella relativa alla conservazione dell’impresa in crisi, soprattutto se di grandi dimensioni, perché l’impresa viene sempre più considerata come valore da tutelare e preservare in sé. Da ciò si sviluppa la tendenza, sia dal punto di vista pratico sia dal punto di vista normativo, a preferire meccanismi o procedure di risanamento dell’impresa, attraverso l’eliminazione degli elementi di crisi, o di recupero dei complessi produttivi, previa riorganizzazione, rispetto alla scelta di meccanismi o procedure di liquidazione o dissoluzione.

Tale situazione determina un processo di revisione e integrazione del sistema generale delle procedure concorsuali a livello normativo, giurisprudenziale e dottrinale. In particolare, dal punto di vista normativo si ha, da una parte, l’introduzione di diverse leggi c.d. “*di salvataggio*”, sia di categorie di imprese ma anche di singole imprese, e dall’altra vengono portate avanti rilevanti innovazioni del sistema delle discipline di crisi riconducibili fondamentalmente a modifiche della disciplina dell’amministrazione controllata, soprattutto l’aumento della sua durata, e all’introduzione di una nuova procedura concorsuale, ovvero l’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (D.L. n. 26/1979), comunemente conosciuta con il nome di “*Legge Prodi*”, che è stata modificata a sua volta da numerose leggi successive. Come già accennato in precedenza, l’amministrazione straordinaria è una procedura amministrativa finalizzata alla riorganizzazione dei complessi produttivi, ha come sua caratteristica principale l’affidamento della gestione dell’impresa insolvente ad uno o più commissari

¹³ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 32, Mulino editore, 2023.

straordinari permettendo la continuità dell'attività dell'impresa per un periodo massimo di quattro anni. Tale gestione esterna viene realizzata sulla base di un piano di risanamento e di un programma.

Come esposto in precedenza, tale disciplina è stata radicalmente modificata con l'emanazione del D. Lgs. n. 270/1999, il quale prese il nome di "*Legge Prodi – bis*".

Successivamente, a partire dagli anni Novanta, si attua un'evoluzione nel sistema giuridico ed economico italiano caratterizzato da un recupero dei valori liberistici e privatistici della concorrenza e del mercato, quindi anche del principio di massimizzazione del profitto, e da un ridimensionamento dell'intervento pubblico nel sistema economico; tale ridimensionamento si è tradotto in una riduzione di determinati modelli, come quello dell'impresa pubblica o degli incentivi, ed in una riqualificazione dell'intervento stesso, quindi l'obiettivo diventa quello di garantire l'efficienza e la correttezza dei mercati. Tale cambiamento avviene per effetto di una maggiore consapevolezza relativa all'insostenibilità dell'intervento pubblico e per effetto del processo di integrazione europea, derivante dal fenomeno di globalizzazione dei mercati¹⁴.

In seguito a queste dinamiche, le procedure concorsuali tradizionali sono state, in un certo senso, rivalutate: l'obiettivo non è più quello di limitare gli effetti del dissesto della singola impresa sulla produttività delle altre, ma diventa il recupero o il risanamento dell'impresa in crisi e tale finalità deve essere perseguita ad ogni costo. Ciò ha portato a una riduzione degli interventi pubblici in materia di gestione e soluzione delle crisi di impresa, con una più ampia area di applicazione delle procedure amministrative, e a un ridimensionamento dei meccanismi di salvataggio. Espressione di queste spinte è sicuramente il D. Lgs. n. 270/1999 che ha riformato l'amministrazione straordinaria del 1979 sostituendola con l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

Tuttavia, l'evoluzione normativa descritta si è interrotta in seguito al caso Parmalat che ha portato all'introduzione, con il D.L. n. 347/2003, di una variante

¹⁴ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 33, Mulino editore, 2023.

dell'amministrazione straordinaria del D. Lgs. n. 270/1999, c.d. amministrazione straordinaria "*speciale*", che ha come fine principale quello di assicurare la ristrutturazione delle grandissime imprese in stato di insolvenza il più rapidamente possibile. Inoltre, presenta alcune differenze con l'amministrazione straordinaria "*comune*", tra queste la più rilevante è costituita dal potenziamento delle attribuzioni all'autorità amministrativa, e quindi dell'intervento pubblico¹⁵.

Il D. Lgs. n. 270/1999 ha introdotto aspetti innovativi nella disciplina di crisi di impresa ma, allo stesso tempo, elementi di contrasto rendendo sempre più necessaria una riforma generale del sistema, anche a seguito della maggiore consapevolezza del fatto che un'adeguata disciplina della crisi in un'economia di mercato globale costituisce un elemento fondamentale del mercato stesso.

Gli aspetti più pressanti sono sicuramente rappresentati dalla modernizzazione, in termini di contemperamento tra il mantenimento delle imprese e la tutela (soddisfacimento) dei creditori, e dalla razionalizzazione, in termini di revisione della sua articolazione, del sistema delle procedure concorsuali.

Un ulteriore aspetto sempre più avvertito è la valorizzazione degli strumenti extragiudiziari e privati di composizione della crisi, come i concordati amichevoli; insieme a tale aspetto, si individua anche l'esigenza di rafforzare o creare i meccanismi volti a consentire l'anticipata emersione dei fattori di crisi, ovvero i c.d. "*meccanismi di allerta*".

In seguito a tali dinamiche, nei primi anni del Duemila, è stato avviato un processo di rimodernamento che ha dato luogo a tre interventi:

- Il D.L. n. 35/2005, il quale ha per oggetto la modifica, in alcune parti, della disciplina di concordato preventivo e della revocatoria fallimentare;
- Il D.lgs. n. 5/2006, denominato "riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali", il quale ha soppresso la procedura dell'amministrazione controllata e ha ammodernato in numerosi aspetti la disciplina di fallimento nel suo complesso;

¹⁵ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 34, Mulino editore, 2023.

- Il D. lgs. n.169/2007, c.d. “decreto correttivo”, il quale ha integrato sia il decreto n. 35 del 2005 sia il decreto n. 5 del 2006 ed è intervenuto sulla disciplina della liquidazione coatta amministrativa¹⁶.

Le linee guida di tale processo di riforma sono state sostanzialmente due: in primo luogo l’attribuzione di un ruolo più attivo per i creditori e per il debitore nella gestione della crisi, sulla base dell’idea che questa corrisponda ad un fatto privato fra questi soggetti e quindi con ridotti spazi di intervento da parte dell’autorità giudiziaria; in secondo luogo, il promuovere meccanismi di preservazione delle strutture produttive sulla base dell’idea che la crisi di impresa è un evento negativo e patologico, ma non necessariamente distruttivo. Quindi la crisi è un evento che deve essere gestito in termini non punitivi e, il più possibile, conservativi al fine di consentire il recupero e il reinserimento nella vita economica sia delle strutture produttive sia dello stesso imprenditore in crisi.

Infine tra gli aspetti innovativi deve considerarsi anche il riconoscimento normativo degli strumenti privati di composizione della crisi, ovvero i piani di risanamento (art. 67) e gli accordi di ristrutturazione (art. 182 – bis)¹⁷.

È possibile concludere che il superamento della Legge Fallimentare del 1942 è principalmente dovuto alla necessità di elevare la tutela dei diritti e, soprattutto, all’introduzione di alcuni principi fondamentalmente riconducibili al concetto di “*giusto processo*”. Di conseguenza, il contesto matura al fine di includere, anche nell’ambito della crisi e dell’insolvenza di impresa, i valori legati alla tutela dei diritti.

I.2.2. Profilo oggettivo e profilo soggettivo

Come già evidenziato in precedenza, il sistema delineato dalla nuova disciplina del CCII è caratterizzato dalla frammentazione derivante dalla molteplicità delle procedure e degli strumenti previsti, ciascuno dei quali presenta dei propri presupposti oggettivi e soggettivi. Tali presupposti devono essere

¹⁶ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 35, Mulino editore, 2023.

¹⁷ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 35, Mulino editore, 2023.

analizzati su un piano generale in quanto la maggior parte di essi trova la propria nozione nell'ambito delle definizioni contenute nell'art. 2 del Codice, che vengono elencate in via preliminare.

I presupposti oggettivi¹⁸ si individuano, a partire dall'art. 1 del CCII, nelle situazioni di “*insolvenza*” e di “*crisi*” del soggetto debitore.

In via generale, è opportuno analizzare due aspetti che evidenziano le differenze tra la disciplina apportata dal Codice e la disciplina contenuta nelle leggi precedenti. Il primo si individua nella distinzione netta tra lo stato di “*crisi*” e quello di “*insolvenza*”: l'art. 160 della Legge Fallimentare prevedeva che il presupposto oggettivo nel concordato preventivo fosse lo “*stato di crisi*” dell'imprenditore, ma all'ultimo comma precisava che per stato di crisi si dovesse intendere anche lo “*stato di insolvenza*”; ciò significava che lo stato di insolvenza era compreso nello stato di crisi, sebbene non identificato con esso. Viceversa, le disposizioni contenute nella lett. a) e nella lett. b) dell'art. 2 del CCII tengono separate la nozione di stato di crisi da quella di stato di insolvenza.

Il secondo aspetto si individua nella generalizzazione dei due presupposti, ovvero che lo stato di crisi e lo stato di insolvenza costituiscono il presupposto oggettivo sia per le procedure tradizionali che per le procedure di sovraindebitamento, come previsto dalla lett. c) dell'art. 2 che fornisce la definizione di sovraindebitamento (“*lo stato di crisi o di insolvenza del consumatore, del professionista, dell'imprenditore minore, dell'imprenditore agricolo, delle start – up innovative di cui al decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e di ogni altro debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale ovvero a liquidazione coatta amministrativa o ad altre procedure liquidatorie previste dal codice civile o da leggi speciali per il caso di crisi o insolvenza*”).

Come già accennato, la definizione dello stato di insolvenza è contenuta alla lett. b) dell'art. 2: “*lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti o altri*

¹⁸ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 80, Mulino editore, 2023.

fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni”.

Relativamente alla situazione di insolvenza, sono connessi una serie di profili che è importante richiamare. Innanzitutto, l'insolvenza indica la situazione oggettiva del debitore rispetto alle sue obbligazioni, ovvero l'impossibilità di adempiere ad esse con regolarità. Ciò significa che nella nozione di insolvenza rimane esclusa la condizione psicologica del debitore, ovvero che è assolutamente indifferente che il debitore voglia o meno adempiere regolarmente, ma anzi ciò che si evidenzia è se il debitore possa o meno adempiere. Inoltre viene stabilito che l'insolvenza prescinde dalle cause che l'hanno determinata, ovvero che è assolutamente irrilevante se il mancato inadempimento sia dovuto a cause di natura fortuita, dolosa o colposa.

Inoltre un'ulteriore caratteristica dell'insolvenza è l'attualità: l'insolvenza deve esistere nel momento in cui avviene l'accertamento. Ciò significa che non assumono importanza né la previsione di un'insolvenza prospettica o futura né un'insolvenza pregressa, ovviamente se questa è venuta meno.

Si deve evidenziare inoltre che nell'ordinamento italiano non è prevista l'esistenza in sé dell'insolvenza, è necessaria la manifestazione della stessa.

Si deve inoltre sottolineare che l'inadempimento non si identifica con lo stato di insolvenza, in quanto il non adempiere è espressione di un fatto, mentre l'insolvenza indica una condizione. Il legame tra i due concetti consiste nel fatto che l'inadempimento può essere una manifestazione della situazione di insolvenza nell'ipotesi in cui sia una conseguenza diretta della condizione. Ciò significa che può esserci inadempimento senza lo stato di insolvenza, ad esempio quando il debitore non paga un credito perché lo disconosce.

Inoltre, come definito dalla disposizione, l'insolvenza può derivare da “*altri fatti esteriori*”, definizione con la quale si fa riferimento a tutti quei fatti che emergono dalla sfera esterna del debitore, come l'irreperibilità dello stesso, o la diminuzione fraudolenta dell'attivo, oppure i c.d. “*atti anormali*” di gestione, ad esempio la cessione di beni ai creditori.

Infine, se in passato il concetto di insolvenza è spesso stato associato al concetto di crisi irreversibile o non risanabile attualmente tale assimilazione non è

più possibile a seguito dei principi contenuti nella disciplina di amministrazione straordinaria. Infatti la procedura ex D. Lgs. n. 270/1999 contiene dei presupposti oggettivi articolati: oltre al presupposto generale di insolvenza come definito fino ad ora, si individua un ulteriore presupposto come definito dall'art. 27 del decreto "*concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali*". Tale presupposto viene soddisfatto mediante i due programmi alternativi previsti di cessione dei complessi aziendali o di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, con conseguente recupero della capacità di adempiere del debitore. Da ciò è possibile dedurre che nel sistema concorsuale italiano l'insolvenza è una situazione che non esclude necessariamente la risanabilità dell'impresa, in termini di recupero della possibilità di soddisfare le proprie obbligazioni regolarmente.

La definizione dello stato di crisi si individua nella lett. a) dell'art. 2: "*lo stato del debitore che rende probabile l'insolvenza e che si manifesta con l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi*".

Come già evidenziato in precedenza, la disciplina della Legge Fallimentare assimila al concetto di crisi quello di insolvenza e ciò ha determinato la problematica di distinzione delle fattispecie di crisi diverse dalle situazioni di insolvenza. In tale contesto, parte della dottrina sostiene che per lo stato di crisi diverso da quello di insolvenza si debba intendere un'oggettiva probabilità, o rischio, che il debitore si trovi nell'impossibilità di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni nell'immediato futuro.

Si deduce che sia la situazione di crisi sia la situazione di insolvenza si fondano sulla capacità del debitore di far fronte alle proprie obbligazioni, con la differenza che, nel caso della prima, si tratta di una possibile incapacità futura e, nel caso della seconda, di un'incapacità attuale.

Relativamente alla precisazione contenuta nella definizione di stato di crisi, ovvero il parametro dell'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici, si deve tenere presente che si tratta di un fatto interiore, in termini di sintomo o indice di crisi. In relazione a tale precisazione, sorge la problematica sullo stabilire se per la verifica

della sussistenza della situazione di crisi sia utilizzabile solo il parametro dell'inadeguatezza dei flussi o meno. Si è giunti alla conclusione che la risposta a questo quesito debba essere negativa, in quanto il parametro dell'inadeguatezza presuppone l'esistenza di una contabilità da cui possa desumersi la situazione di crisi con ragionevole certezza; di conseguenza, si possono ritenere come indici o sintomi dello stato di crisi tutti i fatti che facciano emergere un'oggettiva probabilità.

Infine, è opportuno specificare che il debitore che richiede l'ammissione ad una procedura che presenti come presupposto oggettivo lo stato di crisi, abbia l'obbligo di fornire la prova della sussistenza dello stato stesso, non accogliendo pertanto l'ipotesi secondo la quale il presupposto viene considerato sussistente solo perché è il debitore stesso ad affermarlo. Ciò al fine di evitare che la procedura rappresenti un vantaggio per il debitore stesso.

Relativamente all'ambito soggettivo¹⁹, si fa riferimento a quanto contenuto nell'art. 1 co. 1 del CCII: *“Il presente codice disciplina le situazioni di crisi o insolvenza del debitore, sia esso consumatore o professionista, ovvero imprenditore che eserciti, anche non ai fini di lucro, un'attività commerciale, artigiana o agricola, operando quale persona fisica, persona giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dello Stato e degli enti pubblici”*. Da tale definizione si deduce che ad essere destinatario dell'attuale disciplina del CCII è l'imprenditore in qualsiasi forma identificato.

Sia la legge delega sia il decreto delegato prevedono la coesistenza di due sottoinsiemi di procedure: le procedure *“tradizionali”* e le procedure di sovraindebitamento. Tale contrapposizione comporta dei presupposti soggettivi differenti, infatti per le prime il presupposto si individua negli imprenditori commerciali di non piccole dimensioni, mentre per le seconde in tutti i soggetti diversi dagli imprenditori commerciali non di piccole dimensioni. In particolare, per distinguere tra i due si fa riferimento alla definizione di sovraindebitamento contenuta nell'art. 2 alla lett. c) in connessione con diversi articoli: l'art. 121, il

¹⁹ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 72, Mulino editore, 2023.

quale disciplina che solo l'imprenditore commerciale non minore è assoggettabile alla liquidazione giudiziale, l'art. 64 – bis, il quale prevede che solo l'imprenditore che non presenta il possesso congiunto dei requisiti definiti dall'art. 2 (imprenditore commerciale non minore) può presentare domanda di accesso al piano di ristrutturazione soggetto ad omologazione e, infine, l'art. 84, che prevede la possibilità di accedere al concordato preventivo all'imprenditore di cui all'art. 121.

Si deduce che, nell'ambito dei presupposti soggettivi, le definizioni significative sono quelle di: imprenditore, imprenditore commerciale e imprenditore agricolo, imprenditore minore, consumatore, professionista intellettuale e, infine, ente pubblico.

In conclusione, la procedura di gestione della crisi o dell'insolvenza cambia a seconda del presupposto soggettivo che sussiste.

In tale contesto è opportuno evidenziare che la definizione di cui all'art. 1 prevede l'esclusione dall'area di applicazione della disciplina sia dello Stato sia degli enti pubblici, per questi ultimi sia che si tratti di c.d. "*enti pubblici non economici o imprese – organo*"²⁰ sia che si tratti di c.d. "*enti pubblici economici*"²¹. Si deduce che la definizione di "*pubblica*" o "*privata*" non deve essere riferita all'impresa, la quale per sua natura è neutra, bensì al titolare dell'impresa; quindi, è "*pubblica*" l'impresa che abbia come titolare un soggetto pubblico. Ciò porta ad escludere dalla definizione di impresa pubblica le imprese che abbiano come titolare un soggetto che risulti essere pubblico solo sostanzialmente, mentre formalmente è privato, ovvero il caso delle società per azioni a partecipazione pubblica (maggioritaria o totalitaria) che possono essere assoggettate alle disposizioni sulla liquidazione giudiziale, sul concordato preventivo e, dove ricorrano i requisiti, a quelle sull'amministrazione straordinaria.

Tuttavia, si deve tenere presente che stabilire se si tratti di un ente pubblico o privato risulta essere complesso a causa della mancanza di criteri di individuazione e dell'atipicità di questi enti. Per cui, per ovviare a tale problematica, è stata

²⁰ "*Le articolazioni dello Stato o di altro ente pubblico che esercitano, in via secondaria e accessoria rispetto ai fini istituzionali, attività imprenditoriale*" (Definizione Treccani)

²¹ "*Enti pubblici che esercitano attività di impresa in via esclusiva o prevalente*" (Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 79, Mulino editore, 2023)

introdotta la legge n. 70/1975 che prevede che, a partire dalla data in cui è stata introdotta, non può essere istituito e riconosciuto nessun ente pubblico se non per legge.

I.2.3. Nuovo diritto della crisi e dell'insolvenza

Come è stato possibile evidenziare nei paragrafi precedenti, il sistema normativo che disciplina la crisi di impresa è “nuovo” in quanto sono nuovi sia i principi su cui si basa la disciplina, sia la fonte normativa, ovvero il Codice della crisi, sia l'idea che il valore dell'impresa possa non essere destinato integralmente ai creditori.

Nel corso del tempo è emersa l'esigenza di valorizzare alcuni obiettivi fino a quel momento inadeguatamente considerati, come la tempestività nella reazione alla crisi, e il fatto di garantire organicità alla disciplina; ciò avviene anche su spinta dell'Unione Europea con la raccomandazione 2014/135/UE della Commissione europea e la Direttiva UE 2019/1023 del Parlamento e del Consiglio europeo, la quale prende il nome di Direttiva Insolvency. L'obiettivo dell'Unione Europea è di quello di uniformare e armonizzare il più possibile le legislazioni dei vari stati membri in materia di quadri di ristrutturazione preventiva.

Le diverse modifiche della Legge Fallimentare dopo la riforma del 2005 determinano una progressiva esigenza di revisione dell'intero sistema normativo in materia di crisi di impresa.

Nel 2015²² viene incaricata una Commissione ministeriale con lo scopo di formulare un progetto riformatore delle procedure concorsuali del sistema italiano e di disporre la bozza di una legge delega. Tale processo, che ha anche previsto l'esclusione della procedura di amministrazione straordinaria dal disegno di riforma, si è concluso con l'approvazione della legge delega n. 155/2017 e conseguente emanazione del D. Lgs. n. 14/2019, contenente il Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza; tuttavia, tale processo di riforma non si è concluso con tale decreto. Ciò a causa, da una parte, dell'intervento del c.d. “*primo decreto*

²² Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 36, Mulino editore, 2023.

correttivo” e dall’altra del c.d. “*secondo decreto correttivo*”; quest’ultimo è intervenuto a seguito del D. Lgs. n. 83/2022, ovvero il decreto con cui è stata data attuazione alla Direttiva Insolvency nell’ordinamento italiano. L’entrata in vigore del Codice è stata ripetutamente rinviata; infatti inizialmente viene prevista alla scadenza di diciotto mesi dalla data di pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale. Successivamente, la stessa entrata viene rimandata una prima volta al 1° settembre 2021 a seguito dell’emergenza Coronavirus, poi al 16 maggio 2022 e, infine, viene rinviata una terza e ultima volta al 15 luglio 2022, data in cui il Codice entra definitivamente in vigore.

È opportuno evidenziare che anche dopo l’entrata in vigore, il Codice è stato comunque sottoposto ad alcune modifiche.

I principi ispiratori della riforma sono diversi, in particolare si evidenziano²³:

- La completezza della regolamentazione della materia, ovvero l’obiettivo di incorporare in un unico testo normativo tutte le discipline in materia di crisi e insolvenza; ciò si è tradotto in un unico testo comprendente sia la disciplina delle procedure “tradizionali” sia la disciplina delle procedure di sovraindebitamento;
- La celerità e l’economicità delle procedure;
- La semplificazione, la modernizzazione e la razionalizzazione della disciplina delle procedure concorsuali sia da un punto di vista formale, ad esempio la sostituzione del termine “fallimento” con quello di “liquidazione giudiziale”, sia da un punto di vista sostanziale, ad esempio l’introduzione di un’unica fase di apertura delle procedure;
- Il potenziamento delle soluzioni negoziate, ad esempio la previsione di accordi di ristrutturazione, che vengono modificati al fine di renderli più competitivi rispetto al concordato preventivo;
- L’emersione anticipata della crisi e la tempestività delle soluzioni; ciò si traduce inizialmente con l’introduzione dei meccanismi di allerta e della composizione assistita, ma successivamente viene modificato con

²³ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto delle crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 37, Mulino editore, 2023.

l'introduzione del procedimento di composizione negoziata e delle segnalazioni per l'emersione anticipata della crisi;

- Il rafforzamento del ruolo e dei poteri degli organi della procedura;
- La conservazione delle strutture produttive, in particolare il concordato con continuità aziendale viene ulteriormente rafforzato rispetto al concordato meramente liquidatorio; ciò anche in termini di attuazione della Direttiva UE.
- Il rafforzamento dell'esdebitazione;
- Il maggior coordinamento tra le regole concorsuali e le regole societarie, da qui l'introduzione di una specifica disciplina sia degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza delle società sia delle crisi dei gruppi di impresa; inoltre vengono apportate modifiche alla disciplina del Codice civile relativamente alle norme societarie.

A tal proposito, è opportuno sottolineare che il rapporto dialogico tra la liquidazione e la conservazione si individua soprattutto nella specialità dell'amministrazione straordinaria. Infatti si deve tenere presente che il fatto che l'impresa sia destinata ad una situazione di crisi, intesa come alterazione degli elementi di equilibrio, rappresenta un fattore fisiologico. Quando l'impresa, invece di produrre valore, distrugge ricchezza è opportuno che il sistema economico nel suo insieme reagisca, congiuntamente alle reazioni dell'imprenditore. Tuttavia, in tale ipotesi, persiste il dubbio sul fatto che sia opportuno privilegiare l'interesse dei creditori piuttosto che l'interesse del mercato: è evidente che nelle procedure soggette al controllo del giudice ordinario viene privilegiata la tutela del credito, al contrario di ciò che avviene nell'ambito dell'amministrazione straordinaria in cui la tutela del credito viene meno e il valore prevalente diventa la conservazione dell'impresa per il suo risanamento, focalizzandosi sulla prosecuzione dell'attività. A conferma di tale concetto, come evidenziato da Massimo Fabiani²⁴, nella liquidazione giudiziale la continuità dell'attività imprenditoriale rappresenta una sorta di “*valore – mezzo*”²⁵ per la tutela dei creditori, mentre nell'amministrazione

²⁴ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 39, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

²⁵ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 39, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

straordinaria la continuità rappresenta il “*valore – fine*”²⁶ anche nell’ipotesi in cui le risorse per i creditori si esauriscano.

Relativamente all’emersione tempestiva della crisi, questa risulta essere ovviamente fondamentale nell’ipotesi in cui l’impresa non possa essere in grado di far fronte alla crisi in maniera efficace con i propri mezzi, trovandosi nella situazione di dover coinvolgere i creditori, in quanto consente sia di remunerare i creditori in misura maggiore sia di conservare valore.

Un primo tentativo²⁷ di reazione tempestiva in materia di crisi è individuabile nell’art. 124 della Legge Fallimentare in quanto prevede la possibilità di formulare una proposta di concordato fallimentare per i creditori o per un soggetto terzo, inducendo così il debitore a formulare una proposta di soluzione concordato da presentare ai creditori. Tuttavia, tale soluzione si rivela non praticabile poiché è alquanto improbabile che un terzo acquisisca le conoscenze per presentare una proposta di concordato e inoltre, all’epoca, quando un’impresa viene dichiarata fallita, l’attività imprenditoriale di fatto cessa di esistere, di conseguenza i terzi non hanno interesse ad ottenere l’impresa.

L’effettiva evoluzione in relazione all’emersione tempestiva della crisi si ha con l’introduzione dei meccanismi di allerta, i quali dovrebbero rappresentare un incentivo alla tempestività. I meccanismi di allerta si possono suddividere in tre “*categorie*”²⁸:

- L’imposizione all’imprenditore di dotarsi di assetti organizzativi, contabili e amministrativi idonei a rilevare tempestivamente uno stato di crisi;
- L’affidamento agli organi di controllo, dove previsti, del dovere di segnalare all’imprenditore la presenza di situazioni che possono compromettere la continuità aziendale, la sussistenza di assetti inadeguati e la possibilità di ricorrere alla composizione negoziata;

²⁶ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d’impresa*, pag. 39, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

²⁷ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d’impresa*, pag. 40, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

²⁸ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d’impresa*, pag. 39, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

- L'imposizione ai creditori pubblici qualificati, quali Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate Riscossione e Istituti previdenziali, di segnalare senza indugio eventuali anomalie nei pagamenti.

Sulla base di questo meccanismo è evidente che le ipotesi di segnali tempestivi possono provenire sia dall'interno che dall'esterno dell'impresa.

Inoltre, nell'ipotesi di insuccesso delle azioni a disposizione del debitore, è prevista la segnalazione al Pubblico Ministero da parte del giudice; ovviamente in questo caso si rende necessaria una “*responsabilizzazione*”²⁹ delle iniziative, ovvero possono essere intraprese senza una ragione fondata.

Ciò porta ad un rafforzamento delle allerte interne³⁰, che sono state ulteriormente consolidate coinvolgendo il ruolo degli organi di controllo da due punti di vista: il primo è individuabile nel fatto che se costoro segnalano tempestivamente una possibile situazione di crisi e invitano l'imprenditore ad avviare un'azione immediata, viene ad essi riconosciuto un beneficio in termini di attenuazione o esenzione delle responsabilità. Mentre il secondo, consiste nel fatto che nei confronti degli organi di controllo viene riconosciuta la legittimazione a procedere ai fini dell'apertura della liquidazione giudiziale.

Tuttavia, la composizione assistita della crisi, e quindi anche i meccanismi di allerta, sono stati giustapposti alla composizione negoziata della crisi, che non è né una procedura né un procedimento, bensì una negoziazione con diverse soluzioni.

La composizione negoziata si discosta in parte dal tema della reazione tempestiva del debitore, e ciò significa che è possibile ricorrervi anche nelle situazioni di precrisi, ovvero le situazioni in cui la difficoltà che si determina non è ancora quella di insolvenza. Tale condizione ha portato al dibattito sul fatto che la composizione sia accessibile anche per l'imprenditore insolvente, e il testo definitivo del Codice ha confermato questo presupposto, ma solo nell'ipotesi in cui l'insolvenza sia reversibile.

²⁹ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 41, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

³⁰ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 41, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

Come già evidenziato più volte nei paragrafi precedenti, la procedura di amministrazione straordinaria è rimasta esclusa dalla disciplina del CCII, di conseguenza è necessario individuarne la corretta fonte normativa.

La disciplina dell'amministrazione straordinaria si rinviene in un testo normativo separato, ovvero il D. Lgs. n. 270/1999, c.d. "*Legge Prodi – bis*"; tale decreto disciplina in maniera separata e autonoma i presupposti e le modalità di svolgimento della stessa.

Si deve tenere presente però, che in ordine ai differenti profili, il decreto in questione fa rinvio alle norme relative alla liquidazione coatta amministrativa. Allo stesso tempo, in relazione ad altri profili, talvolta fa rinvio alla Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza e talvolta alla Legge Fallimentare, la quale è ancora applicabile quando è stato emanato il Decreto Lgs. n. 270/1999.

Tuttavia, in seguito all'abrogazione della Legge Fallimentare e alla sostituzione della stessa da parte del CCII che disciplina da principio sia la liquidazione coatta amministrativa sia la liquidazione giudiziale, non è più possibile fare riferimento diretto alle norme in essa contenute. Di conseguenza, anche laddove vi fossero dei richiami alla Legge Fallimentare, attualmente il rinvio deve ritenersi riferito al nuovo testo normativo del Codice, come definito dall'art. 1 al comma 2: "*Sono fatte salve le disposizioni delle leggi speciali in materia di: a) 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; b) liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 293*". Tale soluzione consente di continuare ad assicurare una certa omogeneità in alcuni tratti della disciplina delle tre procedure in questione (amministrazione straordinaria, liquidazione giudiziale e liquidazione coatta amministrativa).

Da ciò è possibile dedurre che qualora il Decreto Lgs. n. 270/1999 faccia rinvio al fallimento e agli articoli della Legge Fallimentare o alla liquidazione coatta amministrativa precedente, il richiamo si deve intendere come rinvio alla liquidazione giudiziale e agli articoli che disciplinano tali istituti nel CCII; allo stesso modo, il rinvio è da intendersi all'attuale disciplina della liquidazione coatta amministrativa.

I.3. La disciplina dell'amministrazione straordinaria

La legge delega n. 155/2017 è priva di un'espressa volontà di includere nella riforma anche l'amministrazione straordinaria. In particolare, è stata valutata l'importanza di una riforma complessiva durante l'operato della prima Commissione, che prende il nome dal suo presidente come "*Commissione Rordorf*". Tale Commissione prevede nel disegno della legge delega una disposizione, l'art. 15, dedicata all'amministrazione straordinaria. Tuttavia, la scelta politica è differente: la Camera dei deputati dichiara lo stralcio di questa disposizione, ed espressamente la volontà di mantenere distinte le procedure giudiziali e la procedura amministrata dall'allora Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), attualmente Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Questa decisione comporta un'evidente difficoltà nell'estrapolazione delle regole del CCII e conseguente applicazione delle stesse alla disciplina dell'amministrazione straordinaria.

Da ciò è possibile dedurre che applicare le norme del Codice all'amministrazione straordinaria rappresenterebbe un rifiuto alla decisione politica di non combinare i due sistemi.

Oltre a questa difficoltà, se ne individua un'altra relativa ai contratti pendenti³¹: il Codice della Crisi ha definito all'art. 179 che se il curatore decide di subentrare in un contratto ad esecuzione continuata o periodica, allora è obbligato a pagare in maniera integrale il prezzo dei servizi erogati e delle consegne effettuate dopo l'apertura della liquidazione giudiziale; viceversa, per quanto concerne i servizi erogati e le consegne avvenute prima dell'apertura della liquidazione, il creditore può richiedere l'ammissione del prezzo al passivo secondo le regole del concorso. Al contrario, dato che lo scopo dell'amministrazione straordinaria è quello del risanamento dell'impresa, è ovvio che si abbia una propensione alla continuità del rapporto con conseguente prosecuzione dei rapporti pendenti e applicazione del regime di prededuzione.

Tale differenza, e in particolare la scelta di assegnare natura concorsuale e non prededucibile al credito del contraente in bonis, determina una sorta di discontinuità

³¹ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 585, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

normativa, infatti corrisponde ad una decisione volta a rendere concorsuale il rapporto, mentre in passato la Legge Fallimentare preferiva il trattamento prededucibile.

A tal proposito, è opportuno specificare che i crediti sorti prima dell'apertura sono i c.d. “*crediti concorsuali*”, questi devono essere soddisfatti all'interno della procedura secondo le regole di ripartizione dell'attivo; mentre, i crediti sorti in corso di procedura sono i c.d. “*crediti prededucibili*”. La prededucibilità corrisponde ad una priorità temporale nel pagamento di quel credito e ciò significa che i crediti prededucibili devono essere soddisfatti prima dei crediti concorsuali.

Se la nuova disciplina del Codice venisse applicata all'amministrazione straordinaria si limiterebbero i diritti dei contraenti in bonis poiché sarebbero costretti a subire sia la “*concorsualizzazione*”³² dei crediti anteriori sia le scelte del commissario, determinando così un rischio nella gestione.

Sulla base di quanto descritto in precedenza si desume che è difficile che il regime dei contratti pendenti così come definito dal Codice venga ammesso nell'amministrazione straordinaria, ferma restano la c.d. “*analogia legis*”³³ se sussistono i presupposti.

La decisione assunta direttamente in sede politica e non tecnica non risulta essere condivisibile per parte della dottrina in quanto rende completamente asimmetrici i trattamenti normativi in relazione alla soglia limite di dipendenti per l'accesso e rompe l'equilibrio del sistema.

Ciononostante, l'entrata in vigore del CCII pone alcune problematiche di tipo tecnico: si deve valutare se i numerosi rinvii e richiami alla Legge Fallimentare previsti dalle leggi speciali siano ancora attuali, oppure se ad essi debbano sostituirsi i rinvii alle corrispondenti norme del Codice.

A tal proposito, si pone il problema relativo alla portata dei rinvii, ovvero se si tratti di rinvii c.d. “*dinamici o non recettizi*”, i quali riguardano la fonte, oppure se si tratti di rinvii c.d. “*statici o recettizi*”, i quali riguardano la norma oggetto del richiamo. Nel primo caso è necessario tenere conto del tenore della norma richiamata nel momento in cui

³² Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 586, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

³³ “*Procedimento con cui l'interprete delle norme esistenti sopra una data materia risale al principio che la governa (ratio legis), per rinvenirvi una regola più ampia che valga a ricomprendere anche i casi non espressamente previsti.*” (Definizione Treccani)

³³ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 586, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

questa deve essere applicata; nel secondo caso, invece, la norma richiamata interviene nella disciplina che contiene il richiamo nel tenore che questa aveva nel momento in cui è stata emanata. Si deve tenere presente che non sono previsti dei criteri generali per identificare la portata dei rinvii, ma anzi è necessario svolgere delle valutazioni caso per caso. Secondo Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli³⁴, la distinzione deve essere condotta tra il rinvio a singole disposizioni e il rinvio a intere sezioni: nella prima ipotesi sostengono che si tratti di un rinvio statico o recettizio, mentre nella seconda ipotesi di un rinvio dinamico o non recettizio.

Per quanto riguarda i rapporti dell'amministrazione straordinaria³⁵ con le altre procedure concorsuali è necessario evidenziare, innanzitutto, che le imprese assoggettabili all'amministrazione straordinaria possono accedere al piano di ristrutturazione omologato (PRO), al concordato, oppure agli accordi di ristrutturazione. Inoltre, le imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria possono presentare domanda per l'accesso alla composizione negoziata.

In secondo luogo, si evidenzia che, in forza dell'art. 27 co. 1 del Codice, è sempre competente il tribunale delle imprese. Quindi, nel caso di mancata omologazione del PRO o dell'accordo, oppure in caso di insuccesso del concordato, trova applicazione il sistema di consecuzione disciplinato dagli artt. 48 e 49 del Codice, ovvero quello che prevede che il tribunale non dichiara l'apertura della liquidazione giudiziale, bensì lo stato di insolvenza secondo quanto previsto dall'art. 3 co. 1 del D. Lgs. n. 270/1999: *“se un'impresa avente i requisiti dell'articolo 2 si trova in stato di insolvenza, il tribunale del luogo in cui essa ha la sede principale, su ricorso dell'imprenditore, di uno o più creditori, del pubblico ministero, ovvero d'ufficio, dichiara tale stato con sentenza in camera di consiglio”*.

Quando un'impresa di grandi dimensioni risulta essere insolvente ciò si può trasformare in un problema di natura sociale, di conseguenza la sua gestione non deve

³⁴ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 550, Mulino editore, 2023.

³⁵ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 550, Mulino editore, 2023.

essere rimessa alle sole parti. Il legislatore ha individuato come soluzione l'affidamento della gestione ad un controllo pubblico assegnato all'autorità amministrativa.

Si deve tenere presente che normalmente alla grande impresa viene associata la convinzione che solo un organo pubblico possa rappresentare determinati interessi, e che questo comporti anche una responsabilità politica. Tale decisione è frequentemente criticata sulla base di un confronto con gli altri ordinamenti europei in cui non sono previste procedure amministrative con caratteristiche simili alle procedure italiane; infatti negli altri ordinamenti tali procedure potrebbero essere previste solo nell'ipotesi di dissesti di imprese molto grandi, che comportino quindi rischi di stabilità per l'intera economia nazionale.

Relativamente al profilo soggettivo, l'amministrazione straordinaria si suddivide in sei differenti tipologie: l'amministrazione straordinaria "comune" o "Legge Prodi – bis" (D. Lgs. n. 270/1999), l'amministrazione straordinaria "speciale" o "Legge Marzano" (D. Lgs. 347/2003 e successive modifiche), l'amministrazione straordinaria "speciale" operante nei servizi pubblici o "Decreto Alitalia" (D.L. n. 134/2008), l'amministrazione straordinaria delle imprese siderurgiche in cui lo Stato detiene almeno il 30% del capitale (D.L. n. 2/2023), l'amministrazione straordinaria delle imprese confiscate ai sensi della L. n. 575/1965 e, infine, l'amministrazione straordinaria delle imprese che esercitano servizi di riscossione delle imposte.

Per fornire un inquadramento generale, si deve tenere presente che sono ammesse in amministrazione straordinaria "comune" le imprese che occupano un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento da almeno un anno, compresi i lavoratori ammessi al trattamento di integrazione guadagni, come definito dall'art. 2 del D. Lgs. n. 270/1999: "*Possono essere ammesse all'amministrazione straordinaria, alle condizioni e nelle forme previste dal presente decreto, le imprese, anche individuali, soggette alle disposizioni sul fallimento che hanno congiuntamente i seguenti requisiti: a) un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno (...)*". È necessario evidenziare che in questo caso il numero dei dipendenti deve essere considerato non in relazione al gruppo, bensì in relazione alla singola impresa. Inoltre, il legislatore individua anche un criterio di tipo oggettivo per identificare l'impresa che può essere sottoposta all'amministrazione straordinaria, sempre all'art. 2 del medesimo decreto: "*b) 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."; tuttavia, tale criterio è relativo e non assoluto e di conseguenza non è adeguato a dimostrare la dimensione dell'impresa.

Sono ammesse all'amministrazione straordinaria "*speciale*" le imprese che soddisfino singolarmente o come gruppo, costituito da almeno un anno, due requisiti: un numero di lavoratori subordinati non inferiore a cinquecento da almeno un anno, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, e un ammontare di debiti complessivo non inferiore a trecento milioni di euro, compresi quelli derivanti da garanzie rilasciate. Si deduce che al dato numerico dei dipendenti, che è cresciuto di fatto solo in apparenza in quanto la procedura è stata estesa alle società del gruppo, si annette anche requisito dell'indebitamento.

Infine, per le grandi imprese operanti nei servizi pubblici i requisiti dimensionali cambiano indirettamente rispetto a quelli della procedura speciale: per "*imprese del gruppo*" si intendono anche le imprese partecipate che intrattengano rapporti contrattuali, in via sostanzialmente esclusiva, per l'erogazione di servizi necessari allo svolgimento dell'attività, in presenza dell'impresa soggetta alla procedura di amministrazione. Si desume che l'ampliamento della nozione di gruppo si estende alle imprese che possono accedere alla procedura di amministrazione straordinaria.

In conclusione, è stato creato un sistema "*tricefalo*"³⁶ che si può considerare composto da "*Legge Prodi – bis*", "*Legge Marzano*" e "*Decreto Alitalia*". Tale sistema rende decisamente marginale l'amministrazione straordinaria contenuta nel D. Lgs. n. 270/1999, che risulta essere quella con una normativa più complessa e ampia, restando quindi operativa per un comparto di imprese molto limitato, ovvero solo per le imprese che presentino un numero di dipendenti compresi tra duecento e cinquecento. Inoltre, tale procedura ormai non è in sintonia né con la liquidazione coatta amministrativa né con la liquidazione giudiziale né con l'amministrazione straordinaria delle imprese di dimensioni maggiori.

Si conclude che diverse problematiche che si individuano in merito all'amministrazione straordinaria siano riconducibili a problemi di coordinamento: da

³⁶ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 587, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

una parte legati alla riforma della Legge Fallimentare del 2006, e in particolare ai rinvii alle norme della legge stessa, e dall'altra, alle diverse varianti della procedura³⁷.

I.3.1. Amministrazione straordinaria D.L. n. 26/1979 (Legge Prodi) e D.L. n. 270/1999 (Legge Prodi – bis o a.s. comune)

L'amministrazione straordinaria nasce nel corso degli anni Settanta in seguito ad un'importante crisi economica caratterizzata da profondi effetti sull'occupazione.

Il Decreto Legge n. 26/1979 (convertito nella L. n. 95/1979) viene introdotto con il fine di garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali idealizzando il risanamento del debitore insolvente. Ciò viene avviato per imprese di grandi dimensioni, in relazione al numero di dipendenti e all'ammontare delle passività, caratterizzate da una situazione economica insufficiente, ma risanabile mediante un programma di intervento redatto da un commissario governativo; quindi, di fatto, l'amministrazione dell'impresa viene sottratta al debitore e affidata al commissario. Grazie a questo decreto il governo interviene direttamente nella gestione della crisi di impresa per la prima volta, infatti la gestione della crisi non è più amministrata dall'autorità giudiziaria, ma diretta in sede politica.

Tuttavia, la disciplina di tale procedura è molto ridotta e contiene per lo più un rinvio generale alle norme previste per la liquidazione coatta amministrativa, inclusa la fase di apertura della procedura in cui il tribunale è l'organo competente per la dichiarazione dello stato di insolvenza, mentre la procedura stessa viene avviata con decreto ministeriale.

In base a quanto descritto da Massimo Fabiani³⁸, teoricamente il risanamento viene perseguito dal commissario governativo attraverso la continuazione dell'esercizio dell'impresa per un periodo di due anni (prorogabile), ma di fatto il processo di risanamento si rivela spesso pressoché impossibile, a tal punto che si rende necessario prevedere il trasferimento di impianti, complessi aziendali e aziende stesse.

³⁷ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 588, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

³⁸ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 588, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

A partire dagli anni Novanta l'attenzione delle istituzioni comunitarie si è focalizzata sulla Legge Prodi, che è stata abrogata a seguito delle censure mosse in sede comunitaria per rispetto del principio concorrenziale di non assistenza statale alle imprese, poiché di fatto questa procedura realizza una forma di aiuto di Stato.

La Commissione europea avvia formalmente la procedura di infrazione³⁹: quando è già entrato in vigore il D. Lgs. n. 270/1999, la Commissione dichiara incompatibile e illegittimo il D.L. n. 26/1979 e i problemi di compatibilità comunitaria della procedura si focalizzano principalmente sul regime dell'azione revocatoria concorsuale.

Si deve tenere presente che l'amministrazione straordinaria così disciplinata dal D. Lgs. n. 26/1979 viene sostituita dalla procedura disciplinata dal D. Lgs. n. 270/1999. Quest'ultima rappresenta una nuova legge concorsuale generale basata sulla struttura bifasica, ovvero caratterizzata da un primo periodo breve di osservazione e un secondo periodo, che può articolarsi o nella soluzione della ristrutturazione o in quella della cessione dei complessi aziendali oppure, in caso di impossibilità di realizzazione delle soluzioni conservative, il fallimento.

È già stato specificato nei paragrafi precedenti che le imprese che dispongono dei requisiti per l'accesso alla procedura di amministrazione straordinaria possono accedere anche agli istituti di composizione concordata della crisi, infatti è possibile individuare sia una compatibilità formale che una compatibilità sostanziale⁴⁰. Per quanto riguarda la compatibilità formale, intesa rispetto agli accordi di ristrutturazione e al concordato preventivo, la si individua all'art. 3 del D. Lgs. n. 270/1999 (2 co.), il quale prevede che, nel momento in cui sussistano i requisiti dell'art. 2, abbia luogo la dichiarazione dello stato di insolvenza, anche nell'ipotesi in cui dovrebbe aver luogo la dichiarazione di liquidazione giudiziale di un'impresa ammessa alla procedura di concordato preventivo.

La compatibilità sostanziale si individua nel fatto che, dato che l'amministrazione può essere disposta anche per riavviare l'attività dell'impresa, al

³⁹ “La procedura d’infrazione è avviata nei confronti di uno Stato membro quando la Commissione europea rileva la violazione di una norma europea. La violazione può consistere nella mancata attuazione di una norma europea oppure in una disposizione o in una pratica amministrativa nazionali che risultano con essa incompatibili” (Definizione Dipartimento per gli Affari Europei)

⁴⁰ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d’impresa*, pag. 591, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

concordato preventivo possono seguire non solo la dichiarazione dello stato di insolvenza, ma anche la procedura di amministrazione straordinaria, nel momento in cui i commissari accertino che sussistono concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico; ciò ovviamente se sono soddisfatti i requisiti per l'accesso alla procedura.

I.3.1.1. Natura e finalità

L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi è riservata, come suggerisce anche la definizione, a grandi strutture industriali e commerciali e ha come finalità principale la conservazione dei complessi produttivi.

Come già evidenziato in precedenza, è una procedura che presenta natura mista in quanto esiste una compresenza dell'autorità giudiziaria, a cui sono assegnate rilevanti fasi di operatività, e dell'autorità amministrativa, che opera sotto il suo controllo e la sua direzione. In particolare, all'autorità giudiziaria sono attribuiti compiti sostanzialmente relativi all'accertamento dei presupposti e alla formazione del passivo, mentre all'autorità amministrativa sono affidati compiti principalmente legati alla gestione di programma di recupero dell'equilibrio economico dell'impresa⁴¹.

Il fine della procedura in questione è la conservazione dell'impresa attraverso il proseguimento, la trasformazione e il riavvio delle attività imprenditoriali. Si deduce che si tratta di una finalità particolare e diversa rispetto a quelle delle altre procedure concorsuali. Per comprenderne il meccanismo, si deve tenere in considerazione che quando un'impresa di rilevanti dimensioni diventa insolvente, la sua insolvenza determina effetti negativi per una platea di soggetti molto ampia e che va oltre la singola categoria dei creditori, sono coinvolti l'interesse alla conservazione del posto di lavoro dei dipendenti, l'interesse a conservare la continuità dei rapporti economici dei fornitori e dei clienti e, infine, l'interesse dell'economia nazionale a non perdere un'impresa rilevante. Si desume, perciò, che la tutela

⁴¹ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 465, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

degli interessi dei vari soggetti coinvolti, in particolare la salvaguardia dei livelli occupazionali, è un obiettivo che viene perseguito mediante il blocco delle azioni cautelari ed esecutive dei creditori e mediante l'attribuzione ad un organo pubblico dei poteri di amministrare e di disporre sul patrimonio dell'imprenditore. Tutto ciò sulla base del risanamento dell'impresa oppure della cessione dei complessi aziendali ad altri soggetti in grado di proseguire o riprendere l'attività.

Si deve evidenziare che è prevista la possibile apertura della liquidazione giudiziale anche per le grandi imprese ma solo nel caso in cui non sussistano effettive prospettive di recupero, ovvero che è impossibile conservare il patrimonio.

Si evince che nella procedura di amministrazione straordinaria lo scopo prevalente è la continuità dell'attività economica, il quale è funzionale a sua volta alla tutela degli interessi che potrebbero essere danneggiati dall'interruzione dell'attività e dalla disgregazione dei complessi.

Inoltre, è ovvio che in questa procedura l'interesse dei creditori, rispetto a quanto appena descritto, ha un'importanza ridotta ma non del tutto assente; infatti, anche l'interesse dei creditori viene tutelato ma, nell'ipotesi in cui vi fosse contrasto tra l'interesse dei creditori e l'interesse di prosecuzione dell'attività, prevale il secondo perché è prevalente e primario rispetto all'altro. Lo stesso confronto può essere effettuato con i livelli occupazionali, ovvero in caso di incompatibilità tra l'interesse dei creditori al soddisfacimento massimo possibile e l'interesse di conservazione dei livelli occupazionali nella misura massima possibile, il contrasto si risolve a vantaggio del secondo⁴².

Si deve tenere conto che l'amministrazione straordinaria non si caratterizza solo per la sua peculiare finalità, ma anche per la sua struttura perché prevede due fasi successive e distinte. La prima fase, c.d. "*preliminare*

⁴² Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 466, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

o iniziale⁴³, si concentra sulla valutazione della sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico e inizia con l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza e dei requisiti dimensionale. La seconda fase si articola o con la vera e propria amministrazione straordinaria, che viene disposta solo se la valutazione delle prospettive di recupero della prima fase ha avuto esito positivo, oppure con l'apertura della liquidazione giudiziale, se invece la prima fase si conclude con esito negativo.

In conclusione, si può affermare che la fase preliminare di osservazione è comune a tutte le imprese, mentre successivamente si possono verificare due scenari distinti: l'amministrazione straordinaria, se sussistono le prospettive di recupero, o la liquidazione giudiziale, se non sussistono le prospettive di recupero.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo e oggettivo della procedura tali termini sono contenuti rispettivamente negli artt. 2 e 3 del D. Lgs. n. 270/1999⁴⁴.

Il presupposto soggettivo prevede che l'accesso alla procedura sia limitato alle imprese, anche individuali, che soddisfano congiuntamente tre requisiti:

- Le imprese che per loro natura sono assoggettabili alla liquidazione giudiziale;
- Le imprese aventi un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento da almeno un anno, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni;
- Le imprese aventi un ammontare di debiti complessivo non inferiore ai due terzi sia dei ricavi provenienti dalle prestazioni e dalle vendite, sia del totale dell'attivo dello stato patrimoniale nell'ultimo esercizio.

Per quanto concerne il primo requisito, si deve fare riferimento a quanto disposto dal CCII in materia di assoggettamento alla liquidazione giudiziale,

⁴³ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 466, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁴⁴ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 468, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

per cui sono compresi: gli imprenditori commerciali, esclusi enti pubblici e imprenditori minori, e le imprese che possono essere soggette sia alla liquidazione giudiziale sia alla liquidazione coatta amministrativa, escluse le imprese che possono essere sottoposte esclusivamente alla liquidazione coatta amministrativa.

Il requisito relativo al numero di dipendenti deve essere mantenuto per l'intero anno precedente l'accertamento dello stato di insolvenza, ma è sufficiente anche solo la media dei lavoratori durante il periodo di riferimento in modo che, anche se per un periodo di tempo limitato il numero fosse sceso al di sotto della soglia, il requisito viene comunque considerato come soddisfatto.

Infine, in ordine al requisito della posizione debitoria si evince che, trattandosi di un confronto sul livello di indebitamento, un parametro economico e un parametro patrimoniale, questo rappresenta una sorta di indice della gravità della crisi piuttosto che un indicatore delle dimensioni dell'impresa⁴⁵.

Il presupposto oggettivo riguarda lo stato di insolvenza: la nozione di insolvenza è la medesima a quella che costituisce il presupposto della liquidazione giudiziale, ovvero quella contenuta nell'art. 2 al 1 co., lett. b) "*lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti o altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni*". Si deve tenere presente che tra la nozione di insolvenza e la finalità della procedura di amministrazione straordinaria non vi è incompatibilità in quanto la procedura può essere condotta non solo mediante il risanamento in capo allo stesso imprenditore ma anche attraverso la cessione dei complessi aziendali.

Come già accennato in precedenza, tra amministrazione straordinaria e liquidazione giudiziale si individua una prevalenza della prima sulla seconda: se sussistono il profilo oggettivo e soggettivo l'impresa deve essere

⁴⁵ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 468, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

assoggettata ad amministrazione straordinaria, anche nell'ipotesi in cui l'imprenditore stesso o i creditori abbiano richiesto l'accesso alla liquidazione giudiziale, ciò perché il tribunale assoggetta d'ufficio⁴⁶ l'impresa ad amministrazione straordinaria. Infatti, la finalità particolare della procedura comporta l'esclusione di ogni facoltà di scelta delle parti⁴⁷.

Infine, un ultimo aspetto che deve essere analizzato è quello relativo ad una limitazione che non è prevista espressamente dalla legge ma si desume dal sistema⁴⁸. Dal fatto che l'amministrazione straordinaria è volta alla conservazione dei complessi aziendali, è necessario che l'imprenditore insolvente in possesso dei requisiti dimensionali per l'accesso alla procedura di amministrazione non faccia ricorso a strumenti puramente liquidatori, come il concordato semplificato o il concordato preventivo liquidatorio, poiché tali strumenti sono incompatibili con la finalità della procedura stessa, ad esclusione dell'ipotesi in cui venisse dimostrata una concreta impossibilità di prosecuzione.

I.3.1.2. La dichiarazione dello stato di insolvenza

Con la dichiarazione dello stato di insolvenza si ha l'apertura della procedura e il tribunale competente verifica la sussistenza del presupposto oggettivo e del presupposto soggettivo. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, la legittimazione a richiedere l'accertamento dello stato di insolvenza spetta all'imprenditore, a uno o più creditori, al Pubblico Ministero oppure d'ufficio da parte del tribunale.

Analizzando nel dettaglio le figure legittimate a richiedere l'accertamento, si deve tenere presente che l'imprenditore è investito dall'obbligo di presentare la richiesta, con conseguenti responsabilità penali e civili nell'ipotesi in cui l'imprenditore stesso, ritardando l'accesso alla

⁴⁶ “L'espressione indica i casi in cui una certa attività si svolge ad iniziativa del giudice, senza necessità di un'istanza di parte” (Definizione Brocardi)

⁴⁷ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 469, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁴⁸ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 470, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

procedura, aggravi la situazione del dissesto. Se l'imprenditore ha forma societaria, allora è l'organo amministrativo ad avere la legittimazione alla richiesta e ad essere investito degli obblighi.

Come previsto dall'art. 5 al comma 2 del D. Lgs. n. 270/1999⁴⁹, l'imprenditore deve depositare presso la cancelleria del tribunale competente i seguenti documenti: le scritture contabili, i bilanci degli ultimi due esercizi o dall'inizio dell'impresa se ha avuto una durata inferiore, una situazione patrimoniale aggiornata a non più di trenta giorni precedenti la data del ricorso, l'elenco nominativo dei creditori con indicazione dei rispettivi crediti e delle cause di prelazione e, infine, l'elenco nominativo di coloro che vantano diritti reali mobiliari su oggetti in possesso dell'imprenditore con relativa indicazione sia degli oggetti stessi sia del titolo da cui deriva il diritto. Inoltre, il comma 1 del medesimo articolo prevede che l'imprenditore che richiede la dichiarazione dello stato di insolvenza deve illustrare le cause che hanno determinato l'insolvenza, indicando ogni elemento utile sia per la valutazione della sussistenza dei requisiti dimensionali sia per le prospettive di recupero.

Relativamente ai creditori l'unico elemento rilevante si individua nel fatto che è sufficiente che un solo creditore presenti l'istanza; per il resto si presenta un profilo pressoché identico a quello individuabile nella liquidazione giudiziale.

Infine, la dichiarazione d'ufficio del tribunale consente l'apertura della procedura anche in mancanza di una richiesta da parte di uno degli altri soggetti legittimati. Tuttavia, è oggetto di dibattito se il tribunale disponga di un potere generale di dichiarare (d'ufficio) lo stato di insolvenza di un'impresa ogni volta che ne sussistano i presupposti, oppure se possa

⁴⁹ “1. L'imprenditore che richiede la dichiarazione del proprio stato di insolvenza deve esporre, nel ricorso, le cause che lo hanno determinato, segnalando ogni elemento utile ai fini della valutazione dell'esistenza dei requisiti e delle condizioni indicati negli articoli 2 e 7. 2. L'imprenditore deve altresì depositare presso la cancelleria del tribunale: a) le scritture contabili; b) i bilanci relativi agli ultimi due esercizi, ovvero dall'inizio se questa ha avuto una minore durata; c) una situazione patrimoniale aggiornata a non più di trenta giorni anteriori alla data di presentazione del ricorso; d) l'elenco nominativo dei creditori con l'indicazione dei rispettivi crediti e delle cause di prelazione; e) l'elenco nominativo di coloro che vantano diritti reali mobiliari su cose in suo possesso e l'indicazione delle cose stesse e del titolo da cui deriva il diritto.” (Articolo 5, co. 1 e 2, D. Lgs. n. 270/1999)

intervenire solo nel momento in cui risulta essere pendente un altro procedimento concorsuale; l'interpretazione preferibile è la seconda⁵⁰.

A questo punto è necessario analizzare la competenza territoriale, infatti l'art. 3 del Decreto prevede che ad essere competente è il tribunale del luogo dove l'impresa ha la propria sede principale, ovvero il centro principale degli interessi (COMI); se quest'ultimo risulta essere differente dalla sede legale, allora si deve fare riferimento al luogo in cui l'impresa assume le proprie decisioni portando come giudice competente non il tribunale del luogo in cui la società ha sede effettiva, bensì il tribunale sede delle sezioni specializzate in materia di imprese (art. 1 del D. Lgs. n. 168/2003 e art. 3 del D. Lgs. n. 270/1999 che richiama l'art. 27 del CCII). Ciò sostanzialmente stabilisce che la competenza è attribuita ai soli tribunali aventi sede nei capoluoghi di regione, con l'esclusione di Aosta, in quanto in questo caso ad essere competente è il tribunale di Torino. Si deve tenere presente che il meccanismo appena descritto trova ragione nel fatto che le procedure di amministrazione straordinaria presentano numerosi e complessi problemi a causa delle importanti dimensioni delle imprese implicate; di conseguenza, lo scopo è quello di concentrare le procedure di amministrazione straordinaria in pochi tribunali di maggiori dimensioni con un appropriato numero di magistrati, anche perché l'impegno che viene richiesto da questo tipo di procedura sarebbe difficilmente reperibile nei tribunali di dimensioni minori.

Il procedimento per la dichiarazione avviene in camera di consiglio e il tribunale dispone di propri poteri di indagine, svincolati e non dipendenti da quanto contenuto nelle richieste istruttorie delle parti. Prima di procedere, il tribunale deve convocare l'imprenditore, il Ministro dello sviluppo economico, quest'ultimo può designare un delegato o far pervenire un parere scritto, e il soggetto che propone il ricorso. In tale fase, il Ministero deve fornire i nominativi di uno o tre potenziali commissari giudiziali, che dovranno essere nominati in caso di dichiarazione dello stato di insolvenza.

⁵⁰ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 471, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

Il tribunale può solo stabilire il numero dei membri dell'organo commissariale ed è perciò vincolato alla scelta dei nominativi dei possibili commissari effettuata dal Ministro. Inoltre, al Ministro viene richiesta una valutazione, formulata in udienza o contenuta nel parere scritto, relativa alla sussistenza dei presupposti e alla prima analisi sulle prospettive di recupero. Tali pareri, però, non sono in alcun modo vincolanti per il tribunale, il quale valuterà autonomamente i presupposti.

L'esito⁵¹ dell'istruttoria può portare a tre scenari differenti: la dichiarazione con sentenza dello stato di insolvenza, il rigetto con decreto del ricorso, la dichiarazione con sentenza dell'apertura della liquidazione giudiziale.

Analizzando nel dettaglio i tre scenari, si evidenzia che la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza si concretizza quando vengano accertati i presupposti oggettivo e soggettivo; deve essere iscritta nel Registro delle Imprese entro il giorno successivo e comunicata al ministro entro tre giorni.

Con tale sentenza il tribunale nomina il giudice delegato e uno o tre commissari giudiziali, secondo le indicazioni del Ministro o autonomamente, se l'indicazione non è stata effettuata entro il termine. Inoltre, assegna ai creditori e ai terzi un termine per la presentazione delle domande compreso tra i 90 e i 120 giorni dalla data di ammissione prevista dalla sentenza; ordina all'imprenditore insolvente di depositare le scritture contabili e i bilanci entro due giorni in cancelleria e definisce il luogo, il giorno e l'ora dell'adunanza davanti al giudice delegato per l'esame dello stato passivo. Infine decide se, per la durata del periodo di osservazione, la gestione dell'impresa venga lasciata all'imprenditore oppure assegnata al commissario giudiziale.

Contro la sentenza dichiarativa può essere presentata opposizione entro trenta giorni da qualunque soggetto interessato, ma per l'imprenditore il termine decorre a partire dalla di comunicazione, mentre per ogni altro soggetto interessato decorre dalla data di affissione. È comunque necessario

⁵¹ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 472, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

tenere conto del fatto che l'opposizione non sospende l'esecuzione della sentenza.

Se l'opposizione dovesse essere accolta, occorrerebbe distinguere gli scenari in base alle cause di accoglimento:

- Se l'accoglimento è legato alla mancanza dello stato di insolvenza o alla qualità di imprenditore assoggettabile alla liquidazione giudiziale, la sentenza dichiarativa viene revocata, anche se restano validi gli atti compiuti fino a quel momento dagli organi della procedura;
- Se l'accoglimento avviene per mancanza dei requisiti dimensionali della grande impresa, è prevista la conversione della procedura in liquidazione giudiziale.

Con riferimento al decreto di rigetto, si configura l'ipotesi in cui l'istruttoria si concluda con l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti oggettivo o soggettivo, per cui il tribunale rigetta il ricorso con decreto motivato. È comunque prevista la possibilità per il soggetto che richiede il ricorso di proporre reclamo alla Corte di appello entro quindici giorni dalla comunicazione.

Infine, l'ultimo scenario che può presentarsi è l'apertura della liquidazione giudiziale: si tratta dell'ipotesi in cui il tribunale accerti la qualità di imprenditore assoggettabile a liquidazione, e lo stato di insolvenza, ma non siano presenti i requisiti dimensionali. Si deve considerare che il tribunale può procedere con l'apertura della liquidazione giudiziale solo se l'istanza per la dichiarazione dello stato di insolvenza è stata presentata dall'imprenditore, dai creditori o dal Pubblico Ministero; il tribunale non può procedere d'ufficio all'apertura della liquidazione giudiziale.

Contro la sentenza di apertura della liquidazione giudiziale è consentito il reclamo davanti alla Corte di appello, e anche in questo caso è necessario distinguere gli effetti del reclamo in base alle cause di accoglimento⁵²:

⁵² Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 473, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

- Se l'accoglimento avviene per mancanza dei presupposti oggettivo o soggettivo della liquidazione giudiziale, è prevista la revoca della sentenza di apertura;
- Se l'accoglimento avviene perché viene accertata la sussistenza dei requisiti dimensionali della grande impresa, è prevista la conversione del procedimento in amministrazione straordinaria.

I.3.1.3. La fase iniziale e la scelta della procedura

La dichiarazione dello stato di insolvenza apre la c.d. "*fase iniziale o preliminare*", durante la quale, in generale, vengono imposti dei limiti alla gestione dell'impresa insolvente e si effettua la valutazione delle concrete prospettive di recupero. Tale fase può concludersi con due esiti distinti e alternativi: l'apertura dell'amministrazione straordinaria oppure l'apertura della liquidazione giudiziale.

Gli organi della procedura in questa fase sono tre: il tribunale, il commissario giudiziale e il giudice delegato.

Con riferimento al tribunale, si evidenzia che questo deve essere a conoscenza di tutte le azioni che derivano dallo stato di insolvenza, ad esclusione delle azioni reali mobiliari in quanto valgono le regole ordinarie di competenza, come disciplinato dall'art. 13 del D. Lgs. n. 270/1999. Inoltre, anche se non è espressamente previsto dal decreto, il tribunale dispone anche della competenza per decidere sulle impugnazioni contro i decreti del giudice delegato.

Il commissario giudiziale è investito del compito di valutare la sussistenza delle prospettive di recupero e le cause dello stato di insolvenza. Per questa ragione, entro il termine di trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di insolvenza, il commissario deve depositare una relazione che descriva in modo approfondito le cause dello stato di insolvenza, e una valutazione motivata in merito alle condizioni da soddisfare ai fini dell'accesso alla procedura, fornendo l'elenco nominativo dei creditori, con relativi crediti e cause di prelazione, e lo stato estimativo e analitico delle attività.

Inoltre, se disposto dal tribunale con sentenza dichiarativa o con successivo decreto, al commissario possono essere attribuite anche l'amministrazione e la gestione dell'impresa; in questa ipotesi, al commissario spettano funzioni e compiti simili a quelli del curatore fallimentare chiamato alla prosecuzione dell'attività in liquidazione giudiziale, come previsto dall'art. 19 del Decreto.

Il commissario giudiziale viene nominato mediante la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza; in caso della nomina di tre commissari giudiziali, questi deliberano a maggioranza e la rappresentanza è esercitata da almeno due di essi.

Inoltre possono essere disposte dal tribunale sia la sostituzione che la revoca del commissario giudiziale, su richiesta dei creditori e con decreto del tribunale, qualora si individuassero eventuali conflitti di interessi. La sostituzione del commissario può avvenire per diverse ragioni, come la revoca o la morte, e in tal caso il tribunale deve procedere richiedendo al Ministro di indicare un nuovo commissario entro una data termine, fissata sempre dal tribunale. Successivamente, il tribunale provvede alla nomina del nuovo commissario, sulla base di quanto indicato dal Ministro, oppure autonomamente, se l'indicazione non è avvenuta entro il predetto termine.

Il terzo organo in questa fase è quello del giudice delegato: il giudice ha il compito di autorizzare gli atti di straordinaria amministrazione, indipendentemente dal fatto che siano compiuti dall'imprenditore insolvente o dal commissario giudiziale. Tra i compiti del giudice delegato è ricompreso anche il potere di decidere sui reclami del commissario.

La dichiarazione dello stato di insolvenza produce effetti nei confronti dei creditori e del debitore.

È opportuno tenere presente che i crediti sorti dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza e durante la fase iniziale sono prededucibili. La prededuzione opera sia nel caso in cui la gestione rimanga in capo all'imprenditore, sia nel caso in cui venga affidata al commissario ed è funzionale alla prosecuzione dell'attività, poiché questa potrebbe essere

penalizzata proprio in ragione della procedura, nel caso in cui si verifichi la situazione nella quale i terzi si rifiutano di operare per timore di non essere soddisfatti.

Per quanto riguarda i creditori, è previsto nei loro confronti il divieto di intentare o proseguire azioni cautelari o esecutive individuali sul patrimonio del debitore, oltre il divieto di acquistare diritti di prelazione, a meno che non ciò sia stato autorizzato dal giudice. A questo si collega il divieto per il debitore di soddisfare debiti anteriori alla dichiarazione di insolvenza, escluso il caso in cui sia stato autorizzato dal giudice delegato. L'autorizzazione al pagamento dei debiti anteriori è funzionale alla prosecuzione dell'attività, infatti incentiva il mantenimento dei rapporti con i c.d. "*fornitori strategici*"⁵³ che vantano dei crediti anteriori.

I creditori non possono iniziare o proseguire azioni, ma possono partecipare alla ripartizione dell'attivo presentando domanda di ammissione al passivo. Il commissario giudiziale fissa il termine entro il quale i creditori e i terzi che vantano diritti reali mobiliari devono trasmettere le domande.

Rispetto al debitore, si realizza il c.d. "*spossessamento attenuato*". Si tratta di uno spossessamento simile a quello che previsto nel concordato preventivo, e che si discosta dallo spossessamento pieno della liquidazione giudiziale. Sostanzialmente, l'imprenditore insolvente conserva l'esercizio dell'impresa e l'amministrazione dei propri beni, ma sotto il controllo del commissario giudiziale, e può compiere atti di straordinaria amministrazione solo se è stato autorizzato dal giudice delegato.

Tuttavia, è possibile che il tribunale disponga la sottrazione della gestione dell'impresa all'imprenditore insolvente e l'affidamento della stessa al commissario giudiziale. Nella valutazione su tale decisione, il tribunale tiene conto della condotta pregressa e attuale dell'imprenditore, delle cause del dissesto e di qualunque altro aspetto utile a imporre questa disposizione. Se tale affidamento si dovesse realizzare, è necessario specificare che si ha lo

⁵³ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 476, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

spossessamento pieno del debitore, non più quello attenuato, e che il commissario assume compiti, doveri e poteri simili a quelli del curatore in liquidazione giudiziale. Si determina così la perdita sia della facoltà da parte dell'imprenditore di amministrare e di disporre dei propri beni, ad esclusione dei beni c.d. "*personalissimi*"⁵⁴, sia della legittimazione processuale, oltre dell'inefficacia degli atti compiuti dal debitore e dei pagamenti ricevuti.

Come già evidenziato, la fase iniziale può concludersi o con l'apertura dell'amministrazione straordinaria o con l'apertura della liquidazione giudiziale. La scelta della procedura è di competenza del tribunale e si fonda sull'accertamento delle concrete prospettive di recupero: se il tribunale accerta la sussistenza delle prospettive di recupero, allora dichiara l'apertura dell'amministrazione straordinaria; in caso contrario, ovvero di insussistenza delle prospettive, dichiara aperta la liquidazione giudiziale.

Nella scelta su quale procedura aprire, il tribunale si avvale del parere del Ministero e della relazione del commissario giudiziale.

Il commissario giudiziale deve depositare in cancelleria una relazione particolareggiata delle cause del dissesto e una valutazione motivata relativamente all'esistenza delle condizioni per l'accesso alla procedura, entro trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di insolvenza. Il commissario può indicare quale dei due programmi è percorribile da un punto di vista prospettico, ma può anche o escludere ogni prospettiva di recupero oppure ritenere perseguibili entrambi. Si deve tenere presente che tale valutazione non è in alcun modo vincolante per il tribunale.

Successivamente, in particolare entro dieci giorni successivi alla ricezione della relazione del commissario, il Ministero deve depositare in cancelleria il proprio parere relativamente all'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria. Tuttavia, il parere del Ministero non solo non è vincolante in nessun modo per il tribunale, ma è anche non

⁵⁴ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 476, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

necessario; di conseguenza, anche in mancanza del parere, il tribunale provvede lo stesso alla scelta della procedura⁵⁵.

A questo punto, il tribunale entro trenta giorni dal deposito della relazione del commissario giudiziale, tenendo conto del parere del Ministero e delle possibili osservazioni, assume la decisione con decreto motivato dichiarando l'apertura o della procedura di amministrazione straordinaria o della liquidazione giudiziale.

Con il decreto di apertura della liquidazione giudiziale, il tribunale procede con la nomina del giudice delegato e del curatore, con conseguente cessazione delle funzioni degli organi nominati mediante la sentenza dichiarativa.

Viceversa, con il decreto di apertura della procedura di amministrazione straordinaria, il tribunale sceglie o conferma i provvedimenti per la prosecuzione dell'attività, necessariamente sotto la gestione del commissario giudiziale fino a quando non verrà nominato il commissario straordinario. L'affidamento al commissario giudiziale rappresenta una misura provvisoria in quanto vale solo per il periodo che intercorre tra il decreto di apertura e la nomina del commissario straordinario, il quale è sostanzialmente l'organo di gestione nell'amministrazione straordinaria.

Il commissario straordinario deve essere nominato dal Ministro dello sviluppo economico entro cinque giorni dal decreto di apertura.

Il recupero dell'equilibrio economico in amministrazione straordinaria si può realizzare secondo due programmi alternativi, i quali sono accumulati dalla stessa finalità di conservazione ma differiscono per le modalità:

- La ristrutturazione finanziaria ed economica dell'impresa, realizzata sulla base del c.d. "*programma di ristrutturazione*"⁵⁶, ovvero un programma di risanamento, di una durata non superiore ai due anni;

⁵⁵ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 474, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁵⁶ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 473, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

- La cessione dei complessi aziendali, realizzata sulla base del c.d. “*programma di cessione dei complessi aziendali*”⁵⁷, ovvero un programma di prosecuzione dell’esercizio dell’impresa, di una durata non superiore a un anno. Si evidenzia che per le società operanti nel settore dei servizi pubblici, la cessione può avere come oggetto sia i complessi di beni sia i contratti, sempre sulla base di un programma di prosecuzione dell’esercizio dell’impresa.

Analizzando i due programmi più nel dettaglio, si deduce che il programma di ristrutturazione cerca di conseguire il ritorno in bonis dell’imprenditore senza la separazione tra esso e la sua azienda. Infatti, il risanamento corrisponde di fatto al pieno recupero dell’equilibrio finanziario ed economico dell’imprenditore, il che viene perseguito mediante misure di riorganizzazione dell’attività. Viceversa, il programma di cessione comporta il trasferimento dell’impresa, o del complesso di contratti e beni, ad un soggetto acquirente; di conseguenza, l’azienda viene di fatto separata dall’imprenditore e collocata ad un terzo, attuando così la sostituzione del titolare⁵⁸.

Inoltre, i due programmi differiscono anche per le fonti di soddisfacimento dei creditori: nel programma di ristrutturazione i creditori sono soddisfatti con i flussi cassi derivanti dalla continuità in capo al medesimo imprenditore, mentre in quello di cessione i creditori sono soddisfatti con il prezzo pagato dal soggetto acquirente.

I.3.1.4. Gli organi

Gli organi della procedura di amministrazione straordinaria sono: il tribunale, il giudice delegato, il Ministro dello sviluppo economico, il commissario straordinario e, infine, il comitato di sorveglianza.

⁵⁷ Giacomo D’Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell’insolvenza*, pag. 473, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁵⁸ Giacomo D’Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell’insolvenza*, pag. 473, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

Al tribunale sono affidati compiti relativi all'apertura e alla chiusura della procedura, infatti dispone l'apertura, la conversione nell'eventuale procedura in liquidazione giudiziale, la chiusura e la possibile riapertura della procedura stessa. Inoltre, il tribunale è competente anche per quanto concerne le decisioni relative alle azioni derivanti dalla dichiarazione dello stato di insolvenza e le decisioni relative alle impugnazioni degli atti di liquidazione, come disposto rispettivamente dall'art. 13⁵⁹ e dall'art. 65⁶⁰ del D. Lgs. n. 270/1999.

Con riferimento al giudice delegato, quest'organo è investito dei compiti corrispondenti a quelli individuabili nella liquidazione giudiziale per quanto riguarda la fase di accertamento del passivo e la ripartizione dell'attivo.

Il Ministro dello sviluppo economico, sostanzialmente, ha il compito fondamentale di vigilare sulla procedura, ad esclusione delle competenze specifiche del tribunale e del giudice delegato. Tale potere di vigilanza si individua, in particolar modo, nelle autorizzazioni che il Ministro deve rilasciare in corso di procedura⁶¹, come: l'autorizzazione per l'esecuzione del programma redatto dal commissario straordinario, come previsto dagli artt. 57 e 58, nonché le autorizzazioni per le possibili modifiche o sostituzioni dello stesso, come disposto dall'art. 69; le autorizzazioni per gli atti di alienazione e di affitto di aziende o rami d'azienda e atti di maggior rilievo, come previsto dall'art. 42; l'autorizzazione per l'esercizio delle azioni di responsabilità verso gli amministratori e sindaci. Inoltre, al Ministero spetta anche la competenza sulla la nomina e la revoca del commissario straordinario e dei membri del comitato di sorveglianza.

⁵⁹ "Il tribunale che ha dichiarato lo stato di insolvenza è competente a conoscere di tutte le azioni che ne derivano, qualunque ne sia il valore, fatta eccezione per le azioni reali immobiliari, per le quali restano ferme le norme ordinarie di competenza" (Articolo 13, D. Lgs. n. 270/1999)

⁶⁰ "1. Contro gli atti e i provvedimenti lesivi di diritti soggettivi, relativi alla liquidazione dei beni di imprese in amministrazione straordinaria, è ammesso ricorso al tribunale in confronto del commissario straordinario e degli altri eventuali interessati. 2. Il tribunale decide in camera di consiglio con decreto soggetto a reclamo a norma dell'articolo 739 del codice di procedura civile. 3. Il ricorso non ha effetto sospensivo. 4. Nel caso di accoglimento dell'impugnazione proposta contro i decreti di cancellazione delle iscrizioni e delle trascrizioni, previsti dall'articolo 64, il tribunale ordina al conservatore dei registri le rettifiche e le integrazioni conseguenti alla decisione assunta" (Articolo 65, D. Lgs. n. 270/199)

⁶¹ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 481, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

In generale, al commissario straordinario compete la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente.

Come già evidenziato in precedenza, la nomina del commissario straordinario è un compito spettante al Ministro, a cui deve provvedere entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto di apertura della procedura. Può essere nominato sia un solo commissario straordinario oppure, in casi di particolare complessità e rilevanza, può essere prevista la nomina di tre commissari; in tale ultima ipotesi, i commissari decidono a maggioranza e la rappresentanza è esercitata da almeno due di essi.

Per la nomina a commissario straordinario è necessaria la sussistenza dei requisiti di professionalità e onorabilità da parte del soggetto nominato, e inoltre, sono previste delle cause di incompatibilità relative a situazioni soggettive del commissario stesso o a eventuali rapporti intercorsi con l'imprenditore insolvente.

Le norme che disciplinano la responsabilità del commissario straordinario si individuano per rinvio in quelle previste per la liquidazione coatta amministrativa che prevedono, sostanzialmente, che egli deve adempiere ai propri doveri con la diligenza richiesta dall'incarico. In caso di inadempienza da parte dello stesso, il commissario può essere chiamato al risarcimento del danno ed essere revocato.

Come già evidenziato in precedenza, il Ministro ha il potere di revoca del commissario, in qualunque momento, d'ufficio o su proposta del comitato di sorveglianza e previa comunicazione delle ragioni della revoca, solo dopo che il commissario abbia avuto la possibilità di esporre le proprie deduzioni. Le ragioni della revoca possono essere riconducibili o a inadempimenti da parte del commissario stesso, oppure perché è venuto meno il rapporto fiduciario con l'organo che lo ha nominato.

Relativamente alla sostituzione del commissario straordinario, questa può essere richiesta da parte del debitore o dei creditori ammessi, ciò in ragione di un possibile conflitto di interessi. Il Ministro, una volta sentito il comitato, se ritiene che la richiesta sia idonea e fondata, procede con la nomina di un nuovo commissario straordinario.

Il commissario straordinario dispone della facoltà di delegare ad altri le funzioni concernenti la gestione ordinaria dell'impresa, sempre sotto la sua responsabilità; mentre, negli altri casi, la delega è conferita solo per singole operazioni e solo con l'autorizzazione da parte del Ministro. Il compenso del delegato è un onere che viene detratto direttamente dal compenso del commissario stesso. Inoltre, su autorizzazione del comitato, il commissario straordinario può collaborare con tecnici o altri soggetti, sempre sotto la propria responsabilità.

Il compenso del commissario straordinario viene liquidato dal Ministro dopo l'autorizzazione per il deposito del bilancio finale e del conto della gestione.

In conclusione, i compiti attribuiti al commissario straordinario sono numerosi e possono sintetizzarsi in:

- Attività informative per i creditori e il Ministro;
- Attività durante la fase di formazione del passivo;
- Attività per la liquidazione dell'attivo;
- Attività per la ripartizione dell'attivo.

Infine è necessario analizzare il ruolo del comitato di sorveglianza, il quale è, sostanzialmente, investito di compiti di controllo e consultivi sull'operato del commissario⁶².

La nomina dei membri del comitato spetta al Ministro, a cui deve provvedere entro quindici giorni da quando è avvenuta la nomina del commissario. I membri del comitato possono essere tre o cinque e uno o due di questi (a seconda del fatto che il comitato sia costituito da tre o cinque membri) devono essere selezionati tra i creditori chirografari, mentre i membri restanti devono essere soggetti esperti in materia concorsuale o nell'attività esercitata dall'impresa insolvente. La differenza tra le due tipologie di membri è individuale a livello di compenso: i primi non hanno diritto al compenso ma solo al rimborso delle spese, ciò perché esercitano tale funzione nel loro

⁶² Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 483, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

interesse, mentre i secondi hanno diritto al compenso. Inoltre, il Ministro deve anche nominare il presidente del comitato di sorveglianza.

Il comitato decide a maggioranza in base ai voti dei suoi componenti e deve esprimere il proprio parere entro dieci giorni da quando è stata presentata la richiesta, ma può anche essere previsto un termine più breve nei casi di urgenza, che però non deve essere inferiore ai tre giorni.

Relativamente ai compiti consultivi del comitato, questo esprime il proprio parere sugli atti compiuti dal commissario nei casi previsti dalla legge e ogni qualvolta il Ministro lo ritenga opportuno; un esempio di parere richiesto è quello relativo agli atti di straordinaria amministrazione. Invece, i compiti di controllo corrispondono fondamentalmente al potere di sorveglianza di questo organo sull'operato del commissario: il comitato, e ogni suo componente, può esaminare i documenti della procedura e le scritture contabili in qualsiasi momento, e può richiedere precisazioni all'imprenditore e al commissario.

I.3.1.5. Gli effetti

Come primo aspetto è necessario evidenziare che la disciplina degli effetti si individua in parte nel D. Lgs. n. 270/1999, ma soprattutto nelle norme che disciplinano la liquidazione coatta amministrativa, che risultano applicabili all'amministrazione in ragione del richiamo contenuto nell'art. 36⁶³ del D. Lgs. n. 270/1999. Inoltre, si deve tenere presente anche la disciplina degli effetti della liquidazione coatta amministrativa è basata per buona parte su un richiamo alle norme che disciplinano la liquidazione giudiziale che, in ragione del doppio rinvio, disciplinano anche la procedura di amministrazione straordinaria.

Il decreto che dichiara aperta la procedura di amministrazione straordinaria produce effetti verso il debitore, i creditori, gli eventuali atti pregiudizievoli ai creditori e i rapporti giuridici preesistenti.

⁶³ “Per quanto non previsto dal presente decreto, si applicano alla procedura di amministrazione straordinaria, in quanto compatibili, le disposizioni sulla liquidazione coatta amministrativa, sostituito al commissario liquidatore il commissario straordinario” (Articolo 36, D. Lgs. n. 270/1999)

Relativamente al debitore, l'apertura della procedura determina in capo ad esso lo spossessamento pieno, ciò significa che l'imprenditore perde la possibilità di amministrare e di disporre del proprio patrimonio, che viene affidato al commissario straordinario.

Nei confronti dei creditori si verificano il c.d. “*concorso sostanziale*”⁶⁴ e “*concorso formale*”⁶⁵. Il primo prevede che sui beni dei soggetti che sono stati ammessi alla procedura non si possono iniziare o proseguire azioni cautelari o esecutive individuali; il secondo prevede che ogni diritto deve essere fatto valere solo mediante la domanda di ammissione al passivo.

Inoltre, relativamente al concorso sostanziale, l'art. 48 del D. Lgs. n. 270/1999 estende il divieto anche verso quelle che sono le azioni “*speciali*”⁶⁶, ovvero quelle azioni che attribuiscono al titolare diritti diversi da quelli tipici; ciò significa che nell'ambito del concorso sostanziale non è ammessa alcuna deroga.

È necessario specificare che entrambi i concorsi sono operanti a partire dalla dichiarazione dello stato di insolvenza e, quindi, tali effetti proseguono anche durante la procedura.

Nell'ambito degli atti pregiudizievoli ai creditori si evidenzia che si producono i medesimi effetti previsti nella liquidazione giudiziale; con essi anche tutto ciò che ne consegue, ovvero i termini e i limiti per esercitare le azioni di revocatoria e di inefficacia. Tuttavia, è necessario analizzare due importanti differenze⁶⁷:

- La prima differenza è individuabile nell'art. 49 del D. Lgs. n. 270/1999, il quale prevede che il commissario straordinario può proporre azioni di revocatoria e di inefficacia verso gli atti pregiudizievoli ai creditori solo se è stato autorizzato un programma di cessione dei complessi aziendali, quindi non nel caso in cui sia stato autorizzato un programma di

⁶⁴ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 485, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁶⁵ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 485, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁶⁶ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 485, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁶⁷ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 485, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

ristrutturazione. Tale limite è motivato dal fatto che, quando viene autorizzato un programma di ristrutturazione e questo si conclude con un esito positivo, le azioni di revocatoria e di inefficacia potrebbero avvantaggiare non solo i creditori, ma anche lo stesso imprenditore insolvente. Perciò trattandosi di azioni volte esclusivamente alla ricostituzione del patrimonio del debitore per il soddisfacimento dei creditori, il loro esercizio è consentito solo nell'ipotesi in cui l'imprenditore insolvente venga privato della titolarità dell'azienda, ovvero in caso di cessione dei complessi aziendali;

- La seconda differenza riguarda i termini per il calcolo del periodo sospetto e per il calcolo dei limiti temporali, disciplinati rispettivamente dall'art. 163 e dall'art. 170. Tali termini si calcolano a decorrere dalla dichiarazione dello stato di insolvenza, anche se questa dovesse portare all'apertura della liquidazione giudiziale. Mediante tale previsione è possibile evitare che il periodo di osservazione rechi pregiudizio ai creditori.

Infine, per i rapporti giuridici preesistenti è applicata la regola generale della prosecuzione, disciplinata dall'art. 50 dalla Legge Prodi – bis. Tale regola prevede che i contratti pendenti, compresi quelli ad esecuzione periodica o continuata, mantengano la loro esecuzione, ad esclusione del caso in cui il commissario straordinario decida di sciogliere il contratto.

In particolare, dopo l'autorizzazione del programma, la controparte ha la possibilità di intimare per scritto al commissario di rendere note le proprie intenzioni entro il termine di trenta giorni da quando è stata notificata l'intimazione; una volta decorso il termine, il contratto si considera sciolto. In ogni caso, nell'interesse della procedura stessa, il commissario straordinario può sciogliere i contratti considerati non convenienti.

La regola generale della prosecuzione non è applicabile per due tipologie di contratti: i contratti di locazione di immobili, se ad essere sottoposto alla procedura di amministrazione straordinaria è il locatore, e i contratti di lavoro subordinato.

I.3.1.6. Il programma e l'accertamento del passivo

Analizzando prima l'accertamento del passivo, si evidenzia che questo inizia con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza e prosegue con il decreto che apre l'amministrazione straordinaria; tale passaggio si realizza sulla base delle regole previste nell'ambito della liquidazione giudiziale, ovviamente sostituendo il commissario straordinario al curatore fallimentare. Ciò comporta che i creditori e i terzi titolari di diritti hanno l'onere di presentare domanda di ammissione al passivo e domanda di rivendicazione entro i termini previsti dalla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza o, eventualmente, in via tardiva.

Il commissario straordinario è investito del compito di predisporre il progetto dello stato passivo, mentre il giudice delegato lo rende esecutivo.

È necessario evidenziare che, anche nell'ipotesi in cui sia stato autorizzato un programma di ristrutturazione, la formazione e l'accertamento del passivo avviene nonostante possa non essere necessario; ciò perché tutti i crediti devono essere soddisfatti in maniera integrale al termine del programma autorizzato. Nonostante ciò, in questo caso, l'accertamento del passivo può assumere un'utilità reale⁶⁸, ovvero consentire di ottenere una migliore comprensione del passivo da ristrutturare e della situazione, vale a dire anticipare la valutazione su un eventuale esito negativo del programma.

Come già analizzato, le prospettive di recupero che portano all'apertura della procedura possono realizzarsi secondo uno dei programmi previsti dall'art. 27 del D. Lgs. n. 270/1999. Si deve tenere presente che la scelta del programma non avviene con il decreto di apertura, bensì successivamente, ovvero dopo che il commissario ha avuto modo di verificare la situazione dell'impresa e le prospettive della stessa. Infatti, il commissario straordinario deve presentare al Ministero un programma redatto secondo uno degli indirizzi possibili, ovvero ristrutturazione finanziaria ed economica oppure

⁶⁸ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 487, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

cessione dei complessi aziendali o dei beni e contratti in blocco, entro il termine di sessanta giorni successivi al decreto di apertura; tale termine è prorogabile per altri sessanta giorni per una sola volta.

Il programma viene redatto sotto il controllo del Ministro e secondo gli indirizzi di politica industriale al fine di salvaguardare i complessi aziendali e tenendo conto degli interessi dei creditori; questi ultimi rappresentano rispettivamente l'obiettivo primario e secondario del programma. Inoltre il programma può prevedere agevolazioni pubbliche, compreso l'intervento della garanzia dello Stato, ma è necessario in questo caso che il programma sia conforme alle disposizioni comunitarie che regolano gli aiuti di Stato per la ristrutturazione e il salvataggio di imprese insolventi; tale limite è necessario per evitare di alterare la libera concorrenza sul mercato.

Il programma ha una durata massima precisa: pari a due anni per la ristrutturazione e a un anno per la cessione dei complessi aziendali, il che comporta che entro tali termini il programma deve essere perfezionato. Tuttavia, se alla scadenza del programma di cessione questa non è ancora avvenuta, in tutto o in parte, ma sussistono iniziative di imminente definizione, allora il commissario, sentito il comitato di sorveglianza e su autorizzazione del Ministro, può richiedere al tribunale una proroga del termine fino a un massimo di tre mesi e per una sola volta.

Nel corso dell'esecuzione del programma il commissario può richiedere al Ministro di modificare o sostituire il programma con l'indirizzo alternativo; tuttavia, la modifica o la sostituzione del programma non devono essere uno strumento di elusione dei limiti temporali, e perciò è disposto che il termine per la durata del programma modificato o sostituito decorra sempre dall'autorizzazione del programma iniziale.

Nell'ipotesi del programma di cessione, originario o prorogato, se la cessione è avvenuta integralmente entro la scadenza del programma stesso, il tribunale dichiara, su richiesta del commissario o d'ufficio, con decreto, la cessazione dell'esercizio dell'impresa. Da questo momento in poi la procedura di amministrazione straordinaria è considerata come procedura concorsuale liquidatoria.

Infine si deve tenere presente che durante l'esecuzione del programma, sia di ristrutturazione sia di cessione, il commissario ha il dovere di informazione, ovvero deve presentare al Ministro ogni tre mesi una relazione relativa all'esecuzione del programma e all'andamento dell'esercizio dell'impresa. In ultimo, durante i dieci giorni successivi al termine della scadenza del programma, il commissario deve presentare una relazione finale sugli esiti della sua esecuzione e specificando se gli obiettivi siano stati raggiunti. Tali relazioni, sia le periodiche che la finale, devono essere sottoposte al parere del comitato, depositate in cancelleria e notificate ai creditori.

I.3.1.7. La conversione della procedura

Le ipotesi in cui si verifica la chiusura della procedura sono tre: la conversione, la chiusura e il concordato.

La conversione della procedura⁶⁹ prevede il passaggio dall'amministrazione straordinaria alla liquidazione giudiziale e può essere disposta in corso di procedura o al termine della procedura.

La conversione al termine della procedura, se è stato autorizzato un programma di ristrutturazione, si verifica quando l'imprenditore non ha recuperato la propria capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni al termine del programma, ovvero nell'arco di due anni; se è stato autorizzato un programma di cessione, quando la cessione non ha ancora avuto luogo, in tutto o in parte, alla scadenza del programma, entro il termine previsto di un anno.

La conversione in corso di procedura avviene nel momento in cui, in qualunque momento della procedura, risulta che la procedura stessa non può essere perseguita utilmente, ovvero che non è possibile raggiungere nei termini previsti gli obiettivi del programma che è stato autorizzato.

In entrambi i casi, il tribunale è l'organo competente per disporre la conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale

⁶⁹ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 491, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

mediante decreto motivato, e ciò può avvenire d'ufficio oppure su richiesta del commissario straordinario, una volta sentiti il Ministro, l'imprenditore insolvente e il commissario straordinario. Mediante il decreto di conversione, il tribunale nomina il curatore fallimentare e il giudice delegato e, a partire da questo momento, cessano le funzioni del comitato di sorveglianza e del commissario straordinario.

In generale, si deve tenere presente che il passaggio dalla procedura di amministrazione straordinaria a quella di liquidazione giudiziale avviene senza soluzione di continuità; ciò significa, da una parte, che sono considerati legittimi gli atti compiuti dal commissario e gli effetti prodotti dalla prima procedura aperta e, dall'altra, che le misure protettive del patrimonio dell'imprenditore insolvente restano valide.

I.3.1.8. La chiusura

Le cause di chiusura dell'amministrazione straordinaria si distinguono in due tipologie: le c.d. "*cause generali*"⁷⁰, le quali sono riferibili a entrambe le alternative di programma, e le c.d. "*cause speciali*"⁷¹, riferibili sono all'ipotesi in cui ad essere stato autorizzato sia un programma di cessione dei complessi aziendali.

Per quanto riguarda la prima fattispecie di cause, queste sono sostanzialmente tre: il recupero della capacità di soddisfare le proprie obbligazioni regolarmente da parte dell'imprenditore, anche prima della scadenza prevista dal programma; il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato; la mancata presentazione di domande di ammissione al passivo nei termini fissati dalla sentenza dello stato di insolvenza.

Relativamente alla seconda fattispecie di cause, queste sono due: il caso in cui la ripartizione finale dell'attivo e le ripartizioni ai creditori soddisfino l'intero ammontare dei crediti ammessi al passivo, anche prima della ripartizione finale dell'attivo, oppure l'estinzione dei crediti ammessi in altra

⁷⁰ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 492, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

⁷¹ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 492, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

modalità. La ragione per cui le cause speciali operano solo se è stato autorizzato un programma di cessione dei complessi aziendali è perché il programma di ristrutturazione non prevede ripartizioni dell'attivo, e i creditori devono essere soddisfatti integralmente dall'imprenditore.

Il procedimento di chiusura della procedura prevede che il commissario straordinario, prima della chiusura stessa, presenti al Ministro il bilancio finale della procedura con il conto della gestione e a cui deve essere allegata una relazione del comitato di sorveglianza. Se il Ministero non contesta o non richiede integrazioni, autorizza il deposito del bilancio finale in cancelleria e liquida il compenso del commissario. I soggetti interessati possono contestare mediante ricorso al tribunale entro venti giorni e, una volta decorso il termine, se non vengono presentate osservazioni, sia il bilancio finale che il conto della gestione si intendono approvati. In caso contrario, il tribunale deve decidere sulle osservazioni, e se le ritiene fondate, anche solo in parte, rigetta la richiesta di approvazione; nel caso cui le ritenga infondate, procede con l'approvazione del bilancio e del conto di gestione.

Infine la chiusura della procedura di amministrazione straordinaria può essere disposta dal tribunale con decreto motivato d'ufficio, su richiesta del commissario straordinario, o su richiesta dell'imprenditore insolvente.

È necessario specificare però, che è prevista anche la riapertura della procedura: ciò avviene solo nei casi in cui i creditori non fossero stati soddisfatti integralmente, entro cinque anni dal decreto di chiusura; può essere richiesta da qualunque creditore o dall'imprenditore insolvente. Quindi, il tribunale può ordinare la riapertura della procedura di amministrazione straordinaria e la sua conversione in liquidazione giudiziale nel momento in cui l'imprenditore offra garanzia di soddisfare almeno il 10% dei creditori, sia precedenti che nuovi, oppure quando nel patrimonio dell'imprenditore siano presenti attività tali da rendere utile il provvedimento. Si deduce quindi che la riapertura non presenta alcuna finalità conservativa, ma è solo finalizzata alla conversione in liquidazione giudiziale.

I.3.2. Amministrazione straordinaria D.L. n. 347/2003 (Legge Marzano o a.s. speciale)

Nel 2003 ci sono importanti spinte legate all'esigenza di individuare soluzioni immediate al dissesto della Parmalat e ciò porta all'emanazione del D.L. n. 347/2003, il quale reca "*Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza*", introducendo così una variante dell'amministrazione straordinaria "*comune*".

È opportuno evidenziare che l'amministrazione straordinaria del D.L. n. 347/2003 e quella del D. Lgs. n. 270/1999 presentano numerosi profili che differiscono tra loro; ciò nonostante, la variante dell'amministrazione straordinaria rientra comunque nel quadro normativo delineato dalla Legge Prodi – bis, da ciò si deduce che non si è di fronte ad una procedura totalmente diversa e nuova. Proprio in ragione di ciò, si è arrivati a distinguere tra "*amministrazione straordinaria comune*" e "*amministrazione straordinaria speciale*".

Con l'introduzione del D. Lgs. n. 270/1999, il legislatore decide di intraprendere la soluzione bifasica dell'apertura dei procedimenti concorsuali; tale scelta viene accantonata quando si presenta la necessità urgente di risolvere la crisi Parmalat. Si potrebbe supporre che si tratti di una sorta di "*legge su misura*"⁷², ma così non è, in quanto nel corso del tempo tale modello è stato utilizzato in diverse occasioni, talvolta prevedendo anche una stratificazione di varianti su misura.

I.3.2.1. Natura e finalità

Come già ricordato, la procedura di amministrazione straordinaria presenta una variante per i dissesti di imprese di dimensioni maggiori. Tale alternativa consiste nella ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza ed è stata introdotta con il D.L. n. 347/2003, prendendo il nome di "*Legge Marzano*", una volta convertito in legge; tuttavia è stato modificato ampiamente da interventi normativi successivi.

Per quanto riguarda la disciplina di tale nuova procedura, essa è riconducibile solo in parte al D.L. n. 347/2003 perché quest'ultimo prevede

⁷² Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 607, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

solamente gli aspetti che differiscono dall'amministrazione straordinaria "comune". Di conseguenza, per tutti i profili che non sono disciplinati dalla Legge Marzano, il riferimento normativo è il D. Lgs. n. 270/1999 in funzione della compatibilità, come disciplinato dall'Art. 8 "*Per quanto non disposto diversamente dal presente decreto, si applicano le norme di cui al decreto legislativo n. 270/1999, in quanto compatibili*". Da ciò si deduce che anche in questa procedura alternativa si individuano numerosi rinvii ad altre procedure.

Trattandosi di una versione solo alternativa all'amministrazione straordinaria, sia la natura che la finalità sono le medesime analizzate per il D. Lgs. n. 270/1999, ovvero: la natura mista, quindi comprensiva di fasi giurisdizionali da una parte e di fasi amministrative dall'altra, e di conservazione dei complessi aziendali.

Per contro, le differenze emergono principalmente da un punto di vista strutturale⁷³: la principale si individua nel fatto che nella ristrutturazione industriale, ovvero la procedura contenuta nel D.L. n. 347/2003, non è compresa la fase preliminare di osservazione, ma l'impresa insolvente è ammessa alla procedura di ristrutturazione direttamente mediante un provvedimento amministrativo, a cui segue successivamente un provvedimento giudiziale per la verifica dello stato di insolvenza.

I.3.2.2. L'apertura

La procedura di amministrazione straordinaria speciale si applica alle imprese che soddisfano i seguenti presupposti soggettivi, definiti dall'art. 1 del D.L. n. 347/2003:

- Le imprese assoggettabili a liquidazione giudiziale per loro natura;
- Le imprese che impegnano un numero di lavoratori subordinati superiore pari a cinquecento da almeno un anno, nel quale devono essere ricompresi anche i lavoratori ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni;

⁷³ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 498, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

- Un'esposizione debitoria complessiva superiore a trecento milioni di euro, in cui devono essere inclusi anche i debiti che derivano da garanzie rilasciate.

Si evidenzia che il secondo e il terzo requisito hanno la funzione di distinguere⁷⁴ le imprese “*grandi*”, che sono soggette alla procedura di amministrazione straordinaria, dalle imprese c.d. “*grandissime*”, che sono invece soggette alla ristrutturazione industriale. Tali due requisiti, che dovrebbero esprimere le dimensioni dell'impresa, coincidono solo in parte con quelli previsti dal D. Lgs. n. 270/1999. In particolare, solo il primo requisito corrisponde, mentre il secondo relativo alla posizione debitoria risulta essere differente: infatti, il legislatore nel 2003 decide di abbandonare il parametro adottato nell'art. 1 della Legge Prodi – bis, che di fatto è un rapporto proporzionale, e di introdurre un limite minimo assoluto.

Relativamente al presupposto oggettivo, questo è rappresentato dallo stato di insolvenza, la cui definizione è derivabile, anche in questo caso, dalla nozione contenuta nell'art. 2 del CCII.

Per quanto concerne il requisito dimensionale, la differenza rispetto a quanto previsto dal D. Lgs. 270/1999 si individua sia nell'aumento del numero di lavoratori, ma allo stesso tempo da un abbassamento di tale requisito e questo perché, sia il numero di dipendenti sia il livello di indebitamento, possono essere computati a livello di gruppo di imprese, purché questo sia costituito da almeno un anno. Ciò quindi significa che i requisiti dimensionali possono essere posseduti a livello di singola impresa oppure come gruppo di imprese, facendo sì che sia possibile sommare l'indebitamento e il numero di lavoratori di tutte le imprese appartenenti al gruppo. Tuttavia viene prevista una limitazione non espressamente dettata dalla norma ma deducibile dal sistema: possono essere considerati nel computo solo i requisiti delle imprese del gruppo che siano in una situazione di insolvenza e, allo stesso tempo, che presentino prospettive di recupero concrete; alternativamente, possono essere incluse nel computo dei requisiti

⁷⁴ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 499, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

le imprese che abbiano delle caratteristiche tali da far considerare conveniente la gestione unitaria dell'insolvenza del gruppo.

La ristrutturazione aziendale fa parte delle procedure di tipo volontario perché l'iniziativa è in capo alla sola volontà del debitore, ciò significa che solo l'impresa insolvente è legittimata a chiedere l'apertura della procedura. Allo stesso tempo, però, nell'ipotesi in cui l'impresa non richiedesse l'accesso alla ristrutturazione industriale, l'impresa insolvente può essere sottoposta all'amministrazione straordinaria comune o alla liquidazione giudiziale, se sussistono le condizioni e i requisiti. Da ciò si deduce che i creditori o il Pubblico Ministero possano richiedere la dichiarazione dello stato di insolvenza, e il tribunale può procedere d'ufficio ma solo per l'assoggettamento all'amministrazione straordinaria comune.

Come è già stato evidenziato in precedenza, nell'amministrazione straordinaria speciale non si trova più il l'elemento bifasico che caratterizza la procedura contenuta nel D. Lgs. n. 270/1999. Infatti, non è più prevista la fase intermedia di osservazione, ma solo la fase iniziale che si suddivide in una sorta di due "subprocedimenti"⁷⁵, i quali si svolgono nello stesso momento, uno di fronte all'autorità amministrativa, e l'altro di fronte all'autorità giudiziaria. La particolarità però, consiste nel fatto che entrambi i subprocedimenti riguardano l'accertamento dell'esistenza dei presupposti di applicazione.

In generale, l'impresa che dispone dei requisiti per l'accesso alla ristrutturazione industriale può chiedere con istanza motivata l'ammissione al Ministero dello sviluppo economico (attuale MIMIT cioè Ministero delle Imprese e del Made in Italy, all'epoca Ministero delle attività produttive). Il Ministero verifica l'esistenza dei presupposti e la realizzabilità concreta delle possibilità di cessione o ristrutturazione fornite dall'impresa e procede con l'immediata ammissione dell'impresa alla procedura, con conseguente nomina del commissario straordinario.

⁷⁵ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 589, Mulino editore, 2023

Contemporaneamente all'istanza di ammissione ministeriale, l'impresa insolvente ha l'obbligo di presentare ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale competente, il quale deve procedere con la verifica della sussistenza dei presupposti e delle altre condizioni. Si deduce che si ha un doppio accertamento: prima da parte dell'autorità amministrativa in ragione dell'urgenza, e poi dall'autorità giudiziaria.

Se il tribunale considera soddisfatti i requisiti per l'accesso, allora dichiara lo stato di insolvenza dell'impresa mediante sentenza dichiarativa, la quale deve essere pubblicata entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto ministeriale che dichiara aperta la procedura. Attraverso tale sentenza, il tribunale fissa il termine per la presentazione delle domande di ammissione al passivo dei creditori, definisce la data di verifica del passivo e nomina il giudice delegato. Al contrario, se il tribunale considera non soddisfatti i requisiti per l'ammissione, allora rigetta la domanda mediante decreto con conseguente interruzione degli effetti prodotti dal decreto ministeriale di apertura, mentre restano validi gli effetti prodotti dagli atti compiuti dagli organi della procedura.

I.3.2.3. Il procedimento

L'istanza motivata presentata al Ministero apre la fase amministrativa e con tale istanza l'impresa deve:

- Richiedere l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria speciale mediante ristrutturazione o cessione;
- Motivare la richiesta di ammissione chiarendo i motivi della crisi e le possibilità di ristrutturazione o cessione;
- Allegare i documenti idonei ad accertare la sussistenza sia delle prospettive di recupero sia dei presupposti oggettivi e soggettivi.

Il Ministro, una volta valutati i requisiti per l'accesso, deve provvedere all'ammissione immediata dell'impresa alla procedura ma, in tale contesto, la legge non dispone nulla relativamente agli accertamenti che devono essere compiuti dal Ministro né disciplina l'istruttoria davanti allo stesso. Sulla base di ciò, è quindi possibile dedurre che l'ammissione immediata alla procedura

consiste nel fatto che non è necessario attendere la pronuncia del tribunale, ma ciò non significa che non vi debba essere un'adeguata istruttoria, infatti il Ministro deve verificare la sussistenza dei requisiti, quanto meno di quelli soggettivi⁷⁶. Il decreto di apertura spetta tanto al Ministro delle Imprese e del Made in Italy quanto al Presidente del Consiglio, in via alternativa disgiuntiva.

L'ipotesi di rigetto dell'istanza non viene prevista dal D.L. n. 347/2003 ma che è comunque possibile nel caso in cui la verifica ministeriale si concluda con esito negativo. Viceversa, se la verifica si conclude con esito positivo, il Ministro provvede con proprio decreto all'ammissione immediata e alla nomina del commissario straordinario.

Contemporaneamente alla presentazione dell'istanza, l'impresa deve presentare ricorso al tribunale competente⁷⁷ per la dichiarazione dello stato di insolvenza. Tuttavia, l'art. 4 al co. 1 – bis prevede che il tribunale, oltre a dover accertare la sussistenza dello stato di insolvenza, deve anche verificare la sussistenza dei requisiti, quindi si ha una “*duplicazione*”⁷⁸ di accertamento. Il tribunale deve pronunciarsi in tempi brevi, ovvero quindici giorni e, se accerta la sussistenza dello stato di insolvenza e degli altri requisiti, procede con la dichiarazione dello stato di insolvenza con sentenza in cui stabilisce il giorno per la verifica dello stato passivo, definisce il termine per la presentazione delle domande di ammissione e nomina il giudice delegato. Viceversa, se accerta l'insussistenza dello stato di insolvenza o di uno dei requisiti, allora cessano gli effetti del decreto ministeriale e si chiude la procedura, anche se restano salvi gli effetti degli atti compiuti legalmente dagli organi della procedura.

Gli effetti del decreto di apertura della procedura sono i medesimi che si individuano nell'amministrazione straordinaria comune con il decreto di

⁷⁶ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 590, Mulino editore, 2023

⁷⁷ “*Tribunale sede della sezione specializzata in materia di imprese da individuare in relazione al luogo dove l'impresa ha il centro degli interessi principali*” (Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 590, Mulino editore, 2023)

⁷⁸ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 591, Mulino editore, 2023

ammissione e i soggetti verso cui si producono sono: il debitore, i creditori e i rapporti giuridici preesistenti.

Nel caso del debitore si ha lo spossessamento pieno con conseguente affidamento della gestione e dell'amministrazione al commissario.

Relativamente ai creditori si individua il divieto di iniziare o proseguire azioni cautelari o esecutive nei confronti dei beni rientranti nel patrimonio dell'imprenditore insolvente.

Infine, i rapporti preesistenti proseguono secondo la regola generale con possibilità di scioglimento per il commissario straordinario.

È opportuno evidenziare che gli atti pregiudizievoli ai creditori producono i medesimi effetti previsti per l'amministrazione straordinaria comune, ma con una differenza⁷⁹: in ipotesi di autorizzazione sia del programma di ristrutturazione sia del programma di cessione sono proponibili le azioni revocatorie, purché queste rappresentino un vantaggio per i creditori e non per il debitore. Il computo dei termini inizia a decorrere dalla data del provvedimento ministeriale.

Anche nella ristrutturazione aziendale, il commissario straordinario deve presentare al Ministro il programma di ristrutturazione o di cessione, entro il termine di 180 giorni che inizia a decorrere dalla data del decreto di nomina ed è prorogabile per altri 90 giorni. Il programma redatto deve tenere conto della posizione dei piccoli risparmiatori che hanno investito nelle obbligazioni emesse dall'impresa sottoposta alla procedura. Inoltre, se il programma che è stato presentato dal commissario segue l'indirizzo di ristrutturazione e non viene approvato dal Ministero, il commissario può presentare un programma di cessione entro i sessanta giorni successivi. Si deduce che tale decreto si allontana dalla logica della Legge Prodi – bis, che esclude l'ipotesi di rifiuto dell'autorizzazione del programma di ristrutturazione da parte del Ministro.

Una differenza che emerge tra la Legge Prodi – bis e la Legge Marzano riguarda la durata della procedura. Infatti, la durata ordinaria di entrambi i

⁷⁹ Giacomo D'Attore, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, pag. 501, Giappichelli, seconda edizione, 2022.

programmi è pari a due anni, ma sono concesse due proroghe in ragione della complessità e delle problematiche relative alle operazioni da compiere e alla definizione occupazionale, ciascuna delle quali per un massimo di dodici mesi. Da ciò si deduce che la durata massima complessiva della ristrutturazione aziendale corrisponde a quattro anni. Si evidenzia che il dies a quo⁸⁰ è il medesimo che si individua nel D. Lgs. n. 270/1999, ovvero la data di autorizzazione del programma.

Anche nell'ambito della liquidazione si individuano delle deroghe rispetto all'amministrazione straordinaria comune, che sono volte ad evitare che le tempistiche per la redazione e l'autorizzazione del programma pregiudichino le prospettive di liquidazione o di continuità. La liquidazione è sempre affidata al commissario straordinario e le operazioni di cessione o di utilizzo di beni, aziende o rami di aziende devono essere autorizzate dal Ministro, o dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza ma prima dell'approvazione del programma o addirittura prima della dichiarazione dello stato di insolvenza in ipotesi di urgenza. Inoltre, il commissario straordinario ha la possibilità di richiedere al Ministro l'autorizzazione a compiere le operazioni necessarie per la continuità produttiva anche prima dell'autorizzazione del programma, come disciplinato dall'art. 5 del D.L. n. 347/2003.

Relativamente alla ripartizione dell'attivo, questa viene disciplinata dalle norme del D. Lgs. n. 270/1999, ma con una particolarità: il giudice delegato può autorizzare il pagamento dei creditori anteriori quando si rileva necessario per evitare un pregiudizio alla consistenza patrimoniale o alla continuità dell'impresa.

L'art. 4 – ter al co. 1 del D.L. n. 347/2003 stabilisce che *“l'accertamento del passivo, improntato a criteri di massima celerità e speditezza, è disciplinato dall'articolo 53 del decreto legislativo n. 270”*. Si deve, però,

⁸⁰ “Giorno di inizio della decorrenza di un termine: esso non si computa nel termine stesso” (Definizione Brocardi)

⁸⁰ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 597, Mulino editore, 2023

tenere presente che lo stesso articolo fa rinvio⁸¹, a sua volta, all'art. 93 della Legge Fallimentare, il quale attualmente è da intendersi come rinvio all'art. 201 e seguenti del CCII. Inoltre, non viene fornita una definizione o spiegazione di come debbano essere intesi i criteri di “*celerità*” e “*speditezza*”⁸².

Il co. 2 del medesimo articolo sancisce che “*nel caso in cui sia stata autorizzata la presentazione di una proposta di concordato, si applicano le disposizioni dell'articolo 4 – bis, anche in caso di mancata approvazione del concordato*”. Ciò significa che viene prevista un'equivalenza⁸³ tra la verifica del passivo e la verifica condotta in materia di concordato, evidenziando che quest'ultima è, di fatto, funzionale alla votazione. Tuttavia, dopo l'emanazione del D.L. n. 179/2012, l'equivalenza appena descritta è venuta meno in quanto è stato modificato il procedimento fallimentare dell'accertamento del passivo e ciò coinvolge anche la disciplina di amministrazione straordinaria, sia comune sia speciale, mentre non coinvolge la verifica nell'ambito del concordato che, di conseguenza, rimane disciplinata dalle regole precedenti.

Una norma che è opportuno evidenziare di tale decreto è l'art. 4 al co. 4 – quater in quanto questo prevede che le vendite per le imprese operanti nel settore di servizi pubblici essenziali si realizzino con trattativa privata. Tale norma risulta essere in contrasto con i principi di fondo della riforma delle procedure liquidatorie, ovvero che le vendite debbano realizzarsi con procedure competitive, come definito dall'art. 215 del CCII⁸⁴.

Infine, la cessazione della procedura avviene secondo le regole previste per l'amministrazione straordinaria comune ma, anche in questo caso, si individuano delle differenze; in particolare, sono previste due ulteriori ipotesi

⁸¹ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 598, Mulino editore, 2023

⁸² Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 598, Mulino editore, 2023

⁸³ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 598, Mulino editore, 2023

⁸⁴ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 619, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

per la conversione della procedura. La prima prevede la conversione della procedura in liquidazione giudiziale, disposta dal tribunale, qualora il commissario sostenga che non sia possibile adottare nessuno dei due indirizzi del programma, oppure qualora il Ministro non abbia autorizzato né il programma di cessione né quello di ristrutturazione. La seconda, che prevede sempre la conversione in liquidazione giudiziale, nell'ipotesi in cui il tribunale abbia respinto il concordato, e non sia stato presentato o autorizzato un programma di cessione.

I.3.3. Il concordato straordinario D.L. n. 347/2003

Una novità importante della Legge Marzano è rappresentata dal concordato e dal ruolo attribuito allo stesso. In questo caso è opportuno evidenziare l'originalità del tipo di concordato in quanto, quando viene introdotto, risulta essere decisamente differente dal concordato fallimentare, dal concordato di liquidazione e dal concordato previsto dalla Legge Prodi – bis.

È comunque opportuno evidenziare che l'originalità di questo concordato si è ridotta, infatti la disciplina dei diversi concordati preventivi è stata soggetta ad innovazioni basate sul concordato straordinario della Legge Marzano⁸⁵.

Inoltre, tale tipologia di concordato si caratterizza anche per il fatto che può essere attuato indipendentemente dall'indirizzo adottato per il programma, ciò in seguito all'introduzione dell'art. 4 – bis del D.L. n. 1/2015, c.d. “*Decreto Ilva*”; infatti, in passato, poteva essere proposto solo in ipotesi di indirizzo di ristrutturazione del programma.

Perciò si può concludere che il concordato della ristrutturazione aziendale svolge la funzione di strumento di cessazione della procedura, ma si basa su regole procedimentali autonome.

I.3.3.1. La proposta

Un primo elemento di originalità che è possibile individuare risiede nella legittimazione: il commissario straordinario è l'unico soggetto

⁸⁵ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 599, Mulino editore, 2023

legittimato a presentare la proposta di concordato, con esclusione di qualsiasi altro soggetto, incluso l'imprenditore insolvente. Inoltre, la presentazione dell'istanza di concordato prescinde dalla conclusione della verifica del passivo e determina l'interruzione delle operazioni di accertamento, come definito dall'art. 4 – bis al co. 1–bis del D.L. n. 347/2003. Ciò significa che il commissario straordinario può richiedere al giudice delegato di disporre la sospensione delle operazioni di accertamento del passivo anche prima della presentazione della proposta di concordato, purché sussistano concrete possibilità di proporre il concordato.

L'autorizzazione della proposta di concordato da parte dell'autorità amministrativa non è richiesta, anche perché il concordato deve essere redatto nell'ambito del programma, costituendo così parte integrante dello stesso, e quindi probabilmente è stata ritenuta sufficiente l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso. Quindi, in un certo senso, il controllo della proposta di concordato è incorporato e sostituito dall'autorizzazione del programma rilasciata dal Ministro stesso⁸⁶.

Il programma, contenente la previsione di concordato, deve essere trasmesso dal commissario straordinario alla cancelleria del tribunale entro tre giorni da quando vi è stata l'autorizzazione del Ministro e, contestualmente, il commissario deve presentare istanza di concordato davanti al giudice delegato.

Il contenuto è sufficientemente disciplinato dal decreto in questione, in particolare all'art. 4 – bis (1 co.): da una parte è definito che le condizioni e le possibili garanzie devono essere dettagliatamente descritte nel programma, dall'altra l'articolo precisa che *“Il commissario straordinario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato, di cui deve indicare dettagliatamente le condizioni e le eventuali garanzie. Il concordato può prevedere: a) la suddivisione dei creditori in classi secondo la posizione giuridica ed interessi economici omogenei; b) trattamenti differenziati fra creditori appartenenti a classi diverse; c) la ristrutturazione dei debiti e la*

⁸⁶ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 600, Mulino editore, 2023

soddisfazione dei creditori attraverso qualsiasi forma tecnica, o giuridica, anche mediante accollo, fusione o altra operazione societaria; in particolare, la proposta di concordato può prevedere l'attribuzione ai creditori, o ad alcune categorie di essi nonché a società da questi partecipate, di azioni o quote, ovvero obbligazioni, anche convertibili in azioni o altri strumenti finanziari e titoli di debito; c – bis) l'attribuzione ad un assuntore delle attività delle imprese interessate dalla proposta di concordato (...)”.

La proposta di concordato deve essere pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

In tale ambito è opportuno analizzare anche il concordato nella procedura di gruppo: la proposta di concordato può essere unica per più società del gruppo soggette ad amministrazione straordinaria, per cui resta comunque salva l'autonomia delle masse passive e attive. Essendo che il ricorso è unico mentre i patrimoni passivi e attivi delle società sono separati, nella proposta possono essere previsti trattamenti differenziati tra i creditori delle varie società, pur facendo parte essi della stessa classe di creditori; ciò in ragione delle condizioni patrimoniali di ciascuna società del gruppo.

I.3.3.2. La verifica dei crediti

Un ulteriore elemento di particolarità che si individua nel concordato straordinario riguarda la verifica dei crediti⁸⁷, in quanto viene previsto un meccanismo articolato, formalmente diverso dall'accertamento del passivo, che viene interrotto a seguito della presentazione dell'istanza di concordato, ed è funzionale al concordato stesso. Tale meccanismo riguarda tutte le tipologie di crediti, compresi i crediti privilegiati.

La verifica dei crediti si apre con la fissazione del termine da parte del giudice delegato entro il quale, da una parte, i soggetti che non figurano nell'elenco dei creditori possono presentare istanza di ammissione, alla quale devono essere allegati i documenti giustificativi; dall'altra, entro tale termine, l'imprenditore, i creditori e ogni altro soggetto interessato hanno modo di

⁸⁷ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 600, Mulino editore, 2023

esporre le proprie osservazioni al tribunale relativamente all'elenco dei creditori redatto dal commissario straordinario, ciò tenendo presente che le osservazioni possono avere ad oggetto anche le cause di prelazione e i relativi importi.

Il giudice delegato, entro i sessanta giorni successivi, in collaborazione con il commissario straordinario, redige gli elenchi dei creditori ammessi, ammessi con riserva ed esclusi, specificando le cause di prelazione e gli importi. Nell'ipotesi in cui vengano ammessi strumenti finanziari che non consentono di identificare i creditori nominativamente, verranno inseriti nell'elenco i relativi crediti per l'importo complessivo di ciascuna categoria di tali strumenti finanziari. Una volta redatti, questi elenchi vengono depositati in cancelleria e sono resi esecutivi con decreto del giudice delegato. A questo punto, il commissario straordinario informa immediatamente i creditori mediante lettera raccomandata oppure mediante pubblicazione dell'informazione su due o più quotidiani a diffusione nazionale o internazionale oppure con un'altra modalità decisa dal giudice delegato. In generale, però, deve esservi la pubblicazione dell'avvenuto deposito degli elenchi sulla Gazzetta Ufficiale.

Infine, entro il termine di quindici giorni che inizia a decorrere dalla data di comunicazione, sono ammesse contro il decreto del giudice delegato sia le impugnazioni sia le opposizioni, quest'ultime con l'inoltro del ricorso al giudice delegato, rispettivamente secondo la disciplina degli artt. 100 e 98 della Legge Fallimentare.

I.3.3.3. La votazione

Innanzitutto, è opportuno evidenziare che nel concordato straordinario i creditori sono chiamati a votare in merito alla proposta, al contrario di quanto viene previsto nell'amministrazione straordinaria comune.

Il meccanismo di votazione è simile a quello previsto nella liquidazione giudiziale, con la differenza che per il concordato straordinario è previsto che il diritto di voto debba essere riconosciuto nei confronti di tutti i creditori senza distinzione, compresi i creditori chirografari; mentre, nel concordato

liquidatorio giudiziale i creditori privilegiati soddisfatti integralmente non hanno diritto di voto.

Relativamente all'esercizio del voto, è opportuno evidenziare che non è prevista un'adunanza bensì i creditori ammessi, anche con riserva, esprimono il voto entro il termine fissato dal giudice delegato per corrispondenza. Inoltre, nel meccanismo di votazione vige il sistema del c.d. “*silenzio – assenso*”, ovvero che se un creditore non esprime il proprio voto allora si considera favorevole alla proposta di concordato.

Il concordato si considera approvato se i creditori che rappresentano la maggioranza dei crediti ammessi al voto hanno espresso voto favorevole. Nell'ipotesi in cui fosse prevista la suddivisione in classi dei creditori, allora il concordato si considera approvato se i creditori che rappresentano la maggioranza dei crediti ammessi al voto hanno espresso voto favorevole in ogni classe. Tuttavia, nel caso in cui una o più classi di creditori abbia espresso voto contrario relativamente alla proposta di concordato è possibile, a determinate condizioni, la “*neutralizzazione*”⁸⁸ del dissenso. Ciò significa che il tribunale può approvare il concordato anche in presenza del dissenso di una o più classi di creditori se sono soddisfatte congiuntamente tre condizioni: sussiste la maggioranza nel maggior numero di classi, sussiste la maggioranza complessiva e, secondo lo stesso tribunale, i creditori dissenzienti possono essere soddisfatti dal concordato in misura non inferiore alle altre alternative perseguibili.

Se sono state raggiunte le maggioranze, ha luogo la fase finale di controllo del tribunale, che verifica la regolarità della procedura e la legittimità della proposta. Se le maggioranze, la legittimità della proposta e la regolarità della procedura sussistono, il tribunale approva il concordato straordinario mediante sentenza in camera di consiglio.

In ipotesi di rigetto del concordato, entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della sentenza, il commissario straordinario può presentare un programma di cessione al Ministro. Se il programma non è

⁸⁸ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 601, Mulino editore, 2023

autorizzato o non è tempestivamente presentato, il tribunale prevede la conversione della procedura in liquidazione giudiziale, una volta sentito il commissario straordinario.

Infine, la sentenza di approvazione o di rigetto del concordato straordinario deve essere pubblicata per estratto su quotidiani oppure in un'altra forma considerata adeguata dalla sentenza stessa. Entro quindici giorni dalla pubblicazione, la sentenza, sia di approvazione che di rigetto, può essere impugnata davanti alla corte d'appello dall'imprenditore insolvente, dal commissario straordinario o dai creditori; tuttavia, è opportuno porre in luce che l'impugnazione non interrompe l'efficacia esecutiva della sentenza⁸⁹.

Relativamente agli effetti derivanti dalla sentenza di approvazione del concordato, essendo la stessa esecutiva, questi si producono nei confronti di tutti i creditori per fatto, ragione, titolo o causa precedente l'apertura della procedura.

In conclusione, la procedura di amministrazione straordinaria si chiude con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato. Gli organi della procedura restano comunque in carica: da una parte il commissario straordinario per l'esecuzione del concordato, e dall'altra sia il Ministero in qualità di organo della procedura stessa, sia il comitato di sorveglianza per il controllo sull'esecuzione.

I.3.4. Amministrazione straordinaria delle imprese di pubblici servizi D.L. n. 134/2008 c.d. “Salva Alitalia”

Oltre alle varianti di amministrazione straordinaria descritte nei paragrafi precedenti, nel 2008 viene introdotta un'ulteriore versione rivolta alle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali. Questa tipologia di amministrazione straordinaria viene introdotta in seguito al primo dissesto Alitalia mediante il Decreto Legge n. 134/2008, c.d. “*Salva Alitalia*”. Successivamente il D.L. n. 1/2015 ha esteso l'applicabilità di alcune disposizioni del sopracitato D.L.

⁸⁹ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 602, Mulino editore, 2023

n. 134/2008 alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, ciò si rende necessario in seguito al caso Ilva.

Il D.L. n. 134/2008 può essere analizzato sotto tre aspetti distinti⁹⁰: le disposizioni che modificano la Legge Marzano e che pertanto si applicano a tutte le imprese che presentino i requisiti previsti, le disposizioni aggiuntive che modificano e integrano la legge per la sola categoria delle imprese che operano nel settore dei servizi pubblici essenziali e, infine, le disposizioni riguardanti solo la crisi Alitalia e che quindi non sono previste dalla Legge Marzano.

È significativo sottolineare che, sebbene Parmalat sia gravata da un'elevata esposizione debitoria, la sua attività economica rimane redditizia; mentre per salvare Alitalia è praticamente impossibile ricorrere alla ristrutturazione finanziaria e economica, prevista dalla legge Marzano, a causa della scarsa solidità della struttura produttiva.

Da ciò si deduce che il primo elemento di novità introdotto dal D.L. n. 134/2008 è quello di realizzare l'estensione⁹¹ della procedura alle imprese che intendono adottare fin dall'inizio l'indirizzo di cessione dei complessi aziendali, non previsto dalla D.L. n. 347/2003 (*Legge Marzano*) e accessibile, secondo il D. Lgs. n. 270/1999 (*Legge Prodi – bis*), solo se è stato precedentemente tentato il risanamento attraverso un piano di ristrutturazione.

La legge di conversione ha esteso le opzioni disponibili, includendo oltre alla cessione e alla ristrutturazione, una terza modalità di programma per le società che operano nei servizi pubblici essenziali. In tali casi è possibile perseguire gli obiettivi della procedura anche tramite la cessione di beni e contratti secondo un programma di prosecuzione dell'attività aziendale della durata non superiore a un anno. Da questa significativa modifica è quindi possibile dedurre che la procedura speciale tende verso lo stesso obiettivo del fallimento, ovvero la cessione di beni e contratti, e si configura più come una misura amministrativa che come una procedura giudiziaria⁹².

⁹⁰ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 618, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

⁹¹ Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 602, Mulino editore, 2023

⁹² Alessandro Nigro e Daniele Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese: le procedure concorsuali*, pag. 605, Mulino editore, 2023

I.3.4.1. La gestione della procedura

Per quanto riguarda le condizioni soggettive per l'accesso alla procedura non risultano essere molto diverse rispetto a quelle dell'amministrazione straordinaria speciale, tenuto conto che per quest'ultima i valori numerici si determinano a livello di gruppo. Mentre, risultano essere molto più rilevanti e differenti le condizioni relative alla gestione della procedura.

Innanzitutto, la legittimazione a presentare istanza di amministrazione straordinaria spetta in via esclusiva all'imprenditore insolvente. Contestualmente, anche il commissario straordinario beneficia di una maggiore libertà, la quale è riconducibile alla maggiore flessibilità riconosciuta per la cessione delle attività rispetto alle altre procedure.

Il ruolo dell'autorità giudiziaria non viene direttamente impattato dalla riforma, essendo che rimane fermo il passaggio dell'atto dichiarativo dello stato di insolvenza da parte del tribunale; tuttavia, tale ruolo viene influenzato indirettamente in quanto viene ulteriormente “*svalutato*”⁹³, infatti il decreto governativo di apertura della procedura di amministrazione straordinaria può prescrivere l'attuazione di atti necessari alla ristrutturazione. Ciò significa che⁹⁴, mentre il tribunale conserva il proprio ruolo nella dichiarazione di insolvenza, il potere effettivo di gestione e decisione sugli aspetti della ristrutturazione è trasferito al commissario straordinario e alle autorità governative, riducendo di fatto l'influenza diretta del tribunale sulle operazioni della procedura. In altre parole, sebbene il tribunale rimanga coinvolto formalmente, il controllo operativo e le decisioni di gestione della crisi e di ristrutturazione dell'impresa sono gestiti attraverso il decreto governativo e le azioni del commissario, il che comporta una sorta di “*svalutazione*” indiretta del ruolo del tribunale.

⁹³ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 618, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

⁹⁴ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 618, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

Un ulteriore elemento di particolarità riguarda il pagamento dei crediti anteriori⁹⁵: come già analizzato nei paragrafi precedenti, nell'amministrazione straordinaria del D.L. n. 347/2003 è consentito il pagamento dei crediti anteriori prima dell'approvazione del programma di ristrutturazione, previa autorizzazione da parte del giudice delegato, e se i pagamenti di tali crediti risultano essere necessari per evitare un pregiudizio ai creditori. Viceversa, nell'amministrazione straordinaria per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali, è consentito il pagamento dei crediti anteriori senza autorizzazione del giudice delegato, previa valutazione degli stessi. In sintesi, la differenza tra le due normative riguarda il controllo e l'autorizzazione per il pagamento dei crediti anteriori⁹⁵: nell'amministrazione straordinaria della Legge Marzano, i pagamenti sono subordinati all'approvazione del giudice delegato per evitare danni ai creditori stessi; al contrario, per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali, i pagamenti possono essere effettuati senza autorizzazione previa, a condizione che siano valutati come necessari, riflettendo la necessità di mantenere la continuità dei servizi essenziali.

Da ciò si deduce che il fine principale di quest'ultima differenza risiede nel tentativo di evitare un'interruzione del servizio pubblico essenziale.

In tale contesto, vige sempre la clausola di salvezza degli atti compiuti, grazie alla quale gli atti compiuti in questa fase si considerano validi e non annullabili. Tuttavia tale clausola può comportare dei rischi⁹⁵: in particolare, se non è accompagnata da una supervisione adeguata, potrebbe incentivare comportamenti non responsabili o poco professionali poiché i soggetti coinvolti potrebbero sentirsi meno vincolati.

Come già accennato in precedenza, la libertà di intervento in questa procedura si estende dall'autorità politica all'autorità amministrativa. Ciò accade perché, per ragioni di urgenza e indipendentemente dalla categoria dell'impresa, il commissario straordinario può richiedere l'autorizzazione a compiere operazioni di cessione, di fatto senza restrizioni quantitative, sia

⁹⁵ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 618, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

prima dell'autorizzazione del programma che prima della dichiarazione di insolvenza.

I.3.4.2. L'apertura

L'ammissione immediata alla procedura è di competenza, in via alternativa disgiuntiva, sia del Presidente del Consiglio, sia del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, entrambi con proprio decreto.

L'art. 3 (co. 3) del D.L. n. 347/2003 disciplina una disposizione che può essere definita "*equivoca*"⁹⁶: la procedura può essere estesa ad altre imprese del gruppo, ma si considerano equiparate anche le imprese partecipate che hanno rapporti contrattuali, in modo sostanzialmente esclusivo, per la fornitura di servizi necessari all'attività, con l'impresa sottoposta alla procedura. Si deduce che questa ambiguità scaturisce dall'applicabilità della disposizione di estensione della procedura a tutte le imprese che affermino di possedere i requisiti richiesti dall'art. 1.

Un'altra disposizione significativa da considerare è l'art. 4 del D.L. n. 347/2003, che disciplina le vendite a trattativa privata. In particolare, il co. 4 – quater stabilisce che le vendite per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali debbano avvenire secondo questo tipo di trattativa privata. Sebbene l'articolo imponga il rispetto del principio di trasparenza, la norma consente le cessioni a trattativa privata, andando quindi in contrasto con i principi che sono alla base della riforma delle procedure liquidatorie, che stabilisce che le vendite debbano essere effettuate mediante procedure competitive, come indicato dall'art. 215 del CCII. Pertanto si deduce che, in ragione dell'obbligo di trasparenza, sia richiesta una competizione reale o potenziale, che deve comunque essere perseguita dal commissario straordinario, il quale è tenuto a selezionare l'offerta che meglio preservi i livelli occupazionali e soddisfi in misura massima i creditori.

Il procedimento, in particolare, richiede l'approvazione del programma redatto dal commissario straordinario da parte del Ministero.

⁹⁶ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 619, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

Successivamente, il Ministero nomina un'istituzione indipendente per la valutazione dei beni, e autorizza le cessioni o gli affitti dei complessi aziendali. A sua volta, il commissario straordinario seleziona l'acquirente tramite una trattativa privata e stabilisce il prezzo, che deve pari o superiore al valore di mercato.

Come già evidenziato, il D.L. n. 134/2008 include misure straordinarie che non sono confluite nella disciplina dell'amministrazione straordinaria. Tra queste misure si individuano:

- L'esonero dalla responsabilità per gli amministratori, i sindaci e i dirigenti coinvolti nella redazione dei documenti contabili della società, trasferendo quindi la responsabilità esclusivamente in capo all'impresa;
- Il riconoscimento, da parte del Governo, di un "premio"⁹⁷ per i piccoli azionisti di Alitalia. Questi, insieme agli obbligazionisti, sono stati inclusi nel fondo per le vittime di frodi finanziarie⁹⁸.

Da ciò si evince che, con l'introduzione di queste misure straordinarie, è stata introdotta una posizione di preferenza non solo per gli obbligazionisti, una categoria di creditori, ma anche per gli azionisti, i quali sono considerati alla pari dei creditori c.d. "postergati". I creditori postergati sono quelli la cui posizione è subordinata rispetto a quella di altri creditori, il che comporta che vengano rimborsati solo qualora siano stati soddisfatti i crediti di grado superiore.

I.3.4.3. La crisi Ilva

Infine, è importante esaminare la normativa adottata dal Governo per regolare la crisi ILVA⁹⁹, un'azienda attiva nel settore strategico della produzione di acciaio.

⁹⁷ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 619, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

⁹⁸ "Il decreto legge n. 134/2008 (legge n. 166/2008), all'art. 3, comma 2, ha previsto una tutela per azionisti e obbligazionisti di Alitalia che non abbiano esercitato opzione per la conversione dei titoli in azioni di – nuove società, mediante ricorso al Fondo per l'indennizzo dei risparmiatori che siano rimaste vittime di frodi finanziarie e abbiano subito un danno ingiusto." (Parlamento italiano)

⁹⁹ Società che viene costituita nel 1905 operante nel settore siderurgico e specializzata nella produzione di acciaio. Nel 1911 l'Ilva assunse la guida di un consorzio industriale per gestire gli stabilimenti di varie

La procedura di amministrazione straordinaria dell'Ilva si distingue per una serie di disposizioni che si discostano sia dalla Legge Prodi – bis sia dalla Legge Marzano e che, contestualmente, non sono applicabili al di fuori di questa particolare procedura.

Una prima misura da analizzare è la Legge di Stabilità del 2016¹⁰⁰ che consente di estendere, sostanzialmente, la durata dei programmi di amministrazione straordinaria per le imprese attive nel settore dei servizi pubblici essenziali, ovvero le imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di rilevanza strategica nazionale. Sebbene per queste imprese si applichi la Legge Marzano, la Legge di Stabilità 2016 stabilisce che il programma della procedura di amministrazione straordinaria, sia esso di ristrutturazione o di cessione, può avere una durata massima di quattro anni, autorizzata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Per concludere, con l'entrata in vigore del D.L. n. 1/2015 e D.L. n. 191/2015, che riguardano la cessione dei beni aziendali delle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento di rilevanza strategica nazionale soggette e sono direttamente sottoposte all'amministrazione straordinaria, è stata introdotta la possibilità di cedere in affitto dei beni aziendali. I criteri per la selezione del cessionario includono la capacità di garantire la continuità del servizio pubblico e la continuità produttiva dello stabilimento industriale, considerando anche la salvaguardia dei livelli occupazionali.

È importante specificare che, in seguito al D. L. n. 1/2015, si sono susseguiti ulteriori interventi normativi di urgenza specificatamente mirati alla conclusione del processo di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva.

società minore. Tra il 1930 e 1931 acquisì o integrò numerose altre imprese, anche al di fuori del settore siderurgico, e nel 1937 divenne parte del gruppo Finsider, una finanziaria creata per gestire le aziende siderurgiche dell'IRI. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, nel 1961, incorporò la Cornigliano S.p.A., dando origine al gruppo Italsider. Nel 1988, nell'ambito di un risanamento delle attività siderurgiche dell'IRI, fu costituita a Roma la Ilva S.p.A.

¹⁰⁰ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 620, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

Tale disciplina è basata su un solo obiettivo¹⁰¹ definito dall'art. 1 (co. 3) del D.L. n. 191/2015: *“al solo scopo di accelerare il processo di trasferimento e conseguire la discontinuità di cui al comma 2, garantendo nel contempo la prosecuzione dell'attività in modo da contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute e dell'occupazione, nelle more del completamento delle procedure di trasferimento disposta in favore dell'amministrazione straordinaria l'erogazione della somma di 300 milioni di euro, indispensabile per fare fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria. (...)”*

In conclusione, si è designato un regime speciale fondato su due elementi distintivi: da una parte, l'ipotesi che la procedura si orienti fin dall'inizio verso l'indirizzo della cessione anziché verso quello della ristrutturazione; dall'altra, il fatto che vengano meno le caratteristiche proprie della procedura di amministrazione straordinaria come fino ad ora descritta, portando quindi a una liquidazione immediata dei complessi aziendali.

I.4. Il Codice della Crisi e l'amministrazione straordinaria

Come già esaminato nei paragrafi precedenti, il legislatore ha escluso l'amministrazione straordinaria dall'ambito di applicazione del Codice della Crisi, confermando così le norme che regolano questa procedura, come indicato dall'art. 1 co. 2 del CCII.

È ragionevole supporre che l'amministrazione straordinaria non sia stata influenzata dalla riforma delle procedure concorsuali. Tuttavia, se da una parte è possibile sostenere che essa abbia preservato le proprie caratteristiche, rendendola di fatto la procedura conservativa per eccellenza, dall'altro lato non si può ignorare che l'introduzione del Codice abbia avuto un impatto su questa procedura.

In questo contesto, il riferimento non riguarda le disposizioni che intervengono direttamente sull'amministrazione straordinaria, che mirano a migliorarne l'efficienza e

¹⁰¹ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 619, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

l'informatizzazione. Esempi di queste sono l'art. 27 del CCII che tratta della competenza per territorio, stabilendo la selezione del tribunale come "*sede delle sezioni specializzate in materia di impresa*" in relazione al luogo in cui l'impresa ha il centro degli interessi principali; e l'art. 5 – bis del CCII, relativo alla pubblicazione delle informazioni riguardanti la procedura, che richiede che queste vengano diffuse sui siti istituzionali del Ministero della Giustizia e del Ministero dello Sviluppo Economico (attuale MIMIT). Il riferimento, invece, è a due aspetti analitici che evidenziano le interazioni tra la procedura di amministrazione straordinaria e il Codice della Crisi. Il primo aspetto concerne le norme che intervengono indirettamente sulla procedura per effetto di rinvii alla Legge Fallimentare del 1942 nella disciplina della procedura stessa. Il secondo si riferisce agli elementi apportati dall'art. 368 del CCII e alle disposizioni riguardanti il diritto del lavoro.

Secondo l'analisi condotta da Giuseppe Leogrande in "*Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*", emerge che i provvedimenti normativi relativi alle varianti di amministrazione straordinaria, ovvero la Legge Prodi – bis e la Legge Marzano, includono norme di chiusura a livello sistematico, ovvero disposizioni giuridiche volte a completare e armonizzare il sistema normativo. La Legge Marzano, infatti, rinvia espressamente alle norme della Legge Prodi – bis nell'art. 8, disponendo che "*per quanto non disposto diversamente dal presente decreto, si applicano le norme di cui al decreto legislativo n. 270, in quanto compatibili*". Analogamente, la Legge Prodi – bis prevede il rinvio espresso alle disposizioni della liquidazione coatta amministrativa attraverso l'art. 36, che stabilisce: "*per quanto non previsto dal presente decreto, si applicano alla procedura di amministrazione straordinaria, in quanto compatibili, le disposizioni sulla liquidazione coatta amministrativa, sostituito al commissario liquidatore il commissario straordinario*". Inoltre, le normative relative alla liquidazione coatta amministrativa e all'amministrazione straordinaria comune presentano numerosi rinvii alle norme della Legge Fallimentare.

Di conseguenza, si può concludere che l'obiettivo è quello di comprendere se i rinvii presenti nelle disposizioni riguardanti l'amministrazione straordinaria debbano essere interpretati in senso statico, assicurando così la sussistenza di alcune norme della Legge Fallimentare, oppure in senso dinamico, dovendo di conseguenza esaminare gli

istituti nelle norme introdotte dal Codice. Il legislatore ha fornito alcuni segnali per chiarire questo argomento¹⁰².

Innanzitutto, l'art. 1 del Codice stabilisce non solo la salvaguardia delle norme delle leggi speciali in materia di amministrazione straordinaria, ma precisa anche che, qualora la crisi o l'insolvenza non sia disciplinata in via esclusiva, allora trovano applicazione anche le procedure ordinarie regolate dal Codice.

In secondo luogo, si evidenzia il coordinamento pieno tra il CCII e la liquidazione coatta amministrativa, in cui tutti i rinvii previsti si riferiscono unicamente alle disposizioni del Codice; ciò significa che non esistono più rinvii alla Legge Fallimentare in materia di liquidazione coatta amministrativa. A dimostrazione di ciò, il legislatore ha precisato all'art. 294 co. 2 del Codice che *“i rinvii al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 contenuti in leggi speciali in materia di liquidazione coatta amministrativa si intendono fatti alle disposizioni del presente codice della crisi e dell'insolvenza e secondo le norme di coordinamento”*.

Sulla base di quanto descritto in precedenza è opportuno immaginare un rinvio in senso dinamico anche per l'amministrazione straordinaria¹⁰³. In caso contrario, si presuppone che si applicherebbero le norme della Legge Fallimentare quando il rinvio è effettuato dalla Legge Prodi – bis, e le norme del nuovo Codice quando il rinvio proviene dalle norme sulla liquidazione coatta amministrativa. Tuttavia, tale opinione non è condivisa da tutti gli esperti, anche perché è stato dimostrato che il legislatore ha adottato norme di coordinamento anche nell'ambito dell'amministrazione straordinaria. In particolare, l'art. 49 del D. Lgs. n. 83/2022 ha sostituito sia il rinvio alla Legge Fallimentare con un richiamo alle disposizioni del Codice, sia aggiornato alcune norme della Legge. Inoltre, gli artt. 8 e 15 del D. Lgs. n. 270/1999 sono stati anch'essi modificati per eliminare i rinvii alla Legge Fallimentare a favore dei richiami alle norme del Codice.

Questa forma di intervento ha riguardato esclusivamente le disposizioni relative alla fase di osservazione del D. Lgs. n. 270/1999, escludendo pertanto le norme specifiche della procedura che si applicano dopo la formale apertura. Ciò ha portato a ritenere che i rinvii alla Legge Fallimentare presenti nelle norme proprie dell'amministrazione

¹⁰² Giuseppe Legrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 3, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

¹⁰³ Giuseppe Legrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 3, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

straordinaria debbano essere interpretati in senso statico, risultando quindi in un certo modo “salvi”¹⁰⁴.

Per comprendere come questa tematica possa influenzare una procedura la cui caratteristica principale è l’esercizio dell’impresa, è utile esaminare, ad esempio, le problematiche legate ai rapporti giuridici pendenti a seguito delle introduzioni apportate dal Codice. Infatti, se il commissario straordinario decidesse di subentrare in un contratto ad esecuzione periodica o continua, l’applicazione dell’art. 74 della Legge Fallimentare, in base al rinvio statico, obbligherebbe il commissario ad effettuare il pagamento anche per le consegne già avvenute. Al contrario, se il rinvio fosse dinamico, troverebbero applicazione gli artt. 172 e 179 del Codice, il che significherebbe che il commissario straordinario dovrebbe procedere al pagamento solo per le prestazioni rese dopo l’apertura della procedura, cristallizzando così il credito per le prestazioni già eseguite¹⁰⁵.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia giuslavorista, il legislatore ha effettuato interventi significanti, anche nell’ambito dell’amministrazione straordinaria, a tal punto da sollevare la questione se le norme speciali, che riguardano sia la procedura comune che quella speciale, possano attualmente coesistere con quanto stabilito dall’art. 368 del Codice, rubricato come “*coordinamento con la disciplina del diritto del lavoro*”.

Secondo quanto esaminato da Giuseppe Leogrande¹⁰⁶, emerge una critica alla riforma legislativa, suggerendo che il legislatore non ha tenuto in debita considerazione né la natura né la finalità della procedura di amministrazione straordinaria. La riforma ha introdotto una distinzione tra le procedure di amministrazione straordinaria: quelle con autorizzazione all’esercizio d’impresa e quelle senza autorizzazione o con cessazione dell’esercizio d’impresa. La critica rivolta al legislatore si focalizza proprio su questa distinzione, ritenuta non appropriata rispetto agli scopi della procedura, sostenendo che la riforma non si allinei con gli obiettivi originari dell’amministrazione straordinaria.

Il riferimento, in questo caso, è rivolto all’art. 368 co. 4 del CCII, il quale apporta modifiche al comma 4 – bis e introduce il comma 5 – ter dell’art. 47 della Legge n.

¹⁰⁴ Giuseppe Leogrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 4, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

¹⁰⁵ Giuseppe Leogrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 4, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

¹⁰⁶ Giuseppe Leogrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 6, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

428/1990. In particolare, l'art. 368 del Codice della Crisi, intervenendo sul comma 4 – bis, stabilisce che in caso di trasferimento di aziende sottoposte ad amministrazione straordinaria, in ipotesi di continuità dell'impresa, e qualora sia stato raggiunto un accordo con le rappresentanze sindacali, trova applicazione l'art. 2112 del Codice civile per quanto concerne le condizioni di lavoro, nei termini e con le limitazioni stabilite dall'accordo stesso.

Riguardo all'introduzione del comma 5 – ter, invece, è stato sancito che, in caso di apertura dell'amministrazione straordinaria, anche in assenza di autorizzazione all'esercizio d'impresa o in ipotesi di cessazione dell'attività, qualora venga raggiunto un accordo sindacale durante la consultazione, è possibile il mantenimento, anche parziale, dell'occupazione. In tal caso, non trova applicazione l'art. 2112 del Codice civile per i lavoratori il cui rapporto di lavoro prosegue con l'acquirente dell'azienda. Inoltre, il comma chiarisce che l'accordo può stabilire che il trasferimento non interessi il personale eccedentario¹⁰⁷, il quale rimane, in tutto o in parte, alle dipendenze del soggetto alienante.

Da quanto descritto in precedenza, è possibile affermare che il legislatore sembra trascurare l'importanza dell'autorizzazione all'esercizio dell'impresa nel contesto dell'avvio alla procedura di amministrazione straordinaria. Inoltre, la legge non prevede alcuna opzione di programma per un'impresa in difficoltà che non preveda di continuare l'esercizio dell'attività, infatti: per il programma di cessione è richiesto un impegno di almeno un anno, mentre per il programma di ristrutturazione questo impegno si estende a due anni. Da ciò si deduce che quanto disciplinato dal comma 5 – ter dell'art. 47 sopra descritto costituisce un'ipotesi residuale applicabile principalmente alle società minori del gruppo che non soddisfano i requisiti per un programma autonomo¹⁰⁸.

Sostanzialmente, la caratteristica fondante dell'amministrazione straordinaria è l'esercizio d'impresa, infatti il tribunale ha la facoltà di: disporre l'apertura della procedura sulla base di uno dei programmi alternativi nel momento in cui ritiene che ci siano prospettive di risanamento; astenersi dal richiedere, anche d'ufficio, la conversione in liquidazione giudiziale durante la procedura, se riscontra che l'esercizio d'impresa può

¹⁰⁷ “Situazione per cui il personale in servizio (inteso quantitativamente e senza individuazione nominativa) supera la dotazione organica in una o più qualifiche, categorie, aree o profili professionali di riferimento” (Definizione Ministero dell'Istruzione e del Merito)

¹⁰⁸ Giuseppe Leogrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 6, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

essere utilmente perseguito; infine, revocare ufficialmente l'esercizio d'impresa quando constata la completa esecuzione del programma di cessione, ovvero la vendita dell'impresa in esercizio.

A tali tematiche si aggiunge anche la questione per cui il commissario straordinario non ha facoltà di rescindere i contratti di lavoro subordinato, come indicato dall'art. 50 co. 4. Inoltre, è importante evidenziare che il trasferimento di tutti i rapporti di lavoro al soggetto acquirente potrebbe portare ad una "stasi" della procedura stessa, incidendo così sulle reali possibilità di risanamento dell'impresa. Questo scenario creerebbe un notevole pregiudizio per i creditori, che, a causa del badwill¹⁰⁹, vedrebbero ridotto il valore dell'impresa; per i lavoratori; per l'ordine pubblico; e, infine, per l'economia nazionale, la quale potrebbe dover far fronte ad una perdita produttiva e a maggiori oneri per gli ammortizzatori sociali, che, in caso di mancata conversione della procedura e di attuazione del programma, dovrebbe essere estesi a tutti i lavoratori.

Per concludere, sarebbe opportuno riconsiderare le disposizioni dell'art. 47 della Legge n. 428/1990 affinché vengano allineate alle finalità e alla natura della procedura, rispettando i principi delle normative speciali, tenendo conto del programma scelto e non dell'autorizzazione per l'esercizio d'impresa. A conferma di ciò, si evidenziano due ulteriori riflessioni¹¹⁰: in primo luogo, anche nella liquidazione giudiziale può essere autorizzato l'esercizio d'impresa e, in caso di adozione del programma di cessione, durante le consultazioni sindacali, potrebbe essere prevista una limitazione dei diritti garantiti dall'art. 2112 del Codice civile per facilitare la cessione dell'azienda. Lo stesso approccio dovrebbe essere adottato anche nell'amministrazione straordinaria che, in presenza di un programma di cessione, è finalizzata alla liquidazione dei beni del debitore e si svolge sotto il controllo dell'autorità pubblica, avendo come presupposto lo stato di insolvenza. In secondo luogo, la Corte di Giustizia Europea ha fornito dei chiarimenti,

¹⁰⁹ "L'avviamento, definito con termine anglosassone goodwill, è riconducibile alla capacità dell'azienda di produrre reddito. Se i fattori che caratterizzano l'avviamento si esplicano negativamente si ha il cosiddetto badwill o avviamento negativo. Il badwill al contrario del goodwill riduce il valore dell'intero complesso aziendale ed è indice di una scarsa redditività o addirittura di croniche situazioni di perdita" (Definizione Borsa Italiana)

¹⁰⁹ Giuseppe Legrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 7, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

¹¹⁰ Giuseppe Legrande, *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, pag. 7, Rivista Lavoro Diritti Europa n. 2, 2024.

riconoscendo la possibilità di derogare parzialmente alle disposizioni generali relative alla continuità dei rapporti di lavoro, al fine agevolare la risoluzione della crisi d'impresa.

A completamento dell'analisi, nei paragrafi seguenti saranno esaminate quattro sentenze aventi ad oggetto le problematiche derivanti dall'interazione tra il Codice della Crisi e la Legge Fallimentare.

I.4.1. Sentenze del Tribunale di Milano

Le sentenze esaminate in questo paragrafo sono state pronunciate dal Tribunale di Milano, ed è opportuno sottolineare che, per una delle due sentenze, sono disponibili i riferimenti alle società interessate e agli organi designati, mentre per la seconda tali informazioni non sono state fornite per ragioni di sicurezza.

Le sentenze in questione si riferiscono a due situazioni distinte: da una parte, una sentenza ha per oggetto la richiesta di accesso congiunto a uno strumento di regolazione della crisi per alcune società del gruppo Acciaierie d'Italia; dall'altra, la sentenza concerne l'estensione alla procedura madre di amministrazione straordinaria di alcune imprese appartenenti ad un gruppo, considerando che per un'altra società dello stesso gruppo, la procedura era già stata aperta.

Con riferimento alla sentenza riguardante il gruppo Acciaierie d'Italia, il procedimento giudiziario di riferimento è il n. 210/2024 r.g.. Come già menzionato, tale sentenza rappresenta quanto disposto dal Tribunale di Milano, che opera in sede collegiale, in merito alla richiesta di accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza, nonché alla richiesta di conferma delle misure protettive previste dall'art. 54 co. 2 del Codice della Crisi.

Tale richiesta viene avanzata il 17 febbraio 2024 dalle seguenti società del gruppo: Acciaierie d'Italia S.p.A., AdI Energia S.r.l., AdI Servizi Marittimi S.r.l. e AdI Tubiforma S.r.l.. Tutte queste società hanno sede legale a Milano, in Viale Certosa n. 239.

La struttura del gruppo risulta essere la seguente:



Fonte: Tribunale di Milano, *Ricorso per la conferma delle misure protettive e la concessione delle misure cautelari ex art. 19 CCII*, pag. 6, 25 gennaio 2024

Si deve tenere presente che il 18 febbraio 2024, ovvero il giorno seguente, la società Invitalia S.p.A., socio di minoranza di Acciaierie d'Italia, ha presentato ricorso al Tribunale per richiedere l'accertamento dello stato di insolvenza, dichiarando di aver inoltrato al Ministero delle Imprese e del Made in Italy l'istanza per l'immediato accesso alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi degli artt. 1 e 2 della Legge Marzano.

Per quanto riguarda il procedimento ex art. 44 del Codice (rubricato “*accesso a uno strumento di regolazione delle crisi e dell'insolvenza con riserva di deposito di documentazione*”), ovvero il procedimento avviato dalle società del gruppo per accedere a uno degli strumenti di risoluzione della crisi e dell'insolvenza, il Tribunale ha emesso un provvedimento il 20 febbraio 2024, richiedendo chiarimenti e fissando un'udienza per il 27 febbraio 2024. La richiesta di chiarimenti ha due ordini di ragione¹¹¹: il primo riguarda la composizione negoziata che coinvolgeva tutte le società ricorrenti, poiché non sono stati forniti riscontri in merito alla conclusione della composizione e sull'esito delle trattative. Il secondo punto, invece, ha per oggetto la persistenza di un gruppo di imprese tra le società

¹¹¹ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 3, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

AdI Servizi Marittimi S.r.l., AdI Energia S.r.l., e AdI Tubiforma S.r.l., considerando che la società Acciaierie d'Italia S.p.A. è stata ammessa immediatamente alla procedura di amministrazione straordinaria. Questo cambiamento è stato comunicato al Tribunale competente il 20 febbraio 2024, lo stesso giorno del provvedimento. Pertanto, si deduce che il Tribunale desidera chiarire la situazione del gruppo di imprese dopo l'ammissione di Acciaierie d'Italia S.p.A. ad amministrazione, poiché tale situazione potrebbe influire sull'esistenza del gruppo imprenditoriale tra le società.

Il 23 febbraio 2024, le parti ricorrenti hanno chiarito in una memoria di aver rinunciato alla domanda di composizione negoziata; in ragione di ciò, hanno presentato richiesta di archiviazione contestualmente al deposito della domanda prenotativa.

Il Tribunale ha rilevato un'asimmetria procedimentale¹¹², consistente nella situazione tale per cui vengono presentate contestualmente una richiesta di accesso ad uno strumento di regolazione della crisi e un'istanza di dichiarazione dello stato di insolvenza. Tale asimmetria è stata desumibile da due elementi: l'avvenuta ammissione di una delle società del gruppo ad amministrazione straordinaria e la richiesta di accesso da parte dell'intero gruppo allo strumento di regolazione ex art. 44 del Codice.

Le società hanno comunicato che, nel breve tempo, sarebbero state avviate le procedure di amministrazione straordinaria anche per gli altri membri del gruppo, con conseguenti richieste di accertamento per lo stato di insolvenza. Con questa dichiarazione, le società ricorrenti hanno implicitamente riconosciuto che la procedura con riserva era volta esclusivamente a proteggere le società operative del gruppo. Infatti, con la caduta della protezione legale garantita dal c.d. “*stay*”¹¹³, ovvero la sospensione temporanea delle richieste di pagamento o delle azioni legali da parte dei creditori, a seguito all'archiviazione della composizione negoziata, si evince che il concordato in bianco era in realtà uno strumento di tutela contro le iniziative dei creditori. Tuttavia, nel corso dell'udienza, la società ha richiesto

¹¹² R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 3, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

¹¹³ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 3, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

insistentemente un termine per la conferma delle misure protettive ai sensi dell'art. 44 del Codice, e il Pubblico Ministero ha sostenuto tale richiesta.

Riguardo alla richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza presentata da Invitalia S.p.A., il giudice ha programmato un'udienza per il 27 febbraio 2024, per il confronto tra il commissario straordinario e la società. Nel corso del procedimento, Acciaierie d'Italia S.p.A. si è costituita in amministrazione straordinaria tramite il suo rappresentante legale, il commissario straordinario Ing. Giancarlo Quaranta. In tale occasione, il commissario ha sottolineato due aspetti¹¹⁴: la necessità di dichiarare lo stato di insolvenza di Acciaierie d'Italia S.p.A., in conformità a quanto previsto dall'art. 4 del D.L. n. 347/2003, e la richiesta di dichiarare inammissibile e improcedibile ai sensi degli artt. 44 e 268 del Codice della Crisi in merito al riconoscimento delle misure protettive ex art. 54 del Codice, anche in ragione della modifica apportata all'art. 2 della Legge Marzano dall'art. 1 del D.L. n. 4/2024. Fondamentalmente, il commissario straordinario ha richiesto che il suddetto ricorso fosse respinto, richiedendo pertanto un rigetto che fosse non solo formale ma anche sostanziale.

Fatta salva l'istruttoria documentale e le udienze precedentemente descritte, il Tribunale ha dichiarato che, nel caso di presentazione di più richieste per la regolazione della crisi e dell'insolvenza in un procedimento, deve essere data priorità a quella che propone soluzioni alternative alla liquidazione giudiziale, alla liquidazione controllata e all'amministrazione straordinaria, come previsto dall'art. 7 del Codice¹¹⁵. Viene sottolineato inoltre che questa regola deve essere interpretata in combinazione con quanto stabilito dall'art. 2 della Legge Marzano, come modificato dal D.L. n. 4/2024, secondo cui, a partire dalla data di presentazione della richiesta di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria della Legge Marzano, non è possibile presentare o proseguire domande di accesso ad uno degli strumenti di regolazione previsti dal Codice della Crisi.

¹¹⁴ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 4, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

¹¹⁵ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 4, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

Dunque, il c.d. “*criterio di specialità*”¹¹⁶ obbliga il Tribunale a pronunciare l'improcedibilità della domanda di regolazione della crisi presentata da Acciaierie d'Italia S.p.A., poiché la società è già stata ammessa in maniera immediata alla procedura di amministrazione straordinaria, richiesta dal socio e dichiarata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Ciò implica, di fatto, che la gestione dell'insolvenza di Acciaierie d'Italia sia già sottratta dall'ambito applicativo del Codice e regolata esclusivamente dalle disposizioni relative all'amministrazione straordinaria.

Poiché le norme e gli strumenti del Codice non sono più accessibili per Acciaierie d'Italia e il suo percorso concorsuale è disciplinato in modo differente, si è reso necessario un parziale “*smembramento*”¹¹⁷ del gruppo, almeno per quanto riguarda gli istituti concorsuali applicabili.

A questo punto, si deduce che risulta essere fondamentale verificare se le altre società del gruppo mantengono la qualifica di gruppo autonomo ai sensi dell'art. 2 co. 1 lettera h) del Codice della Crisi, anche nell'ipotesi in cui una delle realtà operative del gruppo venisse meno. Infatti, solo tale verifica permette di stabilire se la domanda concordataria avanzata dalle società ricorrenti possa essere considerata autonoma rispetto alle sole società in bonis, oppure se la domanda originaria, che includeva tutte le società del gruppo, compresa Acciaierie d'Italia S.p.A., debba essere considerata oggettivamente e soggettivamente indivisibile, rendendola automaticamente inammissibile o improcedibile a seguito dell'ammissione di Acciaierie d'Italia S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria.

A tal riguardo, si sottolinea che le società ricorrenti hanno affermato che “*i business delle società del Gruppo sono strettamente interdipendenti. In particolare: AdI Energia produce energia elettrica e vapore per lo stabilimento di Taranto, alimentando i due impianti principalmente con i gas prodotti nei processi degli impianti siderurgici; AdI Servizi Marittimi si occupa dei trasporti marittimi tra le società del Gruppo; AdI Tubiforma è centro di servizio che produce profilati e cavi di acciaio. L'andamento del Gruppo dipende quindi unicamente dall'attività*

¹¹⁶ “*Il criterio della specialità derime il conflitto tra più leggi, o tra più disposizioni della medesima legge, tutte in astratto applicabili al caso di specie poiché regolanti la stessa materia*” (Definizione Brocardi)

¹¹⁶ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 5, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

¹¹⁷ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 5, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

produttiva di AdI, su cui è concentrato il rischio di impresa, mentre le altre società del Gruppo sono completamente captive^{118,119}. Inoltre, durante l'udienza, la difesa delle società ha affermato che le stesse non possono operare in modo autonomo, poiché sono interconnesse tra loro e hanno un “*management centralizzato*”¹²⁰ in AdI S.p.A.. Da ciò si deduce che, per ammissione stessa delle società ricorrenti, è esclusa fin da subito la possibilità di sviluppare un piano unitario o dei piani reciprocamente collegati per le restanti società, poiché tale ipotesi risulta sostanzialmente impraticabile.

Dalle informazioni fornite in precedenza si comprende come il Tribunale giunga alla conclusione di dichiarare inammissibile il ricorso per le tre società del gruppo, ai sensi dell'art. 7 co. 2, in quanto questo è orientato verso una soluzione unitaria per un gruppo che, come riconosciuto dalla parte stessa, si è disgregato. Di conseguenza, si prevede la revoca delle misure protettive previste dall'art. 54 del CCII.

Inoltre, il Tribunale evidenzia che lo strumento del concordato in bianco¹²¹ richiesto dalle società, adottato con una logica difensiva e con l'unico scopo di ottenere una protezione immediata, non si rivela efficace nemmeno per tale obiettivo, poiché, a seguito della disgregazione del gruppo, non vi sono patrimoni da salvaguardare. A ciò si collega anche il fatto che risulta essere evidente l'assenza di un soggetto in grado di esercitare la direzione e il coordinamento, così come la mancanza del gruppo di garantire integrazione economica, finanziaria ed operativa, che sono elementi fondamentali per un gruppo di imprese.

Relativamente alla domanda per la dichiarazione dello stato di insolvenza della società Invitalia S.p.A., è importante innanzitutto specificare che la società rispetta i requisiti per l'ammissione alla procedura stabiliti dall'art. 1 della Legge Marzano, poiché conta numero di lavoratori subordinati superiore a 500 e una posizione debitoria significativamente superiore a 300 milioni di euro.

¹¹⁸ “Azienda che produce per un solo cliente e che, quindi, si può considerare “prigioniera” di questo e delle sue decisioni” (Definizione Treccani)

¹¹⁹ Tribunale di Milano, *Ricorso per la conferma delle misure protettive e la concessione delle misure cautelari ex art. 19 CCII*, pag. 6, 25 gennaio 2024

¹²⁰ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 6, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

¹²¹ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 6, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

Invitalia S.p.A. è legittimata a presentare domanda di ammissione in quanto è interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ed opera a servizio delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di favorire l'attuazione di investimenti strategici. Inoltre, Invitalia S.p.A. detiene indirettamente il 38% della società AdI S.p.A. attraverso la partecipazione in Acciaierie d'Italia Holding S.p.A., un elemento significativo dato che AdI S.p.A. gestisce vari stabilimenti industriali di rilevanza strategica nazionale. A sostegno di quanto descritto, viene segnalato il contratto di affitto sottoscritto a giugno 2017¹²², relativo alla gestione del ramo d'azienda affittato da Ilva S.p.A. a AdI S.p.A.; tale ramo include centri di distribuzione e stabilimenti siderurgici situati sul territorio nazionale, compreso quello di Taranto. Infine, la società Invitalia S.p.A. ha inoltrato all'organo amministrativo di AdI S.p.A. la segnalazione richiesta dall'art. 2 co. 2 del D.L. n. 347/2003, sebbene non abbia presentato istanza di ammissione alla procedura, pur disponendo dei requisiti.

Successivamente, è stata accertata l'impossibilità definitiva di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni e la totale mancanza della liquidità necessaria per garantire la continuità aziendale in via diretta. Tale condizione è stata confermata dall'esperto durante il procedimento della composizione negoziata, e il Tribunale l'ha esaminata sulla base dei provvedimenti assunti dal giudice incaricato per la conferma delle misure protettive in tale contesto. Inoltre, questa condizione non è stata in nessun modo contestata dalla società.

Si chiarisce infine che, nel caso di amministrazione straordinaria, trovano applicazione le regole delle procedure concorsuali previste dal Codice della Crisi e dell'Insolvenza, salvo che l'amministrazione straordinaria preveda disposizioni specifiche che differiscano o risultino incompatibili con tali regole. In altre parole, le regole generali delle procedure concorsuali si applicano anche alla gestione dell'amministrazione straordinaria di Acciaierie d'Italia S.p.A., ma solo nel caso in cui non si individuino norme particolari¹²³. Ne consegue che la verifica dello stato passivo deve seguire le disposizioni del Codice, in particolare quelle dell'art. 201 e ss., in conformità con quanto stabilito all'art. 49, purché compatibili con la

¹²² R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 7, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

¹²³ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 8, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

procedura di amministrazione straordinaria. Tale aspetto viene anche ribadito dall'art. 1, co. 2, lettera a) del CCII.

Per concludere, il dispositivo¹²⁴ della sentenza dichiara inammissibile e improcedibile il ricorso ex art. 44 del Codice presentato da Acciaierie d'Italia S.p.A., AdI Energia S.r.l., AdI Servizi Marittimi S.r.l. e AdI Tubiforma S.r.l.

Inoltre, dispone la revoca delle misure protettive previste dall'art. 54 del Codice, nomina la Dott.ssa Laura De Simone come giudice delegato e fissa al 19 giugno 2024 l'udienza per la verifica dello stato passivo. Stabilisce altresì una proroga di dodici mesi per la presentazione delle domande tardive di ammissione al passivo e il termine di trenta giorni prima dell'udienza per la presentazione delle domande di insinuazione da parte dei creditori e dei terzi che vantino diritti reali su beni in possesso della società in amministrazione straordinaria (Acciaierie d'Italia S.p.A.).

Il commissario straordinario è incaricato di comunicare entro dieci giorni al Registro delle Imprese l'indirizzo di posta elettronica della procedura, che rappresenta anche l'indirizzo a cui trasmettere le domande.

La sentenza, inoltre, prevede la notifica alla società, la pubblicazione sul sito del Tribunale di Milano e la comunicazione al Ministero delle Imprese e del Made in Italy entro tre giorni.

Per quanto concerne la seconda sentenza, non vengono forniti dettagli specifici riguardanti il gruppo di imprese e alle società coinvolte, ma fa riferimento al procedimento unitario n. 262 – 1/2024 r.g.. Come già riportato in precedenza, tale sentenza riguarda l'estensione della procedura di amministrazione straordinaria ad altre società del gruppo, dal momento che un'altra società del medesimo gruppo era già stata ammessa alla procedura regolata dal D.L. 347/2003, con relativa dichiarazione dello stato di insolvenza.

È importante fare chiarezza sul contesto: dal documento della sentenza emerge che si tratta di un gruppo di imprese, di cui una delle società è stata ammessa immediatamente alla procedura di amministrazione straordinaria e per la quale è

¹²⁴ R.G. 210 – 1/2024 P.U., pag. 8, Tribunale di Milano, 29 febbraio 2024

stato dichiarato lo stato di insolvenza¹²⁵. Non è possibile stabilire quante siano le società del gruppo, ma si evince che è stata richiesta l'estensione della procedura di amministrazione straordinaria per una di esse.

Il 1° marzo 2024, una delle società del gruppo ha presentato ricorso per richiedere la dichiarazione dello stato di insolvenza di un'altra società, che si trova in una situazione di insolvenza irreversibile a causa di un'impossibilità strutturale e non temporanea di adempiere alle proprie obbligazioni. Di conseguenza, la società ricorrente si considera legittimata a procedere secondo l'art. 83 della Legge Prodi – bis (rubricato “*informazioni su rapporti di gruppo*”), identificando l'amministrazione straordinaria dell'altra società come procedura madre. Pertanto, è stato emesso il decreto che ha fissato per il 13 marzo 2024 l'udienza per la comparazione tra il debitore e i commissari straordinari.

In riferimento alla società resistente, ossia la società per la quale è stata avanzata la richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza, non si è costituita in giudizio; al contrario, la società richiedente ha ribadito la propria richiesta per l'emissione del provvedimento, supportata anche dal Pubblico Ministero presente in udienza.

Conclusa l'istruttoria documentale, il Tribunale, riunito in Camera di Consiglio, ha rilevato che il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, tramite decreto, ha ammesso le società del gruppo alla procedura di amministrazione straordinaria, designando lo stesso organo commissariale della procedura madre, in considerazione della stretta interdipendenza economica, finanziaria e produttiva tra le società.

Inoltre, il Tribunale ha rilevato che la società ricorrente, insieme alle altre società del gruppo, è interamente controllata (partecipazione al 100%) da un'altra società, presumibilmente identificabile come la capogruppo.

In ordine al presupposto dello stato di insolvenza, dal documento della sentenza si evince che l'impossibilità irreversibile della società di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni deriva delle dinamiche del Gruppo stesso¹²⁶.

¹²⁵ R.G. 261 – 1/2024 P.U., pag. 2, Tribunale di Milano, 14 marzo 2024

¹²⁶ R.G. 261 – 1/2024 P.U., pag. 2, Tribunale di Milano, 14 marzo 2024

Infatti, la società già ammessa in amministrazione straordinaria è l'unico cliente della società resistente, la quale non è in grado di onorare i crediti accumulati.

In base a quanto esposto in precedenza, il Tribunale sostiene che si rende necessaria la gestione unitaria¹²⁷ dell'insolvenza all'interno del Gruppo, facendo riferimento a quanto previsto dall'art. 81 della Legge Prodi – bis (rubricato “*Amministrazione straordinaria delle imprese del gruppo*”), poiché tale approccio è ritenuto adeguato a conseguire gli obiettivi della procedura. Tale conclusione è stata raggiunta soprattutto tenendo conto dei legami produttivi ed economici che esistono tra le varie società collegate.

Infine, anche in questa circostanza, la sentenza chiarisce che le procedure concorsuali del Codice delle Crisi e dell'Insolvenza, comprese le norme che le regolano, trovano applicazione nella procedura di amministrazione straordinaria, a condizione che quest'ultima non contenga regole divergenti o incompatibili¹²⁸. Pertanto, la verifica dello stato passivo della società resistente è effettuata secondo quanto stabilito dal Codice, in particolare dagli artt. 201 e ss., in conformità con quanto previsto dall'art. 49, salvo che non emergano incompatibilità con la procedura in oggetto.

In conclusione, il Tribunale, con il dispositivo della sentenza, dichiara lo stato di insolvenza della società resistente, nomina il giudice delegato e fissa la data dell'udienza per la verifica dello stato passivo. Inoltre, anche in questa situazione, prevede la proroga di dodici mesi per il termine di presentazione delle domande tardive di ammissione al passivo.

I.4.2. Sentenze Tribunale di Genova

I provvedimenti che saranno esaminati successivamente, emessi dal Tribunale di Genova, si riferiscono entrambe alla società Rivieracqua S.p.A., che gestisce il Servizio Idrico Integrato nell'ambito territoriale ottimale imperiese. Questo servizio comprende l'insieme delle attività legate al prelievo, al trasporto e alla distribuzione dell'acqua agli utenti, oltre alla gestione delle reti fognarie e alla depurazione delle acque reflue.

¹²⁷ R.G. 261 – 1/2024 P.U., pag. 3, Tribunale di Milano, 14 marzo 2024

¹²⁸ R.G. 261 – 1/2024 P.U., pag. 3, Tribunale di Milano, 14 marzo 2024

È importante comprendere il contesto in cui opera la società in questione: nel 2018, la società Rivieracqua S.p.A. ha presentato al Tribunale di Imperia ricorso per accedere alla procedura di concordato preventivo, con la presentazione della proposta e del piano avvenuta nel 2019. Questa alternativa si è resa necessaria a causa delle significative tensioni finanziarie che la società ha affrontato in seguito all'assunzione della gestione unitaria del Servizio Idrico Integrato. Nel 2021, il Tribunale di Imperia ha emesso un decreto che revocava l'ammissione di Rivieracqua S.p.A. alla procedura di concordato preventivo.

Successivamente, nel 2023, la società ha presentato istanza per la nomina di un esperto per l'accesso all'istituto della composizione negoziata al fine di gestire la propria situazione finanziaria. Contestualmente, la società ha richiesto al Tribunale di Imperia l'adozione di misure protettive ai sensi dell'art. 18 del Codice della Crisi, con efficacia c.d. "*erga omnes*", le quali sono state inizialmente concesse e successivamente prorogate fino a gennaio 2024 su richiesta della società stessa. Infine, nel marzo 2024, dopo il percorso di composizione negoziata, la società Rivieracqua S.p.A. ha presentato domanda di omologazione degli accordi di ristrutturazione del debito.

Pertanto, in merito ai provvedimenti adottati dal tribunale di Genova, il primo consiste in una sentenza che concerne la competenza a decidere dell'omologazione di un piano relativo agli accordi di ristrutturazione presentati da un debitore in possesso dei requisiti per accedere all'amministrazione straordinaria; il secondo, invece, è un decreto che respinge il ricorso avanzato dal Gruppo ENRILE, il quale ha come oggetto l'ammissione della società Rivieracqua S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria

Iniziando dalla sentenza¹²⁹, si rileva innanzitutto che Rivieracqua S.p.A., la società concessionaria, ha contratto un debito verso fornitori e diversi enti per un importo superiore a 80 milioni di euro. Dopo aver concluso il percorso di composizione negoziata, la società ha presentato al giudice la richiesta di omologazione degli accordi di ristrutturazione del debito, avendo raggiunto un'intesa con la maggioranza dei creditori, inclusi enti e imprese. Tuttavia, come

¹²⁹ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 1, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

già fatto presente, le imprese del gruppo ENRILE si sono opposte, presentando ricorso per l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria ai sensi della Legge Prodi – bis nei confronti di Rivieracqua S.p.A. In aggiunta, viene sottolineato che le dimensioni di Rivieracqua S.p.A. risultano essere conformi per consentire l'accesso alla procedura di amministrazione straordinaria, sia ai sensi alla Legge Prodi – bis che in conformità ai Decreti Legge n. 21/2012¹³⁰ e n. 4/2024¹³¹.

In merito al piano di ristrutturazione, il tribunale, riunito in sede collegiale, ha aderito alla posizione difensiva della società Rivieracqua, la quale ha contestato l'eccezione di competenza del Tribunale sollevata dalle imprese ricorrenti, quali: Acquedotto San Lazzaro S.p.A., Società lavori agricoli e costruzioni S.r.l. e Servizi Ecologici Ambientali S.r.l. Queste ultime hanno sostenuto che tutti i procedimenti di ristrutturazione del debito di imprese assoggettabili alla procedura di amministrazione straordinaria debbano essere gestiti dal Tribunale concorsuale distrettuale¹³² previsto dall'art. 27 co. 1 del CCII, rubricato "*competenza per materia e per territorio*". Tuttavia, il Tribunale ha ritenuto che, anche qualora tale eccezione fosse fondata o valida, non comprometterebbe la prosecuzione dell'istruttoria e la dichiarazione finale di amministrazione straordinaria, nonostante la restrizione temporanea imposta dal Tribunale di Imperia¹³³.

In particolare, l'art. 27 stabilisce che "*per i procedimenti di accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza o a una procedura di insolvenza e le controversie che ne derivano relativi alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione è competente il tribunale sede delle sezioni specializzate in materia di imprese di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168*". Il Tribunale, quindi, chiarisce che il Tribunale di Imperia ha correttamente interpretato questo articolo in relazione alla competenza territoriale, la quale non deve essere trasferita alla sede

¹³⁰ "Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni" (Dipartimento delle Finanze)

¹³¹ "Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico" (Dipartimento delle Finanze)

¹³² Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 2, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

¹³³ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 2, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

distrettuale in merito ai procedimenti di ristrutturazione del debito basati su accordi negoziali.

La norma appena analizzata ha ricevuto numerose critiche e sollevato discussioni poiché sembra non aver realizzato a pieno gli obiettivi della riforma della Legge Fallimentare. Tuttavia, esaminando, il c.d. “*de iure condito*”¹³⁴ non è possibile affermare che non segua una logica ordinamentale articolata: attribuisce la competenza per l’avvio della procedura di amministrazione straordinaria e il relativo contenzioso al Tribunale del circondario maggiore del distretto¹³⁵, mentre le decisioni riguardanti i piani di ristrutturazione di natura negoziale rimangono di competenza della sede giudiziaria circondariale, che corrisponde al COMI delle aziende.

Tale distinzione funzionale è riconducibile a tre ordini di ragione¹³⁶:

- Assicurare che i maggiori costi di difesa, derivanti dalle procedure in cui i creditori aderiscono a percorsi condivisi di risanamento dell’impresa in crisi, non ricadano sulle società debentrici con sede legale in circondari differenti rispetto a quello competente a livello distrettuale;
- Garantire che gli oneri aggiuntivi, connessi al trasferimento e alla difesa davanti a un giudice distrettuale, non ricadano su creditori, già danneggiati dalla possibilità di “*non completa tacitazione*”¹³⁷ dei loro crediti, ovvero che potrebbero non essere integralmente soddisfatti;
- Assicurare che non vi siano ulteriori oneri per il giudice distrettuale in termini di ulteriori adempimenti, rendendo così necessario un adeguato ridimensionamento sia degli organi amministrativi che di quelli magistratuali e giudiziari. Tuttavia, questa revisione, sebbene fosse contemplata dalla Legge Delega, non è mai stata attuata.

¹³⁴ “L’espressione, largamente usata nel linguaggio giuridico, specialmente in dottrina, fa riferimento alle norme di legge in vigore, ossia al diritto già creato, già esistente. Solitamente si fa ricorso a questa formula quando si intende segnalare l’esistenza di gravi lacune o imperfezioni in un determinato testo normativo: di conseguenza, si sollecita un intervento del legislatore idoneo a colmare il vuoto normativo, o a dirimere i dubbi originati dall’imperfezione della norma” (Definizione Brocardi)

¹³⁴ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 2, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

¹³⁵ “Si definisce circoscrizione giudiziaria la porzione definita di territorio entro i cui confini è limitata la competenza (territoriale) dei diversi organi giudiziari. In particolare, il circondario indica la competenza del Tribunale, mentre per la Corte d’appello si parla di distretto” (Definizione Brocardi)

¹³⁶ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 3, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

¹³⁷ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 3, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

Le società ricorrenti hanno citato, relativamente all'art. 27 del CCII, le bozze di correttivo del CCII ancora in fase di elaborazione¹³⁸. Queste bozze si riferiscono, in linea generale, ai procedimenti che coinvolgono le imprese assoggettabili alla procedura di amministrazione straordinaria, e le ricorrenti hanno evidenziato che la relazione accompagnatoria menzionerebbe una disposizione di natura interpretativa dell'art. 27. Tuttavia, il Tribunale ha precisato che, anche qualora tali bozze venissero approvate, esse non influirebbero sul caso in esame per tre ragioni:

- La competenza di un Tribunale si stabilisce in base al principio sancito dall'art. 5 del Codice di procedura civile, ovvero al momento della domanda. In particolare, alla data di presentazione del ricorso per l'omologazione degli accordi di ristrutturazione e di quello per l'amministrazione straordinaria, la portata normativa dell'art. 27 del Codice della Crisi è quella precedentemente esaminata;
- Il processo di modifica della norma analizzata è attualmente in corso e, fino a questo momento, non ha ancora prodotto una disposizione che modifichi l'art. 27;
- L'aspetto esclusivamente interpretativo di una novella¹³⁹, come quella menzionata dalle società ricorrenti, è opinabile poiché potrebbe portare ad un definitivo sovraccarico del Tribunale competente a livello distrettuale, in quanto, come già evidenziato, non sarebbe supportata da una rideterminazione degli organi magistratuali e amministrativi.

Inoltre, le osservazioni appena analizzate sono in accordo con quanto stabilito dal giudice di legittimità in merito a un conflitto di competenza tra le giurisdizioni distrettuale e circondariale. Questo conflitto si riferisce ad una domanda di concordato preventivo presentata da un'impresa che è assoggettabile alla procedura di amministrazione straordinaria. Questo è ulteriormente avvalorato dall'ordinanza della Corte di Cassazione n. 19618 del 9/7/2021, la quale ha affermato che *“in tema di concordato preventivo del debitore che abbia i requisiti per l'ammissione all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, resta ferma la*

¹³⁸ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 3, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

¹³⁹ Norma giuridica successiva che sostituisce una disposizione giuridica già esistente.

¹³⁹ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 3, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

competenza del tribunale nel cui circondario si trova il suo centro degli interessi principali, poiché ai sensi dell'art. 27, comma 1, CCII, la competenza dell'ufficio sede della sezione specializzata in materia di imprese è riservata ai soli procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza delle imprese che siano già state ammesse all'amministrazione straordinaria"¹⁴⁰.

A questo punto, è necessario esaminare l'ambito delle misure protettive disposte dal Tribunale di Imperia, le quali hanno sospeso le pronunce giudiziarie di tipo liquidatorio fino al ad agosto 2024. In questo caso, il riferimento è all'art. 7 (rubricato "*trattazione unitaria delle domande di accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e alle procedure di insolvenza*") del Codice della Crisi e i redattori della riforma concorsuale hanno deciso di mantenere in vigore la disciplina dell'amministrazione straordinaria, ma senza che vi fosse un adeguato coordinamento con il contesto processuale e normativo del CCII. Di conseguenza, ciò obbliga, in un certo senso, la società resistente a intraprendere un'analisi complessa e approfondita per chiarire la propria posizione nelle note difensive. Le argomentazioni sono sostenute dal Tribunale di Genova, il quale afferma che le procedure di risanamento basate su accordi tra le parti dovrebbero essere considerate prioritarie rispetto ai provvedimenti liquidatori giudiziali¹⁴¹. Questa affermazione si basa su un'evoluzione giurisprudenziale supportata da linee guida e regolamenti comunitari, il cui risultato si riflette, di fatto, nell'art. 7 del Codice. Tuttavia, in tale contesto è opportuno tenere in considerazione anche l'art. 49 del Codice, che non è stato menzionato nelle attuali difese, ma stabilisce che la dichiarazione di liquidazione giudiziale dell'impresa insolvente possa avvenire solo dopo il completamento delle procedure di ristrutturazione negoziali proposte.

La sentenza non ripercorre l'evoluzione interpretativa riguardo al rapporto tra le diverse procedure concorsuali, ma richiama la recente decisione del Tribunale di Milano sull'ammissione di Acciaierie d'Italia all'amministrazione straordinaria (r.g. n. 210 – 1/2024), in pendenza di un procedimento di concordato in bianco. In generale, l'evoluzione è stata influenzata dal quadro normativo europeo, come il

¹⁴⁰ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 3, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

¹⁴¹ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 4, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

Regolamento UE n. 848/2015 e la Direttiva Insolvency n. 1023/2019, da cui il Codice della Crisi ha tratto ispirazione per affermare la priorità delle procedure negoziali.

A tal proposito, si potrebbe sostenere quanto affermato dalle società ricorrenti, ossia che gli artt. 7 e 49 del Codice riguardano i rapporti tra i procedimenti di ristrutturazione negoziale e la liquidazione giudiziale o la liquidazione coatta amministrativa. Tuttavia, un tale ragionamento finirebbe per annullare il processo di riforma su cui si fonda il Codice della Crisi e dell'Insolvenza. Infatti, trascurando questi aspetti, la procedura di amministrazione straordinaria risulterebbe essere un corpo normativo completamente slegato dal quadro procedurale e sostanziale introdotto dal Codice¹⁴².

Si deduce quindi che l'applicazione delle disposizioni esaminate al caso in oggetto produce le conseguenze evidenziate da Rivieracqua S.p.A.: il Tribunale di Genova non può esprimersi sul ricorso presentato dalle controparti fino a quando non si sarà concluso il processo di omologazione che si sta svolgendo presso il Tribunale di Imperia. Inoltre, le due norme non prevedono modalità o procedure specifiche per assegnare priorità alle procedure negoziali rispetto a quelle liquidatorie mediante provvedimenti precisi. In casi analoghi, il Tribunale di Genova ha disposto il rinvio delle procedure di tipo liquidatorio per un periodo di tempo sufficiente a tenere conto dei possibili sviluppi delle procedure negoziali parallele e correlate. Anche in questo caso, il Tribunale può adottare lo stesso approccio, fissando i tempi per la successiva convocazione delle parti e considerando la durata delle misure protettive concesse dal Tribunale di Imperia, entro la quale si prevede la conclusione del processo di omologazione.

Oltre alle osservazioni già argomentate, si individua un'ulteriore ragione che richiede il rinvio delle decisioni finali del Tribunale in merito al ricorso presentato dalle società del gruppo ENRILE: il ricorso delle imprese del gruppo è stato inoltrato al Ministero delle Imprese e del Made in Italy per determinare le decisioni sancite dall'art. 7 co. 3 del D. Lgs. 270/1999, il quale stabilisce che *“l'avviso di convocazione diretto al Ministro dell'industria contiene l'invito ad indicare, entro la data fissata per l'udienza, uno o tre commissari giudiziali, da nominare nel caso*

¹⁴² Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 5, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

di dichiarazione dello stato di insolvenza. Il numero dei commissari è stabilito dal tribunale". Tuttavia, il Ministero, probabilmente confondendo questa richiesta con quella solitamente inviata per ottenere un parere riguardo ai presupposti per la liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 297 co. 4 del Codice, non ha proposto un professionista per il possibile incarico di commissario giudiziale, bensì ha risposto dichiarando che la società Rivieracqua S.p.A. dispone dei requisiti per essere sottoposta a liquidazione giudiziale e liquidazione coatta amministrativa.

In conclusione, si deduce che è necessario che il processo di contraddittorio si svolga conformemente a quanto previsto dall'art. 7 co. 3 della Legge Prodi – bis, il quale impone che la designazione ministeriale avvenga prima che il tribunale competente decida relativamente all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, indipendentemente dall'apertura effettiva del procedimento.

In conclusione, il dispositivo¹⁴³ della sentenza stabilisce il rinvio dell'udienza davanti al giudice relatore per analizzare i provvedimenti che il Tribunale di Imperia dovrà adottare riguardo all'omologazione degli accordi di ristrutturazione del debito presentati dalla società Rivieracqua S.p.A.. Inoltre, dispone che la cancelleria invii nuovamente al Ministero delle Imprese e del Made in Italy la richiesta di designazione di un professionista per l'eventuale incarico di commissario straordinario.

Il secondo provvedimento emesso dal Tribunale da analizzare è un decreto, sempre relativo alla procedura n. 91/2024, e si riferisce, come già detto, alla decisione del Tribunale riguardo all'istanza avanzata dalla società Rivieracqua S.p.A. per dichiarare immediatamente inammissibile il ricorso volto ad ottenere la dichiarazione dello stato di insolvenza, presentato con l'intento di avviare la procedura di amministrazione straordinaria prevista dalla Legge Prodi – bis.

Innanzitutto, alla luce di quanto stabilito dalla sentenza esaminata precedentemente, viene evidenziato che le motivazioni di urgenza presentate dalla società debitrice per la convocazione preferenziale delle parti sono considerate meritevoli di attenzione dal Tribunale di Genova. Queste motivazioni si fondano sul fatto che il successo della gara, volta ad individuare un socio privato da integrare

¹⁴³ Procedura concorsuale n. 91/2024 R.G., pag. 5, Tribunale di Genova, 13 giugno 2024

nell'assetto aziendale, rischierebbe di essere compromesso dalla sussistenza di una procedura giudiziale ancora in sospeso¹⁴⁴. Inoltre, si ritiene che l'omologazione dell'accordo di ristrutturazione presentato dalla società in collaborazione con i suoi creditori potrebbe creare un contesto favorevole per la gestione del debito accumulato.

La società concessionaria ha correttamente rilevato che le decisioni della sentenza emessa dal Tribunale di Imperia sono immediatamente esecutive, in base a quanto disposto dall'art. 49 co. 5 del Codice, il quale prevede che *“non si fa luogo all'apertura della liquidazione giudiziale se l'ammontare dei debiti scaduti e non pagati risultanti dagli atti dell'istruttoria è complessivamente inferiore a euro trentamila”*. Questo sarebbe valido anche se fosse stato presentato un reclamo contro tali decisioni. Tuttavia, non risulta che sia stato proposto alcun reclamo, come emerso sia durante l'udienza del 24 luglio sia dal documento depositato dalla società Rivieracqua S.p.A., che conferma l'assenza di opposizioni da parte della Cancelleria di Imperia.

Inoltre, non risulta essere necessario disporre un rinvio delle decisioni del Tribunale in attesa della conclusione delle operazioni di gara previste per ottobre 2024, come indicato dal cronoprogramma degli accordi omologati. Tale scelta si fonda su due motivi: da un lato, il rinvio potrebbe avere un impatto negativo sull'immagine della società offerente; dall'altro, gli interessi dei creditori precedenti risultano essere adeguatamente salvaguardati dagli accordi di ristrutturazione del debito, che includono una condizione risolutiva nell'ipotesi in cui non venga identificata entro il termine l'impresa da associare alla gestione della concessionaria.

Per quanto riguarda il rapporto tra la procedura di amministrazione straordinaria e gli accordi di ristrutturazione, il Tribunale sottolinea l'assenza di precedenti specifici nella giurisprudenza di legittimità. Viene, tuttavia, fatto richiamo a due pronunce della Corte di Cassazione a Sezione Unite¹⁴⁵, le sentenze

¹⁴⁴ Procedura n. 91/2024 R.G., pag. 1, Tribunale di Genova, 25 luglio 2024

¹⁴⁵ *“Particolare conformazione del collegio giudicante in Corte di Cassazione, composto da nove votanti, che per legge è investito di funzioni fondamentali per il perseguimento del fine nomofilattico che l'ordinamento attribuisce alla più alta autorità giurisdizionale”* (Definizione Brocardi)

n. 9935/2015¹⁴⁶ e n. 9936/2015¹⁴⁷, le quali contengono indicazioni relativamente al rapporto di priorità tra le procedure concorsuali di natura negoziale e quelle giudiziali. In quel contesto, si faceva ancora riferimento alla Legge Fallimentare come riformata nel 2012 e il dibattito di fondo era incentrato sulla relazione che sussisteva tra il fallimento e il concordato preventivo. La Corte di Cassazione, intervenendo sulla questione, ha confermato l'esistenza del c.d. "*principio di prevenzione*"¹⁴⁸ all'interno del sistema concorsuale, secondo cui le ristrutturazioni del debito basate su accordi negoziali devono essere prioritariamente definite rispetto alle procedure giudiziali parallele.

Successivamente, il principio appena descritto è stato ufficialmente riconosciuto nell'art. 7 co. 2 del Codice della Crisi e dell'Insolvenza, sebbene non venga fornita una chiara indicazione sulla formula terminativa da adottare nel caso in cui una ristrutturazione del debito venga omologata mentre è pendente il procedimento di liquidazione giudiziale. Anche se le sentenze della Corte di Cassazione citate in precedenza forniscono indicazioni chiare, infatti stabiliscono che "*la dichiarazione di fallimento presuppone l'esito negativo della procedura di concordato e non consente la presentazione di ulteriori domande di concordato preventivo, mentre l'omologazione del concordato rende improcedibili le istanze di fallimento già presentate e rimuove lo stato di insolvenza, rendendo possibile la presentazione di nuove istanze solo per fatti sopravvenuti o per la risoluzione o l'annullamento del concordato*".

Per concludere, il Tribunale ritiene che nel caso in questione debba essere dichiarata l'improcedibilità¹⁴⁹ del ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza, in relazione all'apertura della procedura di amministrazione

¹⁴⁶ "In pendenza di un procedimento di concordato preventivo, sia esso ordinario o con riserva, il fallimento dell'imprenditore, su istanza di un creditore o su richiesta del Pubblico Ministero, può essere dichiarato soltanto quando ricorrono gli eventi previsti dagli artt. 162, 173, 179 e 180 della Legge Fallimentare e cioè: quando la domanda di concordato è dichiarata inammissibile, quando sia stata revocata l'ammissione alla procedura, quando la proposta di concordato non sia stata approvata e quando sia stato respinto il concordato (...)".

¹⁴⁷ "In tema di concordato preventivo, quando in conseguenza della ritenuta inammissibilità della domanda il tribunale dichiara il fallimento dell'imprenditore, su istanza di un creditore o su richiesta del Pubblico Ministero, può essere impugnata con reclamo solo la sentenza dichiarativa di fallimento e l'impugnazione può essere proposta anche formulando soltanto censure avverso la dichiarazione di inammissibilità della domanda di concordato preventivo".

¹⁴⁸ Procedura n. 91/2024 R.G., pag. 2, Tribunale di Genova, 25 luglio 2024

¹⁴⁹ Procedura n. 91/2024 R.G., pag. 2, Tribunale di Genova, 25 luglio 2024

straordinaria, presentato dalle società del gruppo ENRILE, a causa dell'omologazione degli accordi di ristrutturazione; con conseguente comunicazione immediata al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, non essendo più necessaria l'indicazione dell'esperto.

In conclusione, nel dispositivo del provvedimento emesso dal Tribunale viene ribadito quanto appena descritto, ovvero che il ricorso presentato contro la società Rivieracqua S.p.A. è dichiarato improcedibile a seguito all'omologazione degli accordi di ristrutturazione.

In conclusione a questa argomentazione, si evince che le sentenze del Tribunale di Milano trattano il rigetto di uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza accompagnato dalla dichiarazione dello stato di insolvenza e dall'apertura della procedura di amministrazione straordinaria delle imprese coinvolte; al contrario, i provvedimenti del Tribunale di Genova trattano l'ipotesi opposta, ovvero il rigetto della dichiarazione di insolvenza e l'omologazione dello strumento di risoluzione della crisi dell'impresa coinvolta.

In entrambi i casi, la questione che emerge è il rapporto tra la procedura di amministrazione straordinaria e uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza, nello specifico il concordato in bianco per il Tribunale di Milano e gli accordi di ristrutturazione per il Tribunale di Genova.

Le sentenze sia del Tribunale di Milano sia del Tribunale di Genova pongono in evidenza il criterio di priorità, noto come "*principio di prevenzione*", secondo cui le ristrutturazioni del debito basate su accordi negoziali devono essere definite con precedenza rispetto alle procedure giudiziali parallele. Pertanto, quando vengono presentate più richieste di regolazione della crisi e dell'insolvenza in un procedimento, deve essere data priorità a quelle che propongono soluzioni diverse dalla liquidazione giudiziale, dalla liquidazione controllata e dall'amministrazione straordinaria.

Un'analisi approfondita delle sentenze del Tribunale di Milano rivela che lo stesso ha stabilito l'applicabilità delle regole delle procedure concorsuali previste dal Codice della Crisi e dell'Insolvenza nel caso di amministrazione straordinaria, salvo che quest'ultima non contenga disposizioni specifiche che differiscano o

risultino incompatibili con tali norme. In altre parole, la regola generale prevede l'adozione delle disposizioni del CCII per la procedura di amministrazione straordinaria, ma qualora vi siano regole particolari e non compatibili con i principi del Codice, non sarà possibile applicarlo ma sarà necessario fare riferimento alle norme specifiche della procedura stessa.

1.4.3. Le liquidazioni nell'amministrazione straordinaria

Un'ulteriore tematica da affrontare in relazione all'interferenza che può sorgere tra il Codice della Crisi e la Legge Fallimentare concerne le liquidazioni nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria.

L'obiettivo principale è quello di esaminare i profili normativi del Codice della Crisi, sia attraverso un'applicazione diretta sia tramite i numerosi rinvii alle norme della Legge Fallimentare del 1942 presenti nella disciplina dell'amministrazione straordinaria. In particolare, le tematiche principali sui cui focalizzarsi riguardano le vendite di beni e di imprese in esercizio, gli atti di gestione dell'impresa funzionali alla cessione dei complessi aziendali, il concordato proposto direttamente dall'assuntore e, infine, la distribuzione di acconti e riparti ai creditori.

È importante ricordare che la procedura di amministrazione straordinaria, come già ampiamente descritto, si caratterizza per la forte distinzione tra la fase conservativa e quella liquidatoria dell'impresa; quest'ultima realizzabile solo dopo la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e nel caso di attuazione di un programma di cessione. Queste due fasi si distinguono anche per le finalità¹⁵⁰, infatti la fase conservativa mira alla tutela dei livelli occupazionali e del patrimonio produttivo tramite processi di riattivazione o riconversione delle attività; mentre, la fase liquidatoria è finalizzata al miglior soddisfacimento dei creditori.

È necessario evidenziare che l'entrata in vigore del Codice solleva la questione della continuità nell'applicazione delle norme che rimandano alla Legge Fallimentare individuabili nelle disposizioni della disciplina dell'amministrazione

¹⁵⁰ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1292, Wolters Kluwer Italia, 2023.

straordinaria “*comune*”, della disciplina dell’amministrazione straordinaria “*speciale*” e della disciplina della liquidazione coatta amministrativa. Infatti, con il combinato disposto dall’art. 36 della Legge Prodi – bis e dall’art. 8 della Legge Marzano, tali disposizioni rappresentano le norme di chiusura della procedura.

Si deduce che la tematica che emerge è se i rinvii operati dal legislatore nelle due discipline debbano essere interpretati in senso statico oppure in senso dinamico¹⁵¹, ovvero se vadano riferiti alle norme del Codice anziché quelle della Legge Fallimentare. In generale, si può affermare che il legislatore sembra prediligere un’interpretazione dinamica dei rinvii, come è anche desumibile da due disposizioni: l’art. 1, co. 2, lettera a) del CCII, il quale esclude espressamente la procedura dall’ambito applicativo del Codice ma, allo stesso tempo, prevede l’applicazione delle norme del Codice della Crisi quando la crisi o l’insolvenza non siano disciplinate in modo esclusivo; e l’art. 294 co. 2 del Codice che, in materia di liquidazione coatta amministrativa, sancisce chiaramente che i rinvii alla Legge Fallimentare si intendono riferiti al Codice della Crisi e dell’Insolvenza. Quest’ultima norma è applicabile anche all’amministrazione straordinaria in virtù dell’art. 36 della Legge Marzano, purché compatibile.

In conclusione, sembra che i rinvii presenti nella disciplina dell’amministrazione e operati dal legislatore alle norme fallimentari debbano essere interpretati in senso dinamico e quindi riferiti alle disposizioni del Codice¹⁵².

Riferendosi all’elaborato di Giuseppe Leogrande¹⁵³, è utile esaminare i profili di interazione del Codice sugli atti di gestione funzionali alla cessione dei complessi aziendali. All’interno del programma di cessione, l’atto di maggior rilevanza è proprio la cessione dei complessi aziendali, poiché consente di ritenere eseguito il programma di cessione e avviare la procedura finalizzata alla fase liquidatoria vera e propria.

¹⁵¹ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1293, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁵² Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1293, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁵³ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1293, Wolters Kluwer Italia, 2023.

Come analizzato nei paragrafi precedenti, il legislatore stabilisce un termine ordinario pari ad un anno, eventualmente prorogabile sia ai sensi della Legge Prodi bis che della Legge Marzano, affidando al commissario straordinario la gestione dell'impresa. La facoltà concessa al commissario straordinario di subentrare o di sciogliersi dai rapporti giuridici pendenti, ad eccezione dei contratti di lavoro subordinato e dei contratti di locazione, costituisce uno degli strumenti più rilevanti per raggiungere l'obiettivo perseguito dal commissario in questa fase, ovvero la creazione delle migliori condizioni per rendere l'azienda attrattiva¹⁵⁴ sul mercato. Tale facoltà, infatti, consente al commissario di liberare l'impresa da contratti svantaggiosi o problematici per la società insolvente.

Le procedure concorsuali previste dall'ordinamento si distinguono per le loro finalità, poiché tutte le procedure mirano principalmente alla tutela dei creditori, ad esclusione della fase conservativa dell'amministrazione straordinaria, il cui obiettivo principale è la salvaguardia dei livelli occupazionali e la preservazione del patrimonio produttivo. Da questa differenza si evince che anche le disposizioni che regolano la gestione dei contratti pendenti prevedono regimi distinti. In particolare, nella procedura di amministrazione straordinaria si applica la c.d. "prosecuzione automatica"¹⁵⁵ di tutti i contratti, il che significa che tutti i contratti proseguono, con la facoltà per il commissario straordinario di sciogliersi qualora lo ritenga opportuno. Tuttavia, il contraente in bonis non può richiedere lo scioglimento del contratto fino a quando non sia stato approvato il programma di ristrutturazione o di scioglimento. Al contrario, nel fallimento e ora nella liquidazione giudiziale, sono previste ipotesi di "scioglimento automatico"¹⁵⁶, ovvero casi in cui i contratti si sciogliono automaticamente, mentre gli altri contratti pendenti rimangono sospesi fino a quando il curatore, con l'autorizzazione del comitato dei creditori, non decide in merito al subentro nel contratto o meno.

Relativamente al contraente in bonis, l'art. 51 della Legge Prodi – bis disciplina che i diritti della controparte, sia in caso di subentro del commissario sia

¹⁵⁴ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1293, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁵⁵ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1293, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁵⁶ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1293, Wolters Kluwer Italia, 2023.

in caso di scioglimento, devono essere regolati dalla quarta sezione del Capo III del Titolo II della Legge Fallimentare.

Da ciò si deduce, innanzitutto, che la disciplina applicabile alla posizione contrattuale della procedura e dei relativi organi, varia in funzione delle diverse finalità perseguite; mentre, per quanto riguarda i diritti del contraente in bonis, non emerge nessuna differenza normativa, indipendentemente dal fatto che la procedura sia finalizzata alla conservazione, come nel caso dell'amministrazione straordinaria, o alla tutela dei creditori, come nel caso della liquidazione giudiziale¹⁵⁷.

Un ulteriore quesito che sorge a seguito dell'analisi svolta riguarda la compatibilità, con le finalità dell'amministrazione straordinaria, del subentro del curatore nei rapporti giuridici pendenti previsto dal CCII. Ciò risulta essere particolarmente rilevante se si considera la significativa riduzione dei diritti sulle prestazioni già eseguite, inclusi i contratti ad esecuzione periodica o continuata, come sancito dagli artt. 173 e 179 del Codice. Infatti, questi articoli introducono un'importante novità: il curatore è tenuto a corrispondere integralmente solo le prestazioni eseguite dopo l'apertura della procedura, con conseguente "cristallizzazione"¹⁵⁸ del credito già maturato; diversamente da quanto previsto dall'art. 74 della Legge Fallimentare, per il quale il curatore è tenuto a pagare integralmente anche le prestazioni già eseguite.

Al di fuori dell'ambito giuridico, la previsione della cristallizzazione dei crediti anteriori in seguito al subentro del commissario nell'amministrazione straordinaria non dovrebbe determinare particolari criticità, per due ragioni: la prima è che la riduzione dei diritti del contraente in bonis avvantaggia la situazione finanziaria dell'impresa, poiché sarà tenuta a riconoscere solo le prestazioni rese durante la procedura, cristallizzando così il credito anteriore; la seconda è che la durata del programma porta spesso alla naturale scadenza del contratto, evitando così che la questione si ponga al momento del trasferimento dei complessi¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1294, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁵⁸ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1294, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁵⁹ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1294, Wolters Kluwer Italia, 2023.

Nonostante ciò, possono persistere alcune problematiche relative ai contratti in cui il trasferimento della proprietà è subordinato al pagamento dell'ultima rata, a condizione che tutte le altre rate precedenti siano state saldate, come la vendita a rate con riserva di proprietà o il leasing finanziario. In queste situazioni, gli artt. 177 e 178 del Codice della Crisi offrono alcune soluzioni, sebbene Giuseppe Leogrande¹⁶⁰ nel suo elaborato sostenga che il legislatore avrebbe potuto fornire maggiori elementi sugli effetti derivanti dal subentro. Infatti, mentre per le vendite a termine è previsto l'obbligo di pagamento del prezzo da parte del curatore, l'art. 177 non definisce nulla in merito al subentro nel leasing finanziario, rendendo di conseguenza applicabile la norma generale dell'art. 172 del Codice, che prevede la cristallizzazione dei crediti pregressi.

Relativamente alla liquidazione dei complessi aziendali, nel caso in cui persistano tali problematiche al momento del trasferimento, la soluzione viene genericamente identificata nella fase di valutazione patrimoniale dell'asset. È importante tenere presente che, in caso di trasferimento del contratto a terzi, l'acquirente che desidera esercitare il riscatto si assume anche la responsabilità per le eventuali rate non saldate dal debitore o dalla procedura.

Un altro aspetto da porre in evidenza è la riforma dell'art. 47 della Legge n. 428/1990 modificato dall'art. 368 del Codice, che regola l'obiettivo di trasferire tutti i dipendenti all'acquirente. Con questa modifica, il legislatore ha introdotto una novità, in quanto ha comportato un'abrogazione parziale dell'art. 63 co. 4 della Legge Prodi – bis. Quest'ultima norma conferisce al commissario straordinario, all'acquirente e ai rappresentanti sindacali il potere di configurare l'impresa in modo da assicurare il successo del programma di cessione e del piano industriale presentato dall'acquirente. Quindi, tali figure possono collaborare per definire l'organizzazione dell'azienda affinché il trasferimento di proprietà e la successiva gestione siano efficaci. Pertanto, il legislatore ha deciso di consentire il trasferimento parziale dei lavoratori dipendenti unicamente nell'ipotesi residuale di amministrazione straordinaria in cui l'attività di impresa sia terminata o non sia stata autorizzata, escludendo così la maggior parte delle ipotesi in cui le imprese

¹⁶⁰ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1294, Wolters Kluwer Italia, 2023.

siano soggette a programmi di cessione per cui sia stato autorizzato l'esercizio di impresa per un periodo di almeno un anno. Tuttavia, come sottolineato da Giuseppe Leogrande¹⁶¹, le scelte operate dal legislatore appaiono eccessive o non sufficientemente supportate, specialmente se confrontate con le recenti sentenze della Corte di Giustizia, le quali hanno introdotto la possibilità di restrizioni ai diritti dei lavoratori anche nel contesto di cessione d'azienda, anche tramite una procedura controllata da un'autorità pubblica e nel caso di una procedura di insolvenza volta alla liquidazione dei beni. Il legislatore, quindi, appare non aver tenuto debito conto del fatto che l'amministrazione straordinaria si fonda anch'essa sul presupposto dello stato di insolvenza del debitore, e che la decisione di adottare un programma di cessione porta allo spossessamento totale del debitore stesso¹⁶².

Da ciò si conclude che la differenza non risiede nell'autorizzazione all'esercizio d'impresa, ma piuttosto nell'indirizzo del programma scelto.

In conclusione, la combinazione tra l'art. 368 del CCII, che impone il trasferimento integrale dei dipendenti all'acquirente, e l'art. 50 della Legge Prodi – bis, che esclude i contratti di lavoro da quelli che sono i rapporti da cui il commissario straordinario può sciogliersi, determina una rigidità significativa nella maggior parte delle procedure di amministrazione straordinaria con programma di cessione¹⁶³.

L'argomento successivo meritevole di attenzione nell'ambito delle liquidazioni nella procedura di amministrazione straordinaria riguarda le modalità di alienazione dei beni e delle aziende in esercizio.

A seguito della riforma della Legge Prodi – bis, è emersa la natura binaria della procedura, che si articola in un sistema suddiviso tra l'autorità giudiziaria, incaricata di garantire la tutela dei diritti, in particolare dei creditori, e l'autorità amministrativa, cui spetta la responsabilità di preservare la capacità produttiva al

¹⁶¹ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1295, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁶² Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1295, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁶³ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1295, Wolters Kluwer Italia, 2023.

fine di perseguire l'interesse pubblico. Tuttavia, nella fase conservativa della procedura, tale divisione di ruoli non risulta altrettanto chiara¹⁶⁴.

Dopo il provvedimento che accerta la sussistenza di concrete possibilità di risanamento e l'avvio della procedura di amministrazione straordinaria, l'autorità giudiziaria viene esclusa dalle vicende dell'impresa, salvo che per alcune specifiche funzioni, come: la cessazione dell'esercizio d'impresa dopo la cessione dei complessi aziendali, la conversione della procedura in liquidazione giudiziale e l'autorizzazione a prorogare il programma di cessione per tre mesi. Nella disciplina contenuta nella Legge Marzano, l'autorità giudiziaria è addirittura esclusa dalla fase di apertura della procedura, mantenendo la sola funzione di verificare lo stato di insolvenza, requisito presupposto per l'accesso alla stessa. Questo implica che, nella fase conservativa, anche la tutela dei creditori è di fatto affidata all'autorità amministrativa¹⁶⁵. Lo dimostrano l'art. 55 della Legge Prodi – bis, che regola la redazione del programma, tenendo in considerazione gli interessi dei creditori, e l'art. 78 della stessa legge, relativo all'avvio della procedura di concordato. Inoltre, si evidenzia che la valutazione della convenienza del concordato in amministrazione straordinaria, essendo una procedura priva di voto da parte dei creditori, è anch'essa demandata all'autorità amministrativa; di conseguenza, i creditori non hanno alcun potere d'intervento nella gestione della crisi, se non successivamente, ovvero in sede di impugnazione degli atti o di opposizione all'omologazione del concordato. Questo ruolo secondario e marginale dei creditori si manifesta anche nelle procedure di alienazione dei beni e delle imprese in esercizio.

È opportuno porre in evidenza che l'amministrazione straordinaria ha una propria regolamentazione per quanto riguarda le vendite, contenuta negli artt. 62 e 63 della Legge Prodi – bis, i quali trovano applicazione anche per il D.L. 347/2003 grazie alla disposizione di chiusura prevista dall'art. 8 di quest'ultimo. L'art. 62 costituisce la norma generale applicabile a tutte le operazioni di vendita, comprese

¹⁶⁴ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1296, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁶⁵ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1296, Wolters Kluwer Italia, 2023.

quelle relative ai complessi aziendali, mentre l'art. 63 disciplina specificatamente la cessione di imprese in esercizio.

Il legislatore, al fine di accelerare e semplificare le procedure, ha deciso di non imporre regole rigide sulla forma delle vendite. Infatti, ha stabilito che tali operazioni devono essere effettuate con modalità appropriate al tipo di beni e mirate a ottenere il miglior risultato economico possibile, rispettando le linee guida generali stabilite dal Ministero. Inoltre, le vendite devono essere effettuate adottando idonee modalità di pubblicità, in modo che siano rese note al pubblico in maniera appropriata.

Tuttavia, il Ministero non ha ancora redatto un documento ufficiale che indichi i criteri generali da seguire per la cessione dei beni. In ragione di questa mancanza, la prassi richiede l'autorizzazione preventiva del Ministero per tutte le vendite dei beni dell'impresa insolvente, con il fine di assicurare la parità di trattamento tra i potenziali acquirenti, la massima trasparenza, la compatibilità e l'omogeneità delle offerte ricevute.

Per stabilire il valore, i professionisti devono essere scelti dopo aver raccolto almeno tre preventivi e la scelta deve essere autorizzata dal comitato di sorveglianza, oltre ad essere resa pubblica attraverso il sito della procedura.

L'art. 63 della Legge Prodi – bis stabilisce in modo chiaro la priorità delle finalità conservative, anche a scapito dei creditori anteriori. Il legislatore prevede, da un lato, una riduzione del prezzo che ricade sui creditori, stabilendo che nella valutazione dell'impresa in esercizio si debba considerare la redditività negativa sia nel momento della valutazione che per i due anni successivi; dall'altro, obbliga l'acquirente a continuare l'attività aziendale per almeno due anni e a mantenere i livelli occupazionali definiti nell'accordo per lo stesso periodo. Quest'ultima condizione sembra essere superata dall'art. 368 del CCII, che prevede il trasferimento di tutti i dipendenti. In pratica, questo implica che l'impresa viene tutelata imponendo all'acquirente di proseguire l'attività e, allo stesso tempo, si stabilisce che le eventuali perdite accumulate nel periodo vengano sottratte dal valore di cessione del complesso aziendale¹⁶⁶. La limitazione alla correzione del

¹⁶⁶ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1297, Wolters Kluwer Italia, 2023.

valore reddituale nei primi due anni rappresenta un notevole incentivo per il soggetto acquirente, poiché solitamente le perdite si manifestano nei primi anni dopo l'acquisizione.

Inoltre, Giuseppe Leogrande¹⁶⁷ sottolinea nella sua analisi che il legislatore ha specificato, tramite una norma di interpretazione autentica (art. 11, co. 3 – quinquies della Legge n. 9/2014), che la valutazione del complesso aziendale non costituisce un vincolo inderogabile per la legittimità della vendita. La Corte di Cassazione, infatti, ha chiarito che il prezzo di cessione è determinato dall'interesse manifestato dai soggetti e dal mercato, permettendo così al commissario, qualora il mercato indichi un valore inferiore, di discostarsi dal valore stimato dal perito. Pertanto, è plausibile che il programma di cessione possa essere attuato anche attraverso vendite a prezzi inferiori rispetto a quelli definiti dalla perizia. In aggiunta, si sottintende che è possibile conseguire un introito inferiore anche vendendo i beni dell'azienda singolarmente piuttosto che come unica entità. Tuttavia, per quest'ultimo aspetto, non è possibile condurre un confronto con l'amministrazione straordinaria per due ragioni¹⁶⁸:

- Nella procedura di amministrazione straordinaria, una volta approvato il programma, la scelta del commissario riguardo al contratto pendente può essere imposta dal contraente in bonis. Pertanto, il confronto tra la vendita separata dei beni e quella dei beni organizzati in forma di impresa potrebbe verificarsi solo in caso di conversione della procedura in liquidazione giudiziale. Inoltre, questo confronto dovrebbe considerare anche il possibile aggravamento della situazione debitoria della procedura in relazione alla prededuzione, verificatosi a causa dell'inadempimento dei contratti per i quali il commissario ha optato per il subentro;
- Nessuno degli indirizzi del programma stabiliti dall'art. 27 della Legge Prodi – bis prevede la vendita atomistica dei beni; infatti, anche il programma di cessione dei beni e dei contratti contempla l'alienazione di un insieme di

¹⁶⁷ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1297, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁶⁸ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1298, Wolters Kluwer Italia, 2023.

rapporti giuridici e beni da inserire dinamicamente in un piano di continuazione dell'attività per un periodo minimo di un anno.

Infine, nel caso in cui vengano presentate più offerte, la selezione dell'acquirente non si basa esclusivamente sulla maggior offerta, ma piuttosto sull'affidabilità dell'offerente e sul piano di continuazione dell'attività aziendale proposto, inclusi gli aspetti relativi al mantenimento dei livelli occupazionali. Questi fattori, insieme a quelli esaminati in precedenza, confermano la priorità della finalità di salvaguardia del patrimonio produttivo dell'impresa insolvente durante la fase conservativa della procedura di amministrazione straordinaria¹⁶⁹.

Per quanto concerne la ripartizione dell'attivo, nell'amministrazione straordinaria questa viene disciplinata dagli artt. 67 e 68 della Legge Prodi – bis, i quali riguardano rispettivamente i riparti, sia parziali che finali, e gli acconti da riconoscere ai creditori.

Il legislatore stabilisce che i riparti in amministrazione straordinaria possono avvenire esclusivamente in caso di adozione di un programma di cessione. In tal senso, il commissario ha l'obbligo di sottoporre ogni quattro mesi al giudice delegato un prospetto delle somme disponibili e il relativo piano di ripartizione, previa consultazione del comitato di sorveglianza. È importante sottolineare che tale obbligo sorge solo una volta concluso il programma di cessione e dopo il deposito del decreto che dichiara esecutivo lo stato passivo.

I riparti parziali possono essere effettuati soltanto dopo che lo stato passivo è stato reso esecutivo e con provvedimento del giudice delegato; una volta eseguiti, questi riparti sono considerati definitivi e, di conseguenza, i pagamenti corrispondenti non possono essere reclamati o restituiti.

Inoltre, è opportuno evidenziare che il termine quadrimestrale è considerato ordinatorio, ovvero indicativo e non vincolante, poiché il commissario straordinario fornisce già regolarmente la situazione finanziaria dell'impresa in due fasi distinte: durante la fase conservativa, con relazioni trimestrali, e nella fase conclusiva di

¹⁶⁹ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1298, Wolters Kluwer Italia, 2023.

liquidazione dei beni, durante la quale le relazioni sono semestrali. La ragione¹⁷⁰ per cui il limite quadrimestrale può essere superato risiede nella necessità di accantonare fondi per le spese operative della procedura e, dato che tali spese non sono sempre facilmente prevedibili, oltre ad esservi l'obbligo di riservare somme destinate a specifici creditori con diritti di prelazione, il termine quadrimestrale è soggetto a una certa flessibilità e perciò può essere derogato. In ogni caso, quando ci sono risorse finanziarie adeguate e sufficienti, il commissario è obbligato a eseguire i riparti parziali.

In questo ambito, è fondamentale evidenziare che l'art. 67 co. 2 della Legge Prodi – bis sancisce che i riparti devono essere effettuati in conformità alle norme sul fallimento, in particolare secondo le disposizioni degli artt. 110, 111, 112, 113, 114, 115 e 117 della Legge Fallimentare¹⁷¹. In ragione del rinvio inteso in senso dinamico da parte del legislatore, si deduce che è necessario identificare quali siano le norme attuali di riferimento contenute nel CCII e se queste risultino compatibili con la procedura di amministrazione straordinaria.

Partendo dall'art. 110 co. 2, emerge una problematica¹⁷²: la precedente Legge Fallimentare richiedeva al curatore di presentare il progetto di riparto al giudice delegato, il quale doveva a sua volta comunicarlo ai creditori e disporre il deposito in cancelleria; il Codice della Crisi ha invece semplificato questo processo, consentendo al curatore di inviare direttamente il prospetto delle somme disponibili e il progetto di riparto parziale ai creditori, mantenendo comunque il diritto dei creditori di presentare reclamo entro 15 giorni dalla comunicazione. In particolare, l'art. 220 del Codice stabilisce che il curatore, e quindi anche il commissario straordinario, sono tenuti a presentare istanza al giudice delegato, alla quale devono essere allegate le comunicazioni ai creditori e il progetto di riparto, affinché quest'ultimo possa essere reso esecutivo; tuttavia, ciò è possibile soltanto alla decorrenza del termine fissato per la presentazione di eventuali reclami o contestazioni. Nell'ipotesi in cui venissero presentati dei reclami, il progetto di

¹⁷⁰ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1298, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁷¹ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1299, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁷² Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1299, Wolters Kluwer Italia, 2023.

riparto è sempre dichiarato esecutivo, ma è previsto l'accantonamento delle somme relative ai crediti contestati; la destinazione di tali somme sarà assunta successivamente con il provvedimento che risolverà il reclamo.

L'art. 221 del Codice della Crisi corrisponde all'art. 111 della Legge Fallimentare, e apporta anch'esso una modifica¹⁷³: relativamente all'ordine di distribuzione delle somme oggetto di riparto, oltre a considerare i crediti che venivano già contemplati nell'articolo della Legge Fallimentare – ossia i crediti prededucibili, i crediti con prelazione sui beni venduti e i crediti chirografari – tale articolo introduce anche la categoria dei crediti postergati.

Quando il legislatore ha introdotto il rinvio, nel 1999, all'art. 111 della Legge Fallimentare, gli artt. 111 – bis, 111 – ter e 111 – quater non erano ancora stati introdotti, essendo stati inseriti con la riforma del 2006. Tali articoli della Legge Fallimentare sono oggi riflessi rispettivamente negli artt. 222, 223 e 224 del Codice e riguardano i crediti prededucibili, l'obbligo di tenuta dei conti speciali per le somme derivanti dalla vendita di beni mobili oggetto di privilegio speciale o di pegno oppure di beni immobili su cui grava un'ipoteca e di crediti con prelazione. Questi articoli del Codice della Crisi appaiono compatibili con la fase di liquidazione dell'amministrazione straordinaria, ad eccezione dell'ultimo comma dell'art. 111 – bis, ripreso dall'art. 222 del CCII poiché non considera adeguatamente che i costi operativi e strutturali della procedura dovrebbero avere priorità su ogni altro debito prededucibile. Tuttavia, queste disposizioni sono di difficile applicazione nella procedura di amministrazione straordinaria poiché non sono richiamate nemmeno nell'attuale normativa sulla liquidazione coatta amministrativa, che funge da riferimento normativo circa la chiusura dell'amministrazione straordinaria¹⁷⁴. Infatti, per quanto riguarda la liquidazione dell'attivo, le norme del CCII relative alla liquidazione coatta amministrativa richiamano esclusivamente l'art. 221 del Codice. Da ciò si desume che il legislatore ha preferito non considerare applicabili le disposizioni contenute negli artt. 111 –

¹⁷³ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1299, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁷⁴ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1299, Wolters Kluwer Italia, 2023.

bis, 111 – ter e 111 – quater della Legge Fallimentare alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, e quindi anche all'amministrazione straordinaria.

L'art. 225 del Codice della Crisi riproduce integralmente l'art. 112 della Legge Fallimentare¹⁷⁵: i creditori ammessi in maniera tardiva allo stato passivo possono partecipare unicamente ai riparti successivi alla loro ammissione, salvo nei casi in cui il credito sia garantito da cause di prelazione o il ritardo sia riconducibile a circostanze non imputabili al creditore stesso.

L'art. 227 dell'attuale Codice riprende quanto previsto dall'art. 113 della Legge Fallimentare¹⁷⁶ e tratta gli accantonamenti per specifiche categorie di creditori secondo le modalità previste dal giudice delegato, confermando inoltre che l'importo massimo distribuibile non può superare l'80% delle somme destinate alla ripartizione.

L'art. 229 del Codice corrisponde all'art. 114 della Legge Fallimentare¹⁷⁷, e prevede che se un creditore abbia ricevuto dei pagamenti, ma in un secondo momento perda una causa di revocazione, sia tenuto a restituire le somme ricevute; specificando che le restituzioni devono essere avvenire secondo le modalità stabilite dal giudice per garantire la prova dell'avvenuto pagamento, viene richiesto solitamente un bonifico bancario.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda la ripartizione finale dell'attivo: il rinvio all'art. 117 della Legge Fallimentare deve essere inteso come riferito all'art. 232 del Codice¹⁷⁸, evidenziando che la distribuzione dell'attivo può avvenire solo dopo la liquidazione del commissario straordinario e l'approvazione del rendiconto della gestione. La normativa attuale conferma che gli accantonamenti precedentemente effettuati possono essere distribuiti, eccetto quelli soggetti a condizione o coinvolti in un giudizio, poiché la loro distribuzione dipende dal verificarsi della condizione o dall'esito del giudizio. In generale, gli accantonamenti residui non impediscono la chiusura della procedura.

¹⁷⁵ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1299, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁷⁶ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1299 – 1300, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁷⁷ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1300, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁷⁸ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1300, Wolters Kluwer Italia, 2023.

Come già evidenziato, gli acconti ai creditori sono regolati dall'art. 68 della Legge Prodi – bis. È importante specificare che tali acconti possono essere erogati esclusivamente durante la fase conservativa dell'impresa, indipendentemente dall'indirizzo di programma scelto, al contrario di quanto previsto per i riparti, i quali sono vincolati all'adozione del programma di cessione e alla revoca dell'esercizio d'impresa.

La distribuzione degli acconti parziali può avvenire nei sei mesi antecedenti la dichiarazione dello stato di insolvenza nei confronti dei creditori, o per determinate categorie di creditori, con priorità dei crediti derivanti da vendite e forniture di beni o servizi a favore dell'impresa, nonché dei crediti dei lavoratori subordinati.

Il commissario straordinario, per ottenere l'autorizzazione dal giudice delegato a effettuare il pagamento anticipato ai creditori, è tenuto a presentare un documento che attesti che le somme destinate ai creditori a titolo di acconto saranno verosimilmente attribuite in maniera definitiva ai creditori stessi, nel rispetto delle cause di prelazione; in altre parole, il commissario deve assicurare che i pagamenti siano giustificati. Si deduce, quindi, che l'obbiettivo non è quello di alterare la par condicio creditorum, ma piuttosto quello di anticipare somme che, in ogni caso, saranno destinate agli stessi creditori durante il riparto, in modo da assicurare gestione efficace dell'impresa¹⁷⁹. In tale contesto, il legislatore ha identificato come posizioni privilegiate nella distribuzione degli acconti i crediti dei lavoratori subordinati e i crediti derivanti da contratti di fornitura o somministrazione periodica o continuativa. L'idea di fondo di questa scelta è che il subentro del commissario straordinario comporti la classificazione dei crediti anteriori come prededucibili. Con le modifiche apportate alla gestione dei rapporti giuridici pendenti, il fatto che non si verifichi più il passaggio da credito chirografario a credito prededucibile implica che tali creditori avranno difficoltà a ricevere pagamenti anticipati, poiché risulta complicato prevedere se e quando otterranno definitivamente le somme che il commissario straordinario è chiamato a gestire.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1300, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁸⁰ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1300, Wolters Kluwer Italia, 2023.

Inoltre, questa incertezza è valida per tutti i crediti chirografari, non solo per i crediti derivanti da contratti a prestazione periodica o continuata.

Infine, si pone in evidenza che, poiché si tratta di acconti, ovvero di pagamenti anticipati, non è possibile procedere al pagamento integrale della somma dovuta.

Relativamente alla pubblicità della distribuzione degli acconti, l'art. 68 del D. Lgs. 270/1999 Prodi – bis non dispone nulla. Di conseguenza, di fatto, l'atto viene eseguito tra il commissario straordinario e i creditori che devono ricevere il pagamento, una volta ottenuta l'autorizzazione del giudice delegato e sentito il comitato di sorveglianza per il parere. In questa circostanza, il giudice può disporre ulteriori forme di pubblicità, affinché tutti i creditori concorrenti siano informati e coinvolti. In sintesi, prima che il pagamento possa essere effettuato, è necessario seguire una serie di passaggi formali e di accoglimento di approvazioni, ponendo particolare attenzione della trasparenza nei confronti di tutti i creditori¹⁸¹.

L'ultima questione da affrontare riguardo alle liquidazioni in amministrazione straordinaria è il concordato come strumento per la liquidazione dei beni.

Nel corso del tempo la procedura di amministrazione straordinaria ha introdotto nuovi strumenti nel contesto concorsuale, tra i quali il concordato fallimentare, che ha svolto un ruolo significativo nella risoluzione di crisi complesse, come quella Parmalat, al tal punto da essere ripreso nelle successive riforme della Legge Fallimentare.

Nel 1999, con l'art. 78 della Legge Prodi – bis, viene introdotta la possibilità che anche un terzo, oltre al debitore, possa presentare proposta di concordato in qualità di proponente assuntore. Successivamente, con la Legge Marzano del 2003, l'art. 4 – bis ha introdotto per la prima volta i seguenti scenari: la possibilità di presentare un'unica proposta per più società appartenenti allo stesso gruppo sottoposte ad amministrazione straordinaria, la possibilità di suddividere in classi i creditori in funzione degli interessi economici e delle posizioni giuridiche e, infine, la possibilità di applicare trattamenti differenti ai creditori appartenenti a classi diverse, prevedendo diverse modalità di soddisfacimento attraverso qualunque

¹⁸¹ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1300 – 1301, Wolters Kluwer Italia, 2023.

forma giuridica o tecnica. Queste innovazioni sono state successivamente applicate anche al concordato preventivo e al concordato fallimentare.

Quando un terzo presenta la proposta di concordato, il fine è quello di ottenere due effetti mediante il provvedimento di omologa del tribunale, quali: l'effetto obbligatorio, che comporta l'assunzione degli obblighi e dei doveri del concordato da parte dell'assuntore, e l'effetto traslativo¹⁸², che prevede il trasferimento dei beni della procedura a favore sempre dell'assuntore. L'operazione consiste nell'acquisizione dell'intero attivo della procedura in cambio del pagamento di un prezzo equivalente all'ammontare dei debiti trasferiti.

Nella sua analisi, Giuseppe Leogrande¹⁸³ ritiene che, poiché il provvedimento di omologa del concordato, una volta diventato definitivo, rappresenta uno dei motivi di chiusura della procedura, non sia ammissibile una proposta di concordato che preveda la presa in carico solo parziale dell'attivo della procedura. Nonostante ciò, nella pratica è comune escludere dal trasferimento al proponente assuntore la liquidità disponibile della procedura, in modo che il commissario straordinario possa utilizzarla, insieme alle somme messe a disposizione dall'assuntore, per eseguire i pagamenti previsti dal concordato in un contesto di esecuzione controllata. Ne deriva quindi, che nella pratica la chiusura formale della procedura risulta impossibile.

La Legge Marzano prevede una propria regolamentazione dettagliata e complessa per il concordato, al contrario della Legge Prodi – bis che ha sviluppato il proprio modello di concordato ispirandosi a quello contenuto nelle norme della liquidazione coatta amministrativa, attraverso il rinvio a disposizioni specifiche (commi secondo, terzo, quarto e quinto) dell'art. 214 della Legge Fallimentare, oggi presenti nell'art. 314 del Codice della Crisi. È però necessario evidenziare che questo richiamo si riferisce esclusivamente alle norme procedurali relative al giudizio di omologazione, escludendo il primo comma dell'art. 214 della Legge Fallimentare, il quale, rinviando all'art. 124 della stessa legge, avrebbe consentito

¹⁸² “I contratti traslativi (o con efficacia reale) sono quelli, in contrapposizione ai contratti obbligatori, hanno come effetto il trasferimento della proprietà di un bene e l'effetto traslativo è quell'effetto che si attua per effetto immediato del consenso quando il contratto sia consensuale” (Definizione Treccani)

¹⁸³ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento, Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1301, Wolters Kluwer Italia, 2023.

l'applicazione delle norme sostanziali del concordato in liquidazione coatta amministrativa anche al concordato in amministrazione straordinaria¹⁸⁴.

Le potenziali caratteristiche della proposta di concordato sono delineate nell'art. 240 del Codice e includono, in particolare: la suddivisione dei creditori in classi, i trattamenti differenziati tra le diverse classi, la possibilità di soddisfare i creditori con strumenti alternativi al denaro e la possibilità di limitare le obbligazioni concordatarie ai soli creditori concorrenti.

Sulla base di quanto appena esaminato, la questione che emerge è se l'assenza del richiamo al primo comma dell'art. 214 della Legge Fallimentare costringa il concordato previsto dalla Legge Prodi – bis a forme piuttosto rigide, escludendolo così dalle innovazioni introdotte dalle riforme. Riferendosi all'analisi di Giuseppe Leogrande¹⁸⁵, è possibile affermare che la norma di chiusura del sistema, contenuta nell'art. 36 della Legge Fallimentare, stabilisce che le disposizioni relative alla liquidazione coatta amministrativa si applicano all'amministrazione straordinaria, ma solo se e quando sono compatibili. Si tratta perciò di esaminare, tra le opzioni offerte dall'art. 240 del Codice, quali disposizioni siano compatibili con la procedura di amministrazione straordinaria, con l'obiettivo di evitare una differenza eccessiva tra il concordato previsto dalla Legge Prodi – bis e quello della Legge Marzano. In particolare, Giuseppe Leogrande¹⁸⁶ propone che, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, si possano considerare compatibili alcune operazioni, come ad esempio prevedere modalità di soddisfacimento del credito alternative al pagamento in denaro e limitare la proposta di soddisfacimento ai soli creditori che abbiano già presentato istanza al momento della domanda. Tale approccio sarebbe coerente con il principio di garantire un trattamento equo tra i creditori. Inoltre, l'autore si oppone¹⁸⁷ a un'interpretazione che permetta la suddivisione dei creditori in classi con trattamenti differenziati, poiché il concordato disciplinato dal D. Lgs. n. 270/1999 non consente il voto dei creditori e

¹⁸⁴ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1301, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁸⁵ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1302, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁸⁶ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1302, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁸⁷ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1302, Wolters Kluwer Italia, 2023.

prevede che la valutazione della convenienza economica della proposta spetti all'autorità amministrativa. Da ciò si evince che l'introduzione di una simile suddivisione sarebbe complessa e non conforme alla struttura della Legge Prodi – bis.

Un'ulteriore problematica¹⁸⁸ che emerge riguarda la provvisoria esecutività della sentenza di omologazione del concordato. Il concordato previsto dal D.L. 347/2003 è elaborato dal commissario straordinario e si integra nel programma di ristrutturazione; pertanto, rappresenta una proposta destinata ai creditori durante la fase di esercizio dell'impresa; in ragione di ciò, è fondamentale che il concordato tenga adeguatamente conto dell'obiettivo conservativo della procedura stessa. Per assicurare la massima stabilità dell'impresa, è stato stabilito dal legislatore che la sentenza di omologazione del concordato abbia carattere provvisoriamente esecutivo e che la sua efficacia non possa essere sospesa a causa di un'impugnazione.

Al contrario, il concordato previsto dal D. Lgs. 270/1999, nel richiamo alle disposizioni sul concordato in liquidazione coatta amministrativa, non contempla la provvisoria esecutività della sentenza di omologazione e, di conseguenza, l'esecuzione del concordato può avere luogo solo una volta che il provvedimento è diventato definitivo. Ne consegue che, qualora il concordato fosse attuato nella fase conservativa della procedura, i tempi per eventuali giudizi di opposizione potrebbero non allinearsi con i termini stabiliti per l'autorizzazione all'esercizio d'impresa e per la durata del programma; in questo modo, si potrebbe creare un complesso di norme che rischia di compromettere l'obiettivo principale della procedura di amministrazione straordinaria, ovvero la salvaguardia del patrimonio produttivo dell'impresa insolvente.

Le considerazioni appena descritte conducono alla necessità di un intervento legislativo su questa procedura, soprattutto per tre ordini di motivi¹⁸⁹: unire le discipline di amministrazione straordinaria in un unico insieme di norme con istituti

¹⁸⁸ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1302, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁸⁹ Giuseppe Leogrande, rivista Il Fallimento, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1302, Wolters Kluwer Italia, 2023.

omogenei, eliminare i richiami attuali alla Legge Fallimentare riportando i rinvii al CCII, e infine stabilire norme giuslavoristiche comuni da applicare durante il trasferimento d'azienda in esercizio. Riguardo a quest'ultimo aspetto, è importante porre in evidenza che attualmente si riscontrano tre disposizioni che non sono tra loro coerenti¹⁹⁰: l'art. 56 co. 3 – bis della Legge Prodi – bis che esclude completamente le operazioni di esecuzione dei programmi di cessione dagli effetti previsti dall'art. 2112 del Codice civile; l'art. 63 co. 4 della stessa legge che consente al commissario straordinario, ai rappresentati sindacali e all'acquirente di stipulare accordi in deroga a quanto stabilito dall'art. 2112 del Codice civile; e, infine, l'art. 368 del Codice della Crisi, che obbliga al trasferimento di tutta la forza lavoro l'acquirente dell'azienda.

Oltre a questi interventi, affinché l'amministrazione straordinaria diventi una soluzione più efficace per le crisi delle grandi imprese insolventi, è fondamentale riprendere l'uso del programma di ristrutturazione, che, fin dalla sua introduzione, è stato applicato solo a pochi casi specifici, spesso legati a situazioni particolari come quella di Parmalat.

Si evince quindi l'urgenza di introdurre uno strumento volto al risanamento reale dell'impresa, in particolare che consenta uno spossamento ridotto del debitore, che sia capace di attrarre nuovi investimenti, anche da parte del medesimo imprenditore; che preveda il voto dei creditori tramite il sistema di silenzio – assenso, e che permetta l'utilizzo di finanziamenti garantiti dal Dipartimento del Tesoro¹⁹¹.

In sintesi, è necessario sviluppare un programma di ristrutturazione che promuova la cooperazione tra l'imprenditore e l'autorità amministrativa per il risanamento dell'impresa. Infatti, il programma dovrebbe consentire di intraprendere un percorso che, se concluso, con l'inserimento di nuovi capitali per il risanamento e un'adeguata soddisfazione dei creditori anteriori, potrebbe anche

¹⁹⁰ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1302, Wolters Kluwer Italia, 2023.

¹⁹¹ Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1303, Wolters Kluwer Italia, 2023.

portare all'estinzione di eventuali reati derivanti dalla dichiarazione dello stato di insolvenza¹⁹².

In conclusione, le considerazioni analizzate pongono in luce l'urgenza di un intervento legislativo per riformare la procedura di amministrazione straordinaria. In particolare, risulta essere cruciale unificare le normative in un corpus coerente, rimuovendo i riferimenti alla Legge Fallimentare e stabilendo norme giuslavoristiche omogenee per il trasferimento d'azienda, poiché le disposizioni attuali presentano significative incoerenze che complicano la gestione delle operazioni di cessione. Inoltre, per aumentare l'efficacia della procedura, è essenziale ripristinare il programma di ristrutturazione, che ha avuto un'applicazione limitata. Infine, si sottolinea la necessità di disporre di strumenti che promuovano il risanamento reale delle imprese, facilitando l'attrazione di investimenti e la cooperazione tra imprenditori e autorità, con l'obiettivo di sanare la situazione economica e potenzialmente estinguere i reati connessi all'insolvenza.

¹⁹² Giuseppe Leogrande, rivista *Il Fallimento*, *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali*, pag. 1303, Wolters Kluwer Italia, 2023.

II. Tra Codice della Crisi e leggi speciali

In questo capitolo viene esaminato il rapporto tra l’emanazione di leggi speciali e l’amministrazione straordinaria. In primo luogo si è ritenuto utile analizzare il processo legislativo riguardante la riforma della disciplina di amministrazione straordinaria proposta dalla Commissione Rordorf in sede di redazione del Codice della Crisi d’Impresa e dell’Insolvenza che, come sarà evidenziato, è stata esclusa dal testo finale del nuovo codice.

Successivamente si procederà con un’analisi della procedura di amministrazione straordinaria nell’ambito della normativa europea, con particolare attenzione ai regolamenti europei n. 848/2015 e n. 1346/2000.

Sarà poi condotta un’analisi relativa agli aiuti di Stato e all’intervento statale nelle crisi d’impresa, focalizzandosi in particolare sull’amministrazione straordinaria e confrontandola con la concezione attuale nell’ordinamento europeo.

Infine nei diversi paragrafi del capitolo verranno esaminati nel dettaglio i decreti legge adottati per modificare o adattare la procedura in relazione a casi specifici o esigenze particolari.

II.1. L’emanazione di leggi speciali per l’amministrazione straordinaria

Come ampiamente descritto nel capitolo precedente, il testo approvato dal Parlamento ha escluso il progetto di riforma della procedura di amministrazione straordinaria, perdendo così l’opportunità di ristrutturare l’istituto per renderlo compatibile con il “nuovo” diritto della crisi d’impresa e per favorire una riduzione, o addirittura l’eliminazione, degli interventi politici e sindacali nella gestione delle crisi delle grandi imprese.

A partire dalla promulgazione della Legge Prodi – bis a oggi, sono stati attuati vari interventi normativi, tra cui la Legge Marzano, ma non è ancora stata realizzata una riscrittura complessiva della materia. Per questo motivo, il disegno di legge (d.d.l.) n. 2381 mira a perseguire questo obiettivo e contiene la “*Delega del Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza*”; viene trasmesso dalla Camera dei Deputati al Senato della Repubblica nel 2017, ma l’iter di approvazione non si è concluso.

L'iniziativa per la riforma è stata avviata dalla Commissione Rordorf, istituita nel 2015; tuttavia, nel corso del tempo, la sezione del disegno di legge delega che tratta dell'amministrazione straordinaria è stata esclusa, sebbene sia stata utilizzata in modo significativo nelle fasi successive del processo legislativo in questione.

Esaminando nel dettaglio l'iter legislativo, il disegno di legge A.C.¹⁹³ 3671 riguarda la delega per la riforma delle disposizioni sulla crisi di impresa e sull'insolvenza ed è stato assegnato in sede referente¹⁹⁴ alla Commissione Giustizia della Camera, dopo essere stato presentato dal Governo nel 2016. Poiché il disegno tratta di tutte le procedure, ciò che è stato stralciato è la disposizione relativa all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese, ovvero l'art. 15, con l'intento di trasferire questa disposizione alla Commissione Attività produttive, attraverso l'A.C. 3671 – ter, lasciando così il restante contenuto della riforma alla Commissione Giustizia, ovvero l'A.C. 3671 – bis. Successivamente, la Commissione Attività produttive ha integrato nell'analisi di esame di quel disegno anche la proposta di legge A.C. 865¹⁹⁵, presentata dalla Camera nel 2013 e già in fase di esame, e ha adottato come testo di riferimento per la discussione il disegno di legge del Governo A.C. 3671 – ter, apportando alcune modifiche. Pertanto, la Camera dei Deputati si appresta a esaminare due progetti di legge, che sono stati accorpati per la loro discussione.

Il d.d.l. n. 2831 è attualmente in fase di esame da parte del Senato, dove la Commissione permanente Industria, commercio, turismo lo sta trattando nell'ambito delle sue competenze, ovvero in sede referente. In altre parole, la Commissione sta esaminando il contenuto del disegno di legge e ne sta discutendo i dettagli.

Nell'ambito delle discussioni dottrinali sulla crisi delle grandi imprese, si sono sviluppate tendenze che propongono un ridimensionamento, se non addirittura l'abrogazione, dell'amministrazione straordinaria, limitandola, ad esempio, solo alle imprese di rilevanza strategica nazionale. Nonostante ciò, ha prevalso l'opinione secondo cui l'amministrazione straordinaria deve essere considerata uno "*strumento di politica*

¹⁹³ "Atto Camera"

¹⁹⁴ Fase della procedura legislativa nella quale una commissione parlamentare discute preliminarmente una proposta di legge che sarà poi sottoposta in aula all'approvazione dell'assemblea.

¹⁹⁵ *Disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese e dei complessi di imprese in crisi*

industriale”¹⁹⁶ e, in quanto tale, si ritiene debba essere mantenuta, con l’obiettivo di rafforzare il controllo giudiziale, sia per garantire il successo della procedura che per tutelare gli interessi dei creditori.

In linea con questa impostazione, la riforma mira a introdurre un’unica procedura di amministrazione straordinaria, con l’obiettivo di preservare il patrimonio produttivo e regolare l’insolvenza di imprese o gruppi di imprese che, a causa della loro dimensione, rivestono una rilevanza economico – sociale significativa, anche in termini di salvaguardia dei livelli occupazionali.

Relativamente ai principali profili innovativi della riforma, uno degli elementi chiave riguarda il profilo dimensionale, in quanto l’impresa non è considerata “grande impresa” in relazione alla propria esposizione debitoria, ma piuttosto in relazione al suo volume di affari. In ragione di ciò, dato che l’obiettivo è quello di elevare le soglie di accesso alla procedura, la riforma stabilisce i seguenti requisiti da soddisfare congiuntamente per l’ammissione:

- Lo stato di insolvenza;
- Un profilo dimensionale significativo, il quale deve essere riferito alla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;
- Realistiche prospettive di ripristino dell’equilibrio economico e di tutela della continuità produttiva, oltre che dell’occupazione sia diretta che indiretta;
- Un minimo di 250 dipendenti per la singola impresa e almeno 800 dipendenti, da calcolare in modo cumulativo, per i gruppi di imprese nel caso di richiesta simultanea di ammissione alla procedura per più imprese dello stesso gruppo.

La richiesta può essere avanzata dal debitore, dai creditori, dal Ministero dello Sviluppo Economico o dal Pubblico Ministero, ma non è più possibile presentarla d’ufficio; l’intero procedimento deve quindi avere luogo presso il tribunale che ospita la sezione specializzata in materia di impresa. Inoltre, è previsto che l’istruttoria si svolga in maniera veloce, senza compromettere i diritti fondamentali delle parti coinvolte,

¹⁹⁶ Stefano Ambrosini, *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, pag. 12, Scuola di Alta Formazione Luigi Martino, 2018.

eliminando quindi tutte le formalità non essenziali a garantire i principi del contraddittorio e del diritto di difesa.

Un'altra importante novità consiste nell'introduzione di misure protettive simili a quelle previste nell'ambito del concordato preventivo, i cui effetti iniziano a decorrere dalla data in cui la domanda di verifica dei presupposti viene pubblicata nel Registro delle Imprese.

È stata oggetto di ampio dibattito la scelta tra la struttura "*monofasica*" o "*bifasica*" della procedura. Alla fine, ci si è ispirati principalmente alla disciplina contenuta nella Legge Prodi – bis, stabilendo che il tribunale deve emettere un decreto per l'ammissione del debitore alla procedura entro il termine di 45 giorni, decorrenti dal decreto di apertura della procedura, previa approvazione favorevole del Ministro dello Sviluppo Economico. Si deve inoltre considerare che il debitore viene ammesso all'amministrazione straordinaria quando il tribunale riscontra la sussistenza di concrete prospettive di recupero o quando ritiene la procedura necessaria e utile, previa valutazione di un professionista nominato, selezionato tra gli iscritti dell'albo dei commissari straordinari.

La possibilità che il Ministero dello Sviluppo economica disponga l'ammissione diretta alla procedura di amministrazione straordinaria, accompagnata dalla nomina del commissario straordinario, se pur in via provvisoria, è prevista per alcune ipotesi specifiche: le società quotate, le imprese con almeno mille dipendenti e un volume di affari significativamente superiore a quello stabilito in via generale, e le imprese che operano nei servizi pubblici essenziali, purché soddisfino i requisiti di accesso. In tali circostanze, se il tribunale accerta l'esistenza dei presupposti, conferma rapidamente l'ammissione alla procedura.

Analizzando più nel dettaglio l'attività commissariale, nella riforma erano stati previsti due aspetti principali:

- La definizione del contenuto del programma di ristrutturazione si basa sugli artt. 4 e 4 – bis della Legge Marzano e della durata di entrambi gli indirizzi, cessione e ristrutturazione, al fine garantire una maggiore flessibilità in relazione alle peculiarità del mercato di riferimento e dell'impresa;
- La regolazione delle modalità attraverso cui il tribunale può autorizzare: il pagamento dei crediti anteriori strategici al di fuori delle normali procedure di riparto,

la sospensione o la risoluzione dei contratti pendenti e infine, l'esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall'imprenditore.

Nella riforma è stato anche previsto che la legittimazione a presentare istanza per la conversione della procedura di amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale spettare al commissario straordinario e al comitato di sorveglianza. Tale istanza deve essere inoltrata al tribunale, che anche in questo caso non può procedere d'ufficio, e può essere avanzata in presenza di comprovata assenza o perdita delle concrete prospettive di recupero, nonché in caso di mancata attuazione del programma.

La novità più significativa risiede nell'importanza attribuita al ruolo dei creditori, in quanto viene riconosciuta a una percentuale significativa di essi la possibilità di esercitare i propri diritti, ma solo dopo un determinato intervallo di tempo. Tale approccio mira a bilanciare due esigenze: da un lato, assicurare che i diritti dei creditori siano realmente tutelati, e dall'altro, preservare la stabilità della procedura nelle fasi iniziali.

In conclusione, è possibile affermare che le disposizioni sopra menzionate, nel loro insieme, appaiono idonee, almeno nella teoria, a promuovere una maggiore trasparenza ed efficienza nella gestione delle grandi insolvenze, garantendo al contempo un miglior bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, ovvero la salvaguardia dei livelli occupazionali e dei complessi produttivi, da una parte, e la tutela dei creditori, dall'altra. Ciò permette di formulare una valutazione complessivamente favorevole riguardo ad una potenziale futura riforma, sebbene sia fondamentale mantenere una certa cautela nel considerare come questi principi verranno concretamente attuati dal legislatore e come le nuove norme saranno effettivamente applicate.

A questo punto, è necessario esaminare le procedure di amministrazione straordinaria nell'ambito della normativa europea, focalizzandosi in particolare sui regolamenti n. 848/2015 e n. 1346/2000. L'amministrazione straordinaria, sia quella prevista dalla Legge Prodi – bis che quella dalla Legge Marzano, è espressamente menzionata negli allegati di entrambi i regolamenti citati, i quali specificano le procedure nazionali a cui si applicano. Entrambi i regolamenti sono caratterizzati da una notevole complessità e, in generale, disciplinano la competenza internazionale per l'apertura delle procedure di insolvenza, includendo disposizioni riguardanti la legge nazionale da applicare a tali procedure, il riconoscimento reciproco delle decisioni di apertura e le

norme relative alla gestione e alla chiusura delle procedure, oltre a quelle che trattano le controversie che ne derivano. Inoltre, in materia di rapporti reciproci, che riguardano l'interazione e la gerarchia tra le norme dei due regolamenti, si evidenzia che il regolamento n. 848 si applica alle procedure di insolvenza avviate dopo il 26 giugno 2017, mentre, per le procedure aperte prima di tale data, è pertinente il regolamento n. 1346.

Come già evidenziato, i regolamenti trovano applicazione per tutte le procedure nazionali indicate nei loro allegati, pertanto non esistono disposizioni specifiche per le procedure di amministrazione straordinaria, che risultano così soggette a entrambi i regolamenti.

In ipotesi di conflitto tra i regolamenti e la legislazione italiana, si applica il principio secondo cui il diritto europeo prevale su quello dei singoli stati membri. Questo principio trova applicazione anche nell'amministrazione straordinaria, soprattutto per quanto riguarda la competenza internazionale: entrambi i regolamenti attribuiscono ai giudici dello Stato membro in cui si trova il COMI¹⁹⁷ del debitore la competenza per avviare la procedura e tale disposizione prevale su quella italiana. Inoltre si applica il principio secondo cui il fatto che un'impresa faccia parte di un gruppo non ha rilevanza ai fini della competenza internazionale e quindi ogni impresa è soggetta alla procedura dello Stato in cui si individua il suo COMI, indipendentemente dal COMI delle altre imprese del gruppo, compreso quello della società madre. Pertanto, se il COMI di un'impresa appartenente ad un gruppo italiano è situato in un altro Stato membro, tale impresa non può essere sottoposta alla procedura di amministrazione in Italia, ma deve seguire una procedura diversa che venga avviata in quello Stato.

Per stabilire la posizione del COMI di un'impresa, non è rilevante se le decisioni operative di una società controllata vengano effettivamente assunte dalla società madre, poiché si presume che il COMI si trovi nello Stato in cui l'impresa ha la sede legale. Tuttavia, ciò è escluso se sussiste una prova chiara e percepibile per i terzi che individui il COMI in un altro Stato.

¹⁹⁷ “*Centre of Main Interests*” o “*centro degli interessi principali*”

Un ulteriore argomento da affrontare in relazione all'amministrazione straordinaria è quello relativo agli aiuti di Stato; infatti, le questioni più rilevanti in questo contesto riguardano la concorrenza e il divieto di tali aiuti, con la Legge Prodi – bis che rappresenta l'esempio principale poiché è stata introdotta per sostituire la precedente Legge Prodi.

Lo schema essenziale della normativa europea sulla concorrenza si fonda principalmente sull'art. 3 del Trattato di Lisbona, il quale definisce come obiettivo dell'Unione lo sviluppo sostenibile tramite un'economia sociale di mercato competitiva, e gli artt. 119 e 120 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea traducono concretamente tali principi. In particolare, l'art. 107 dello stesso trattato stabilisce che, fatta eccezione per le deroghe previste dai trattati, gli aiuti statali sono incompatibili con il mercato interno se incidono sugli scambi tra gli stati membri e alterano la concorrenza. Inoltre, affinché una misura sia considerata come aiuto di Stato, è necessario che presenti quattro elementi: deve derivare da un intervento pubblico, deve minacciare o alterare la concorrenza, deve essere selettiva nel concedere vantaggi e deve influire sugli scambi tra stati membri.

Da ciò è possibile comprendere che la questione degli aiuti statali ha un impatto significativo nell'ambito della crisi di impresa, poiché gli stati possono essere spinti a offrire tali aiuti per rispondere a necessità di natura economico – sociale. A tal proposito, nel 2004 la Commissione europea ha elaborato gli *“Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà”*, che nel tempo hanno subito diverse modifiche, la più importante delle quali risale al 2012 in materia di *“Modernizzazione degli aiuti di Stato nell'Unione Europea”*. Questi interventi riflettono un cambiamento nella concezione della tutela della concorrenza, che attualmente è vista non solo come un obiettivo ma anche come uno *“strumento politica economica”*¹⁹⁸ basato sui principi dell'economia sociale di mercato, portando così ad un allentamento del limite tra gli aiuti consentiti e gli aiuti non consentiti. Questa evoluzione ha comportato una modifica ed un ampliamento della base giuridica riguardante la normativa sugli aiuti di Stato; in particolare, l'art. 107, par. 3, lettera b) del TFUE stabilisce che alcuni aiuti possono essere considerati compatibili con il mercato interno se volti a promuovere progetti rilevanza europea o a fronteggiare gravi difficoltà economiche in

¹⁹⁸ Galeazzo Montella e Lorena Ponti, *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, pag. 47, Scuola di Alta Formazione Luigi Martino, 2018.

uno Stato membro. Ne consegue che vi è stato un notevole ampliamento delle eccezioni alle regole generali sugli aiuti di Stato, con conseguente aumento della flessibilità nell'interpretazione delle norme pertinenti.

L'evoluzione della normativa ha esercitato un notevole impatto tanto nel settore finanziario e bancario quanto nell'economia reale, con vantaggi particolari per l'amministrazione straordinaria in Italia. A partire dal 1979, si è sollevata la questione della compatibilità con le normative europee, non solo in relazione a interventi isolati, ma anche in relazione a normative applicabili alla generalità dei casi. Come già evidenziato, la prima Legge Prodi ha mostrato gravi criticità a livello comunitario, il che ha portato all'introduzione della Legge Prodi – bis nel 1999, che intendeva limitare l'eccessivo intervento statale. Questa normativa ha ribadito l'importanza del concetto di insolvenza, conferendo al tribunale il potere di esaminare le possibilità di risanamento dell'impresa e di dichiarare il fallimento quando necessario.

Nei rapporti con l'Europa, l'istituto dell'amministrazione straordinaria italiana recentemente deve affrontare un'altra criticità grave: la crisi Ilva.

Nel caso dell'Ilva emerge la tendenza, già menzionata, della Commissione europea, di interpretare la normativa sugli aiuti di Stato secondo un'ottica sociale; ciò implica, che in determinate circostanze, la Commissione potrebbe decidere di non applicare le regole relative agli aiuti statali, dando priorità a fattori come la salvaguardia dell'occupazione o il benessere sociale, piuttosto che il rigido rispetto delle norme.

L'azione del governo italiano per affrontare la crisi Ilva si è tradotta in una serie di interventi, sia normativi che finanziari, inclusa un'ulteriore accezione dell'amministrazione straordinaria, di fatto ad personam, regolata dal D.L. n. 1 /2015, che hanno messo in luce una potenziale incompatibilità con il divieto degli aiuti di Stato. Proprio per questa ragione, nel 2016 è stata avviata dalla Commissione un'indagine finalizzata a verificare se il supporto fornito dal governo italiano fosse conforme alla normativa europea. Nello stesso anno il MISE ha concesso, mediante decreto, l'autorizzazione alla cessione dell'azienda a un terzo, includendo una previsione in un certo senso mirata a prevenire la contestazione degli aiuti di Stato; in particolare, si stabiliva che, una volta completata la vendita, lo Stato avrebbe ricevuto il rimborso totale dei finanziamenti concessi alla società durante la procedura di amministrazione

straordinaria, senza però prevedere nulla riguardo alle erogazioni effettuate dal governo prima dell'apertura della procedura. La Commissione, in questo scenario, ha deciso di non assumere una posizione, probabilmente in attesa della vendita del complesso industriale. Inoltre, è chiaro che la Commissione europea ha prestato particolare attenzione a non compromettere una questione di notevole rilevanza sociale ma, contestualmente, questa attenzione dell'autorità fa presupporre che, nell'ambito degli aiuti di Stato e in particolare, nell'amministrazione straordinaria, le autorità europee potrebbero essere inclini a ridurre le restrizioni, sia nelle modalità di applicazione che nei principi stessi, il che si tradurrebbe in un certo grado di maggior flessibilità nelle norme sugli aiuti di Stato.

È possibile concludere che l'attenzione politica per la tutela della concorrenza, anche in situazioni di amministrazione straordinaria, è diminuita nel tempo; infatti, in passato le autorità europee erano particolarmente vigili, come dimostra il passaggio dalla prima Legge Prodi alla Prodi – bis. Negli ultimi anni, però, questo impegno sulla gestione della concorrenza è stato sostituito da preoccupazioni politiche più ampie, che portano alla ricerca di soluzioni atte a facilitare la sopravvivenza delle grandi aziende in difficoltà. Anche se le questioni normative restano valide, sembra che in Europa ci sia una tendenza a limitare gli interventi, nel limite del possibile.

Inoltre Giannicola Rocca¹⁹⁹ ha condotto un'analisi sui dati relativi al funzionamento dell'istituto dell'amministrazione straordinaria²⁰⁰, che rileva come il numero di imprese completamente risanate sia decisamente esiguo. È opportuno tenere presente che il processo di risanamento di un'azienda è influenzato da vari fattori economici e di mercato, che possono essere migliorati, dalle decisioni aziendali, che sono limitate alla razionalità degli individui, e dal tempo, che svolge un ruolo fondamentale nel risanamento dell'azienda, ma al contempo rappresenta, in un certo senso, la risorsa più scarsa. Di conseguenza si deduce che non sarebbe corretto criticare solo lo strumento dell'amministrazione straordinaria, poiché una delle problematiche principali della

¹⁹⁹ Giannicola Rocca, *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, pag. 122, Scuola di Alta Formazione Luigi Martino, 2018.

²⁰⁰ Schede aggiornate al 31 maggio 2024 delle procedure aperte di amministrazione straordinaria, Sito Ministero delle Imprese e del Made in Italy

finanza e dell'industria italiana è rappresentata dalla mancanza di finanziamenti. Infatti, le aziende tendono ad essere poco capitalizzate, dipendono molto dal credito bancario e sostengono costi del lavoro e un carico fiscale che potrebbero rivelarsi insostenibili.

Il 2 ottobre 2024, durante un'audizione presso la Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera, il Ministro delle Imprese e del Made in Italy, Adolfo Urso, ha discusso delle attività del Ministero in materia di crisi aziendali e ha annunciato che verrà presentato al Parlamento un disegno di legge delega riguardante la riforma della procedura di amministrazione straordinaria.

In particolare, il Ministro Urso ha esposto alcune “*linee guida*” del provvedimento, che intende affrontare le crisi aziendali prima che queste si trasformino in insolvenze irreversibili, specificando l'intenzione di introdurre due procedure destinate alla risoluzione anticipata della crisi. La prima procedura potrebbe essere denominata “*meccanismo di intervento anticipato*” e permetterebbe agli imprenditori in difficoltà finanziarie, economiche o patrimoniali di tentare il risanamento dell'impresa con il supporto di un esperto designato dal Ministero, il quale ha il compito di agevolare le trattative con i creditori e le altre parti coinvolte. La seconda procedura è destinata a situazioni in cui non si raggiunga un accordo con i creditori: in questo scenario, l'imprenditore che ha operato in buona fede potrà accedere ad una fase successiva che prenderebbe il nome di “*amministrazione straordinaria preventiva*” e tale fase sarà supervisionata dal Ministero e si concentrerà sull'elaborazione di un piano redatto dall'imprenditore, con il supporto di un professionista designato, che dovrà poi essere approvato dal tribunale.

In aggiunta a questi strumenti volti a prevenire l'insolvenza, la legge delega mira a riformare la disciplina riguardante l'amministrazione straordinaria, il che comporterà una revisione parziale e la raccolta delle disposizioni esistenti in unico Decreto Legislativo.

È opportuno evidenziare, però, che per le imprese con esposizioni debitorie particolarmente elevate verrà mantenuta la procedura di amministrazione straordinaria “*accelerata*”, che sarà presentata al Ministero con successivo ricorso al tribunale competente per la dichiarazione di insolvenza.

Infine, il Ministro Urso ha sottolineato che si tratta di una riforma complessiva che richiederà l'attenzione del Parlamento, ragione per cui ha ritenuto opportuno presentarla in anticipo.

II.2. D.L. n. 1/2015 – Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto

Come è possibile evincere dal titolo del paragrafo, tale Decreto legge ha ad oggetto “*disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*” e fa riferimento all'A.C. n. 2894.

Tale decreto ha di fatto regolato il cambiamento nella gestione dell'Ilva, ragione per cui viene definito anche come “*Decreto Ilva*”; si articola su due aspetti principali: il primo riguarda dal passaggio di gestione, poiché stabilisce che l'Ilva, precedentemente sottoposta ad una gestione commissariale “*speciale*” secondo il D.L. n. 61/2013²⁰¹, dovesse adottare una nuova forma di gestione, ovvero quella di amministrazione straordinaria. Il secondo aspetto risiede nella normativa di riferimento, dato che la nuova gestione commissariale è disciplinata dalla Legge Marzano. Si deduce quindi, che tale decreto definisca fundamentalmente la transizione nella gestione dell'Ilva, che è passata da un regime speciale a uno di amministrazione straordinaria, con riferimento a leggi specifiche che regolano tali circostanze.

II.2.1. Oggetto del decreto

Il Decreto legge in questione approvato dal Senato è composto da 11 articoli, e alcuni di essi richiedono una breve analisi al fine di comprenderne la rilevanza. L'art. 1 amplia le norme sull'amministrazione straordinaria delle imprese operanti nei servizi pubblici essenziali anche alle imprese con stabilimenti industriali di rilevanza strategica nazionale, modificando così la Legge Marzano. L'art. 2 (co. da 1 a 6, 7, 8 e da 9 a 11) stabilisce disposizioni specifiche per la società Ilva S.p.A.; in particolare il comma 6 – bis autorizza la regione Puglia a utilizzare 0,5 milioni di euro nel 2015 e 4,5 milioni nel 2016 per il potenziamento della prevenzione e

²⁰¹ “*Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*”

cura dell'oncoematologia pediatrica a Taranto. Inoltre, il comma 6 – ter prevede la copertura dei costi, mentre i commi 8 – bis e 8 – ter forniscono agevolazioni finanziarie e fiscali per le imprese con crediti verso l'Ilva o altre imprese di rilevanza strategica nazionale.

L'art. 3 del Decreto risulta essere più articolato in quanto il primo comma consente, all'interno della procedura di amministrazione straordinaria dell'Ilva, l'uso delle somme sequestrate per emettere obbligazioni, offrendo così nuove opportunità di finanziamento. Il comma 1 – bis, invece, elimina il termine previsto precedentemente, nel 2014, previsto per il trasferimento delle somme sequestrate all'impresa, rendendo così la gestione delle risorse più flessibile. Un elemento significativo è rappresentato dal comma 1 – ter, che autorizza il commissario di Ilva a contrarre finanziamenti fino a 400 milioni di euro, garantiti dallo Stato, con l'intento di destinarli a investimenti cruciali per il risanamento ambientale, la ricerca, l'innovazione, lo sviluppo, l'occupazione e la formazione nel rispetto della normativa europea. I commi 2 e 3 si concentrano sulla gestione finanziaria, stabilendo la titolarità di contabilità speciali e imponendo obblighi di rendicontazione per assicurare trasparenza nell'impiego delle risorse. Inoltre, il comma 4 ribadisce il diritto dello Stato di rivalersi per eventuali danni ambientali. Infine, il comma 5 – ter introduce una clausola di salvaguardia per mantenere la stabilità finanziaria nel caso in emergano nuovi oneri per la finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'art. 4, ai commi 1 e 2, è prevista l'approvazione automatica delle modalità di costruzione e gestione delle discariche per rifiuti speciali presso l'impianto Ilva di Taranto. Durante la verifica del Senato, è stata aggiunta una disposizione per l'approvazione ex lege delle proposte del sub – commissario riguardanti le misure di compensazione ambientale, mantenendo inalterati i saldi della finanza pubblica. Inoltre, i commi 2 – bis e 2 – ter mirano a orientare l'attività produttiva verso il rispetto della gerarchia europea nella gestione dei rifiuti e a promuovere il recupero dei materiali.

All'art. 5, il comma 1 prevede che gli interventi per risolvere le criticità di Taranto sono regolati da un Contratto Istituzionale di Sviluppo, c.d. "*CIS Taranto*"²⁰², e, al comma successivo, viene richiesta la sottoscrizione di questo

²⁰² "*Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto*"

contratto da parte di tutti i membri del Tavolo istituzionale permanente per l'area di Taranto, in quanto sarà l'organo incaricato di coordinare le azioni e definire le strategie di sviluppo. Il comma 2 – bis prevede che il Tavolo debba verificare lo stato di attuazione del CIS dopo 12 mesi, mentre il comma 2 – ter indica che il CIS deve includere il programma di bonifiche e il Piano nazionale della città. Infine, il comma 3 introduce una clausola di invarianza finanziaria²⁰³, poiché si tratta di attività rientranti nelle competenze delle amministrazioni.

L'art. 6 incarica il commissario straordinario di elaborare un programma di interventi a medio – lungo termine per la bonifica e riqualificazione di Taranto, con l'obiettivo di assicurare la sicurezza di persone e ambiente. Inoltre, vengono identificate le risorse necessarie e specifiche disposizioni per mitigare gli effetti negativi sull'occupazione derivanti dalla riorganizzazione dei siti produttivi.

Infine, l'art. 7 al comma 1 amplia i poteri del commissario straordinario del Porto di Taranto per gli interventi infrastrutturali necessari all'adeguamento e all'ampliamento del porto e del sistema logistico connesso. Il comma successivo stabilisce che tutti gli atti necessari debbano essere rilasciati entro 30 giorni dalla richiesta del commissario, in mancanza, si considerano automaticamente approvati. Il comma 2 – bis obbliga l'autorità portuale a pubblicare sul proprio sito web tutti i documenti pertinenti e, infine, il comma 3 prevede che la valutazione di compatibilità ambientale deve essere effettuata entro 60 giorni dalla richiesta.

II.2.2. Il conflitto emerso e le motivazioni

Dall'analisi degli articoli emerge che il D.L. n. 1/2015 mirava a colmare alcune lacune nella gestione dell'Ilva e alla normativa preesistente, le cui principali possono essere riassunte in:

- Risanamento ambientale, poiché la Legge Fallimentare non offriva strumenti adeguati ad affrontare il risanamento ambientale, un aspetto fondamentale per la gestione dell'Ilva;
- Interventi immediati, le procedure di amministrazione straordinaria “*tradizionali*” non erano sufficientemente flessibili per affrontare un'urgenza

²⁰³ “Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” (Art. 5, co. 3, D.L. n. 1/2015, Gazzetta Ufficiale)

di questo genere, pertanto il D.L. n. 1/2015 si proponeva di semplificare le procedure decisionali;

- Coordinamento tra enti, la Legge Fallimentare non garantiva un quadro chiaro per il coordinamento tra i vari enti coinvolti (autorità locali, governo, etc.), il che rallentava le decisioni e le azioni necessarie;
- Protezione dell'occupazione, infatti il Decreto includeva ulteriori misure per limitare gli impatti negativi sull'occupazione, tenendo presente che la procedura di amministrazione straordinaria si distingueva soprattutto per la tutela dell'occupazione, aspetto che non veniva preso in considerazione nella Legge Fallimentare poiché il fine principale era il soddisfacimento dei creditori.

Queste carenze evidenziavano la necessità di un approccio più integrato e proattivo per affrontare la crisi dell'Ilva, unendo il risanamento industriale alla salvaguardia dell'ambiente e della salute pubblica.

In conclusione, il D.L. n. 1/2015 rappresenta una risposta necessaria e urgente alla crisi ambientale e gestionale dello stabilimento Ilva di Taranto. La sua promulgazione sottolinea l'impatto delle normative preesistenti, in particolare la Legge Fallimentare, la quale si concentrava sulla gestione dell'insolvenza attraverso la liquidazione del debitore, piuttosto che sulla ristrutturazione e il risanamento delle imprese. Le lacune riscontrate nel precedente quadro normativo hanno reso indispensabile l'introduzione di misure specifiche per affrontare le problematiche ambientali e industriali legate all'Ilva. Pertanto, il Decreto non solo si propone di colmare queste carenze, ma mira anche a stabilire un nuovo paradigma per la gestione delle crisi aziendali, favorendo la sostenibilità, la protezione dell'ambiente e la tutela dell'occupazione.

II.3. D.L. n. 191/2015 – Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva

Come è possibile evincere dal titolo del paragrafo, il D.L. n. 191/2015 tratta delle *“disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva”*, include una serie di norme fondamentalmente orientate alla cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo ed è individuabile come A.C. n. 3481.

Questo Decreto legge è formato da due articoli, ma solo l'art. 1 presenta una natura sostanziale, mentre l'art. 2 si limita a definire l'entrata in vigore del Decreto stesso.

II.3.1. Oggetto del decreto

Come già evidenziato, il contenuto del D.L. n. 191/2015 presenta un contenuto limitato in quanto si compone di solo due articoli, di cui il primo è più rilevante e contiene dieci commi. In particolare, il comma 1 modifica la procedura di cessione dei beni aziendali, intervenendo sull'art. 4 della Legge Marzano e aggiornando la normativa per la ristrutturazione delle grandi imprese in stato di insolvenza, con particolare attenzione alla scelta dell'acquirente o dell'affittuario, che deve avvenire tramite trattativa privata da parte del commissario straordinario. I commi successivi, invece, si concentrano specificatamente sulla cessione del gruppo Ilva.

Nel dettaglio, il comma 2 stabilisce che i commissari del gruppo Ilva devono completare le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali identificati dal programma commissariale entro il 30 giugno 2016. Il comma 3 prevede, invece, l'assegnazione di 300 milioni di euro all'amministrazione straordinaria del gruppo, i quali dovranno essere restituiti dall'acquirente dei beni aziendali.

Il comma 4 si occupa di garantire la copertura finanziaria per l'erogazione menzionata al comma precedente, mentre il comma 5 conferisce al Ministro dell'Economia e delle Finanze la facoltà di apportare le modifiche di bilancio necessarie e, su proposta dell'amministrazione competente, di disporre eventuali anticipi di tesoreria.

Inoltre, il comma 6 stabilisce che i commissari siano responsabili per la gestione del pagamento dei debiti prededucibili contratti nel corso dell'amministrazione straordinaria. I commi da 6 – bis a 6 – septies introducono norme che consentono ai commissari straordinari di richiedere finanziamenti pubblici fino a 800 milioni di euro, con il fine specifico di attuare il Piano per le misure e le attività di carattere ambientale e sanitario.

Il comma 7 individua il 31 dicembre 2016 come termine finale per l'attuazione del Piano di tutela ambientale e sanitaria, approvato dal D.P.C.M. del 14 marzo 2014, prorogando fino a questa data il termine entro cui la società Ilva è

autorizzata al possesso dei beni e a proseguire l'attività produttiva e la commercializzazione presso lo stabilimento di Taranto.

Il comma 8 introduce una nuova procedura per la modifica o l'integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, prevedendo l'emissione di un D.P.C.M. su proposta dei ministri competenti, previa approvazione del Consiglio dei ministri. Il comma 9, in conformità con quanto stabilito dal comma precedente, rimuove il riferimento alle procedure degli artt. 29 – octies e 29 – nonies del D. Lgs. 152/2006, relative al rinnovo, riesame o aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale; tale modifica avviene attraverso l'abrogazione del comma 7 dell'art. 1 del D.L. n. 61/2013.

Infine, il comma 10 introduce una clausola di chiusura riguardante il rispetto delle normative europee.

Nell'immagine sottostante è presentato un riepilogo degli effetti finanziari derivanti dal D.L. n. 191/2015:

Decreto legge n.191/2015 - Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (in milioni di euro)																		
articolo	comma	descrizione	Saldo netto da finanziare					Fabbisogno					Indebitamento netto					
			2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	
1	3	Erogazione somme in favore dell'Amministrazione straordinaria ILVA	300,0															
1	4	Versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme non utilizzate per la ristrutturazione del debito delle Regioni (articolo 45, comma 2, decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66)	300,0															
1	4	Mancato rimborso mutui da parte delle Regioni (rata complessiva)				-13,1	-13,1	-13,1										
1	4	Maggiore spesa Regioni per mancato rimborso mutui (quota interessi)								7,1	6,9	6,7				7,1	6,9	6,7
1	4	Riduzione Tab. A - MEF				-13,1	-13,1	-13,1		-13,1	-13,1	-13,1				-13,1	-13,1	-13,1
1	6-bis	Finanziamenti statali all'Organo commissariale ILVA		600,0	200,0													
1	6-ter	Versamento all'entrata Fondo di garanzia ILVA (art. 3, c. 1-ter, DL 1/2015)		400,0														
1	6-quater	Voluntary disclosure		100,0						100,0					100,0			
1	6-quinquies	Riduzione Fondo sviluppo e coesione		-100,0	-200,0					-100,0	-200,0				-100,0	-200,0		
1	6-sexies	Incremento dotazione in conto residui Fondo di garanzia ILVA mediante utilizzo disponibilità in conto residui Fondo di riserva per le garanzie rilasciate dallo Stato (art. 37, c. 6, DL 66/2014) per 50 milioni nel 2016																
1	6-decies	Proroga aumento retribuzione contratti di solidarietà		1,7						1,7					1,7			
1	6-decies	Riduzione fondo interventi strutturali di politica economica		-1,7						-1,7					-1,7			
TOTALE ENTRATE			300,0	500,0	-13,1	-13,1	-13,1	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	
TOTALE SPESE			300,0	500,0	-13,1	-13,1	-13,1	0,0	-100,0	-206,1	-6,2	-6,4	0,0	-100,0	-206,1	-6,2	-6,4	
SALDO			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	200,0	206,1	6,2	6,4	0,0	200,0	206,1	6,2	6,4	

Fonte: Sito Ministero dell'Economia e delle Finanze – Prospetti riepilogativi degli effetti finanziari anno 2015

Quindi, si deduce che il D.L. n. 191/2015 si propone di raggiungere due obiettivi principali:

- La garanzia della continuità operativa, infatti il Decreto si prefigge di mantenere le attività dell'Ilva senza interruzioni al fine di evitare gravi ripercussioni al tessuto socioeconomico e all'occupazione; ciò si traduce nel fatto che le operazioni devono svolgersi senza “soluzioni di continuità”, ovvero senza interruzioni;

- Il bilanciamento di diverse esigenze: mentre si assicura la continuità operativa, il Decreto deve anche tenere conto della salute pubblica e della protezione ambientale, garantendo che le operazioni aziendali non compromettano tali aspetti.

In conclusione, il D.L. n. 191/2015 introduce regole più chiare e adatte al contesto Ilva: queste disposizioni offrono una maggiore flessibilità nella scelta degli acquirenti e stabiliscono criteri specifici per la trattativa privata, rendendo il processo più efficiente e tempestivo. Questo aggiornamento risulta essere fondamentale, al tempo, per affrontare l'urgenza di risanamento dell'azienda e per garantire una gestione più efficace della cessione, evitando così i ritardi che hanno contraddistinto il passato. Inoltre, il Decreto prevede anche un supporto finanziario affinché l'Ilva mantenga la propria operatività fino a quando le procedure legali non siano completate.

Di conseguenza, la principale lacuna colmata dal D.L. n. 191/2015, insieme a quelle già identificate nel provvedimento precedente, riguarda la chiarezza delle procedure di cessione. Infatti, il decreto aggiorna le modalità di cessione dei beni aziendali, offrendo regole più specifiche rispetto a quelle precedenti e adattate, in modo particolare, al caso Ilva.

II.4. D.L. n. 98/2016 – Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA

Il Decreto legge n. 98 del 2016 si occupa, come il provvedimento precedente, della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva ed è identificato con l'A.C. n. 3886 – A. In particolare, questo Decreto ha introdotto delle disposizioni che mirano fondamentalmente a facilitare il completamento della cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo, apportando modifiche ad alcune norme già presenti nei precedenti decreti, riguardanti la modifica e l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (PTAS), oltre ai diritti e agli obblighi degli acquirenti o affittuari. Il Decreto in esame è composto da tre articoli, il cui contenuto verrà analizzato nel paragrafo seguente.

II.4.1. Oggetto del decreto

Una delle modifiche più significative è contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera a) in cui viene stabilito che la responsabilità del rimborso di 300 milioni di euro, erogati nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria ai sensi del D.L. n. 191/2015, ricade sull'amministrazione straordinaria stessa anziché sull'acquirente o sull'affittuario vincitore della cessione. Inoltre viene previsto che chi si aggiudica la procedura di cessione ottenga l'autorizzazione per proseguire l'attività produttiva nello stabilimento e per commercializzare i prodotti.

La lettera b) dello stesso comma dell'art. 1 modifica la procedura per l'adeguamento o l'integrazione del Piano ambientale. Viene così introdotta una nuova procedura più complessa e articolata, che definisce nuovi termini per la formulazione e la valutazione delle offerte presentate dai partecipanti durante il trasferimento dei complessi aziendali. Inoltre, vengono stabilite modalità specifiche per autorizzare le modifiche al Piano e per eventuali nuovi intervenenti; tali modifiche si traducono nell'introduzione dei commi 8 e 8.1 del D.L. n. 191/2015. Pertanto l'obiettivo di queste introduzioni è quello di accrescere il rigore nella valutazione delle offerte e migliorare l'efficienza della gestione delle autorizzazioni. È stato anche istituito un nuovo Comitato degli esperti investito del compito di condurre l'istruttoria sulle modifiche del Piano ambientale e si restringe l'applicazione della normativa sugli oneri reali e sui privilegi speciali ai soli beni, aziende o rami d'azienda coinvolti nel trasferimento. Tali modifiche sono delineate nei commi 8.2 e 8.3 del D.L. n. 191/2015.

Il comma 2 dell'articolo esaminato stabilisce che, nei contratti di affitto di un'azienda in amministrazione straordinaria, l'affittuario obbligato all'acquisto della stessa è esente dagli oneri previsti dall'art. 104 – bis della Legge Fallimentare, rubricato "*Affitto d'azienda o di rami d'azienda*", compresi il diritto all'ispezione e il diritto di recesso. Inoltre, nello stesso comma, si chiarisce che l'affittuario non ha diritto di prelazione in caso di cessione dell'impresa.

Il comma 4 prevede un'estensione di 18 mesi per l'attuazione del Piano ed amplia l'esclusione dalla responsabilità penale o amministrativa anche all'affittuario, all'acquirente e ai loro delegati, limitatamente alle azioni eseguite fino al 30 giugno 2017 o alla scadenza prorogata.

È opportuno evidenziare che, durante l'esame in sede referente, è stato introdotto il comma 1 – bis, che apporta delle modifiche al comma 1 – ter dell'art. 3 della Legge Marzano. Questo comma chiarisce che le distribuzioni di acconti parziali ai creditori nell'ambito dell'amministrazione straordinaria sono gestite dal commissario straordinario, dando priorità ai crediti delle imprese fornitrici, in conformità all'art. 212 della Legge Fallimentare, senza modificare la graduazione dei crediti prededucibili.

Il comma 5 prevede l'effetto retroattivo delle disposizioni contenute nell'art. 1, estendendo la loro applicazione alle procedure di amministrazione straordinaria che siano state aperte prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 98/2016.

Esaminando più nel dettaglio la questione relativa alla restituzione dei finanziamenti statali, i quali ammontano a 800 milioni di euro, riferibili per 600 milioni all'anno 2016 e per 200 milioni all'anno 2017, si stabilisce che i commissari straordinari del gruppo Ilva debbano procedere al rimborso nel 2018 o in un momento successivo, al fine di realizzare il Piano ambientale, in accordo con quanto previsto dall'art. 1 co. 6 – bis del D.L. 191/2015. Inoltre, è previsto che la restituzione avvenga in prededuzione, ma solo dopo il soddisfacimento dei crediti prededucibili e privilegiati. L'art. 2, infine, chiarisce il regime di restituzione e le modalità di copertura finanziaria.

La nuova procedura, delineata nei commi 8 e 8.1, si sviluppa attraverso tre fasi principali: la prima, Fase A. 1, riguarda definizione delle offerte vincolanti, nella seconda, fase A. 2, si procede con la valutazione delle offerte, e, infine, la fase B è dedicata all'autorizzazione delle modifiche al Piano di tutela ambientale e sanitaria.

Le prime due fasi si inseriscono nel processo di selezione dell'acquirente per il trasferimento dei complessi aziendali delle società in amministrazione straordinaria e si svolgono prima dell'emissione del decreto ministeriale che identifica l'acquirente selezionato. Una differenza rispetto alla normativa precedente è la valutazione delle modifiche del Piano è ora anticipata alla fase di selezione, mentre in passato tale valutazione avveniva successivamente

all'individuazione dell'aggiudicatario. Infine, la terza fase si realizza dopo l'adozione del decreto del Ministero.

Per quanto riguarda la fase A.1, il comma 8 stabilisce che le offerte presentate entro il 30 giugno 2016, se contenenti modifiche al Piano, devono essere esaminate da un Comitato di esperti, il quale ha la facoltà di richiedere ulteriori integrazioni documentali agli offerenti. Entro 120 giorni, il Ministro dell'ambiente fornisce un parere, suggerendo eventuali modifiche alle proposte, mentre gli offerenti, a loro volta, sono tenuti a presentare le offerte vincolanti definitive entro 15 giorni. È opportuno evidenziare che la mancata accettazione delle modifiche comporta l'esclusione dalla procedura.

Nella fase A.2, un esperto indipendente, nominato secondo le disposizioni previste dalla Legge Marzano, deve elaborare una relazione entro 30 giorni per valutare se le offerte vincolanti siano compatibili con i criteri di mercato e se siano finanziariamente sostenibili. Inoltre, tale documento sarà utilizzato dai commissari straordinari in fase di aggiudicazione.

Infine, la fase B, regolata dal comma 8.1, inizia dopo l'adozione del decreto che designa l'acquirente. Durante questa fase, l'acquirente selezionato può presentare una domanda sul sito del Ministero dell'ambiente per richiedere l'autorizzazione relativa a nuovi interventi e modifiche al Piano di tutela ambientale e sanitaria. Tale domanda è soggetta a consultazione pubblica per 30 giorni, e l'istruttoria, condotta da un Comitato di esperti, ha una durata pari a 60 giorni, quest'ultima include anche una relazione sulle osservazioni ricevute. Le modifiche al Piano devono rispettare standard di tutela ambientale conformi a quelli già approvati e sono attuate mediante un D.P.C.M. entro 15 giorni dalla conclusione dell'istruttoria.

Nell'immagine seguente, è presentato un riepilogo degli effetti finanziari derivanti dal D.L. n. 98/2016:

Decreto-Legge 9 giugno 2016, n. 98 - Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.														
(in milioni di euro)														
Articolo	Comma	descrizione	Saldo netto da finanziare				Fabbisogno				Indebitamento netto			
			2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
2	1	Posticipo della restituzione dei finanziamenti concessi all'Organo commissariale ILVA di cui all'articolo 1, comma 6-bis DL 191/2015					-400,0							
2	2	Versamento per 400 milioni delle somme gestite presso il sistema bancario dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali su un conto corrente di tesoreria centrale fruttifero					400,0							
2	2	Oneri per interessi sul conto corrente di tesoreria		0,2	0,2	0,2		0,2	0,2	0,2		0,2	0,2	
2	3	Riduzione Tabella A MEF		-0,2	-0,2	-0,2		-0,2	-0,2	-0,2		-0,2	-0,2	
		TOTALE ENTRATE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		TOTALE SPESE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		SALDO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Fonte: Sito Ministero dell'Economia e delle Finanze – Prospetti riepilogativi degli effetti finanziari, anno 2016

II.4.2. I risvolti del decreto

Partendo da quanto analizzato nel paragrafo precedente, è evidente che l'intervento del D.L. n. 98/2016 ha colmato diverse lacune rilevanti e ha prodotto effetti significativi sul processo di amministrazione straordinaria. Innanzitutto, un aspetto cruciale di queste modifiche è il trasferimento della responsabilità per il rimborso dei finanziamenti dall'acquirente all'amministrazione straordinaria, in quanto ha reso la transizione meno onerosa e rischiosa per gli investitori, alleviando così il carico finanziario sugli acquirenti.

Inoltre, l'implementazione della procedura di valutazione delle offerte affinché questa fosse più severa, accompagnata dalla formazione di un Comitato di esperti, ha garantito un esame delle proposte con maggiore attenzione e obiettività, contribuendo così ad una maggiore trasparenza e competitività nel mercato.

Un'altra modifica rilevante riguarda l'adeguamento delle procedure ambientali: la valutazione delle modifiche al Piano di tutela ambientale sanitaria avviene in anticipo, permettendo così di affrontare immediatamente le questioni fondamentali per la sostenibilità; tale approccio ha contribuito ad evitare ritardi che potrebbero influire negativamente sull'operatività delle aziende.

Dal punto di vista della protezione dei creditori, la nuova normativa che stabilisce la priorità dei crediti delle imprese fornitrici ha aumentato la certezza dei diritti per coloro che forniscono beni e servizi.

Inoltre, l'introduzione della suddivisione in fasi per la gestione delle offerte e delle autorizzazioni ha reso il processo più efficiente e veloce, agevolando così il trasferimento delle aziende in amministrazione straordinaria.

Infine, l'implementazione del meccanismo di consultazione pubblica per le richieste di autorizzazione ha dato ai cittadini e agli stakeholder la possibilità di condividere ed esprimere le proprie opinioni, rafforzando la legittimità delle decisioni assunte.

In conclusione, si può affermare che le modifiche apportate dal D.L. n. 98/2016 costituiscono un significativo progresso nel trattamento di questioni relative a responsabilità, trasparenza, sostenibilità ed efficienza. Infatti, tali cambiamenti non solo hanno contribuito alla creazione di un sistema di amministrazione straordinaria più solido e responsabile, ma hanno anche garantito un equilibrio tra gli interessi economici, ambientali e sociali.

II.5. D.L. n. 243/2016 – Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno

Il Decreto Legge n. 243/2016 introduce una serie di interventi mirati a diverse aree del Mezzogiorno, con particolare attenzione alla tutela dell'occupazione e alla salvaguardia ambientale. Assegnato alla Camera con l'A.C. n. 4200, il provvedimento è stato approvato con numerose modifiche e integrazioni e in seguito trasmesso al Senato, dove è stato approvato definitivamente. Tra le disposizioni più rilevanti, emerge l'art. 1, che modifica significativamente la tempistica di restituzione dell'importo di 300 milioni di euro, erogato nel 2015 da parte dello Stato a favore di Ilva S.p.A..

II.5.1. Oggetto del decreto

In questo paragrafo ci si focalizzerà esclusivamente sugli articoli relativi alla procedura di amministrazione straordinaria dell'Ilva, ma è opportuno tenere presente che il decreto in questione include anche altre disposizioni in materia di lavoro, politiche sociali, coesione e sviluppo nonché altri interventi di diversa natura.

Come già evidenziato, uno degli articoli più significativi è l'art. 1 in quanto apporta modifiche al termine di restituzione dell'importo erogato dallo Stato a Ilva S.p.A.. In particolare, viene stabilito che tale restituzione debba avvenire entro 60

giorni dalla data di efficacia della cessione definitiva dei complessi aziendali, anziché a partire dal decreto di cessazione dell'esercizio di impresa nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria.

Nella lettera b) dello stesso articolo si affida al contratto di trasferimento dei complessi aziendali di Ilva la responsabilità di definire le modalità per il proseguimento delle attività di vigilanza e dell'attuazione del Piano di tutela ambientale e sanitaria da parte dei commissari straordinari. Inoltre, si prevede che la durata dell'amministrazione straordinaria sia estesa fino alla scadenza per l'attuazione del Piano. Sempre alla lettera b), viene disposta l'autorizzazione per i commissari straordinari, dopo aver consultato ISPRA²⁰⁴ e ARPA Puglia²⁰⁵, a individuare e realizzare interventi di risanamento e decontaminazione ambientale che non siano stati previsti dal Piano, ma che siano strettamente correlati ad esso. È anche imposto ai commissari di fornire dettagli relativamente a questi interventi e al loro stato di attuazione nella relazione da presentare alle Camere, secondo quanto stabilito dal comma 10 – bis dell'art. 1 del D.L. n. 191/2015.

L'articolo poi definisce come saranno destinate le risorse derivanti dalla restituzione dei finanziamenti statali, concessi fino a 800 milioni di euro ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 191/2015, nel seguente modo: 30 milioni di euro sono destinati al Piano di sostegno assistenziale e sociale, di cui 10 milioni all'anno per il triennio 2017 – 2019, e 70 milioni di euro al Ministero della Salute, ripartiti in 50 milioni per il 2017 e 20 milioni per il 2018, da trasferire alla Regione Puglia per ammodernare le apparecchiature sanitarie nei Comuni coinvolti.

Infine, altre disposizioni relative all'Ilva sono contenute negli artt. 1 – bis e 3 – bis. Il primo prevede una spesa di 24 milioni di euro per il 2017, destinata a integrare il trattamento economico dei dipendenti in cassa integrazione, successivamente estesa al 2018 attraverso la Legge n. 205/2017. Il secondo, invece, autorizza il commissario straordinario a incaricare Sogin S.p.A.²⁰⁶ del compito di

²⁰⁴ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

²⁰⁵ Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale

²⁰⁶ Società pubblica specializzata nel settore nucleare che si occupa dello smantellamento degli impianti nucleari e della gestione dei rifiuti radioattivi, compresi quelli prodotti dalle attività industriali, di ricerca e di medicina nucleare.

trasportare, caratterizzare²⁰⁷ e smaltire i rifiuti pericolosi nel deposito ex Cemerad nel comune di Statte, oltre a gestire la bonifica radiologica e il rilascio delle aree. Inoltre tale articolo regola anche le risorse disponibili e proroga i poteri del commissario fino al termine delle operazioni.

II.5.2. I risvolti del decreto

Alla luce di quanto esposto precedentemente, è possibile desumere che il D.L. n. 243/2016 intende fornire una risposta a questioni relative alla gestione, alla trasparenza e al sostegno sociale, migliorando l'efficacia della procedura di amministrazione straordinaria dell'Ilva e cercando di mitigare i rischi legati alla sua attuazione.

In particolare, il decreto in questione ha risposto ad alcune esigenze cruciali, affrontando lacune che avevano, in un certo senso, messo a rischio la situazione. Innanzitutto la misura che prevede la modifica delle tempistiche di restituzione dei finanziamenti statali ha contribuito ad una gestione finanziaria più efficiente e ridotto le ambiguità riscontrate in precedenza.

L'affidamento della responsabilità per la vigilanza e l'attuazione del Piano ai commissari straordinari ha garantito che le azioni intraprese siano coordinate e specificatamente orientate, rispondendo così ad una lacuna gestionale significativa.

L'allocazione di fondi specifici per il trattamento economico dei dipendenti in cassa integrazione risponde alla necessità di tutelare l'occupazione e fornire un sostegno ai lavoratori colpiti dalla crisi dell'Ilva.

Allo stesso modo, l'autorizzazione concessa ai commissari di individuare interventi supplementari di decontaminazione e risanamento non inclusi nel Piano rappresenta un tentativo di risolvere eventuali insufficienze nella pianificazione iniziale, assicurando che tutte le necessità ambientali vengano adeguatamente considerate e affrontate.

Infine, l'imposizione di un obbligo di trasparenza nella relazione alle Camere ha aumentato l'accountability del processo, affrontando le preoccupazioni legate ad una gestione poco chiara e alla mancanza di informazioni dettagliate

²⁰⁷ La caratterizzazione di un rifiuto radioattivo consiste in una serie di analisi che definiscono le sue proprietà chimiche, fisiche e radiologiche. I risultati della caratterizzazione consentono di scegliere il trattamento e il condizionamento più appropriato per ciascuna tipologia di rifiuto radioattivo.

sull'andamento della situazione; mentre i fondi destinati all'ammodernamento delle apparecchiature sanitarie hanno risposto ad esigenze locali, creando un legame diretto tra l'intervento industriale e il benessere della comunità.

In conclusione, il D.L. n. 243/2016 ha apportato diverse introduzioni e modifiche necessarie per garantire un corretto proseguimento della procedura dell'Ilva e l'attuazione del piano; tuttavia, è opportuno evidenziare che uno dei suoi limiti, condiviso anche con i decreti precedentemente descritti, risiede nella mancanza di misure a lungo termine. In particolare, il decreto non prevede un piano strategico a lungo termine volto a garantire la sostenibilità delle misure adottate e delle azioni intraprese, correndo il rischio di offrire soluzioni temporanee piuttosto che permanenti. In aggiunta, il decreto in esame, così come quelli precedenti, attribuisce varie responsabilità ai commissari straordinari nella gestione della crisi, ma non sempre chiarisce come queste responsabilità si combinino con quelle dei curatori fallimentari; tale mancanza di chiarezza può dar luogo a conflitti operativi e incertezze su chi debba assumere le decisioni.

Inoltre è possibile desumere che il D.L. n. 243/2016 interagisce in maniera particolare con la Legge Fallimentare, mirando a bilanciare le esigenze di risanamento dell'Ilva con le normative più ampie che regolavano le crisi aziendali in Italia al tempo. Questa interazione risulta essere fondamentale per assicurare una gestione efficiente della crisi e per tutelare gli interessi di tutti gli stakeholder coinvolti.

II.6. Amministrazione straordinaria “autogestita” del D.L. n. 2/2023 – Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale

Il D. L. n. 2/2023 ha riconosciuto l'Ilva come “*impianto di interesse strategico nazionale*”, adottando misure specifiche per garantirne il funzionamento.

È opportuno evidenziare che questo decreto ha agevolato il processo di acquisizione dell'impianto da parte dello Stato attraverso la società Invitalia, un'impresa sottoposta al controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tuttavia, è necessario tenere presente che l'intervento statale nella gestione dell'Ilva potrebbe influire sulla normativa italiana, in particolare l'art. 41 della Costituzione, che regola la libertà di iniziativa

economica; pertanto, risulta essere opportuno analizzare come e se la gestione pubblica possa essere compatibile e allinearsi con i diritti e le libertà stabiliti dalla Costituzione.

Infine, il D.L. n. 2/2023 ha previsto un sistema di protezione legale per coloro che sono coinvolti nella gestione dell'Ilva, esentandoli da responsabilità penali se agiscono in conformità con le disposizioni previste. Tale scudo legale è stato introdotto al fine di assicurare la continuità operativa dell'impianto, ma pone interrogativi in relazione alla responsabilità e alla trasparenza delle azioni intraprese.

Da ciò è possibile desumere che il decreto in questione mira a stabilizzare l'Ilva attraverso l'intervento statale e misure legali, ma al contempo genera complessità e implicazioni sotto il profilo giuridico e sostanziale.

II.6.1. Oggetto del decreto

Nel maggio 2021, la Corte d'Assise di Taranto ha condannato ex proprietari e dirigenti dell'acciaieria Ilva per reati contro la salute e l'ambiente, ordinando la confisca degli impianti e dei profitti illeciti. Al momento della sentenza, le misure di sicurezza erano state solo parzialmente attuate, rendendo il dissequestro dell'area potenzialmente dannoso per la salute e l'ambiente. La Corte ha anche evidenziato che i lavori incompleti riguardavano le zone più inquinanti dello stabilimento.

All'inizio del 2023, a seguito dei provvedimenti di confisca, il Governo ha emanato il D.L. n. 2, che ha affrontato diverse questioni legate all'acciaieria, sollevando numerosi interrogativi sui profili coinvolti.

Il decreto in esame introduce alcune modifiche alla procedura di amministrazione straordinaria per le grandi imprese insolventi definita dalla Legge Prodi – bis e dalla Legge Marzano. In particolare, il D.L. n. 2/2023 prevede l'ammissione immediata su richiesta di un socio pubblico che detenga almeno il 30% delle azioni, modifica le regole del comitato di sorveglianza e ridefinisce le modalità di liquidazione dei compensi per commissari straordinari e giudiziari. Inoltre, il capo II comprende alcune disposizioni volte a garantire la continuità operativa delle imprese considerate di rilevanza strategica nazionale in ipotesi di contestazioni di reati o violazioni di legge.

Per quanto riguarda la crisi Ilva, invece, il decreto delinea le operazioni di rafforzamento patrimoniale che Invitalia è autorizzata a svolgere e stabilisce che,

per tutta la durata del Piano di tutela ambientale e sanitaria, troveranno applicazione le norme che escludono la responsabilità penale o amministrativa per il commissario straordinario, l'affittuario o l'acquirente e i soggetti da loro delegati per le azioni intraprese in base al Piano stesso.

Analizzando più in dettaglio le disposizioni, l'art. 1 del decreto in questione stabilisce che il Governo riconosce una priorità all'acquisizione dell'Ilva di Taranto da parte dello Stato, attraverso Invitalia, al fine di perseguire l'ammodernamento e il rilancio del sito produttivo, ritenuti impossibili senza un intervento pubblico. Nonostante le misure di confisca della Corte d'Assise, il decreto ha autorizzato Invitalia a investire e acquisire ulteriori azioni dell'acciaieria. In tale contesto, è sorta la questione sulla responsabilità dello Stato nella gestione dell'Ilva e se si possa considerare un ritorno allo "*Stato imprenditore*"²⁰⁸ dopo il disimpegno pubblico, suggerendo un ruolo innovativo per le istituzioni nel promuovere un'azienda più attenta alla salute e all'ambiente. In sostanza, l'articolo in esame modifica le misure di rafforzamento patrimoniale contenute nell'art. 1 del D.L. n. 142/2019, al fine di garantire la continuità operativa dell'impianto siderurgico di Taranto della società Ilva S.p.A.

Il primo comma dello stesso articolo, modificato dal Senato, chiarisce che le operazioni di rafforzamento patrimoniale destinate a garantire la continuità produttiva dell'impianto di Taranto della società Ilva S.p.A., come previsto dal D.L. n. 142/2019, comprendono la sottoscrizione di aumenti di capitale e finanziamenti in conto soci convertibili in capitale sociale su richiesta di Invitalia. Tali operazioni devono seguire criteri di mercato e possono essere effettuate anche dopo il 2022, nonostante eventuali sequestri e confische. Il comma 1 – bis, introdotto dal Senato, posticipa i termini per il versamento dei diritti di regia²⁰⁹ all'erario, ovvero pagamenti che le imprese beneficiarie di finanziamenti devono effettuare all'erario,

²⁰⁸ Enrico Verdolini, *Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto – legge n. 2 del 2023*, pag. 4, Osservatorio AIC, 2023.

²⁰⁹ "I diritti di regia sono definiti nel provvedimento di cui all'articolo 6, comma 4, come quote degli incassi delle vendite dei prodotti indicati sopra applicando aliquote anche differenziate secondo scaglioni di avanzamento degli incassi. Tali scaglioni sono determinati considerando la previsione di incassi totali valutata dal Comitato" (Gazzetta Ufficiale)

da parte delle imprese beneficiarie di finanziamenti nel 2022, permettendo di suddividere i pagamenti in quattro rate a partire dal 2026 anziché dal 2023.

L'art. 2 apporta modifiche alla procedura di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi come prevista dalla Legge Marzano, in particolare all'art. 2: per le imprese non quotate che gestiscono uno o più stabilimenti di interesse strategico nazionale, l'ammissione immediata può essere richiesta da un socio pubblico che detenga almeno il 30% delle quote, a condizione che abbia segnalato i requisiti necessari per l'accesso e che l'organo amministrativo non abbia presentato istanza entro quindici giorni. Relativamente a questo articolo è necessario fare una digressione²¹⁰: tale disposizione richiede un'interpretazione finalizzata a garantirne la coerenza con l'ordinamento giuridico vigente, per questa ragione si delineano due principali modalità di interpretazione della norma. Secondo una prima interpretazione, di carattere più restrittivo, la norma conferisce allo Stato la competenza esclusiva per l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria. In tal senso, il socio pubblico, quale rappresentante dello Stato, si "*auto-rivolge*" al Ministero delle Imprese e del Made in Italy formulando la richiesta di attivazione della procedura e di fatto imponendola.

L'interpretazione alternativa, di natura meno incisiva nel modificare il sistema, contempla possibilità che anche il socio di minoranza possa legittimamente richiedere l'apertura della procedura. Tuttavia, tale opzione comporterebbe l'obbligo di avviare un procedimento amministrativo che garantisca il contraddittorio con l'impresa, in conformità a quanto stabilito dalla Legge n. 24/1990, assicurando così il diritto della stessa di partecipare attivamente al processo decisionale.

In conclusione, le due interpretazioni proposte offrono visioni distinte della norma: la prima concentra il potere decisionale esclusivamente nello Stato, mentre la seconda consente una maggiore partecipazione dei soci, ma richiede l'attuazione di procedure amministrative articolate che garantiscano la tutela dei diritti di difesa dell'impresa coinvolta.

²¹⁰ Massimo Fabiani, *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d'impresa*, pag. 621, La Tribuna e Il Foro Italiano editori, 2023.

L'art. 3, modificato dal Senato, modifica i criteri per la liquidazione dei compensi ai commissari straordinari delle grandi imprese insolventi disciplinati dall'art. 47 della Legge Prodi – bis. In particolare, stabilisce che la parte del compenso relativa all'attività gestionale venga riconosciuta solo se la gestione raggiunge il pareggio tra ricavi e costi, escludendo le spese legali e quelle per adempimenti della Legge Prodi – bis. Inoltre, il riconoscimento del 25% del compenso è subordinato al raggiungimento di specifici obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, e gli acconti sul compenso annuale vengono corrisposti solo durante l'esercizio dell'impresa. Infine, è previsto un incremento del 10% del compenso in caso di ritorno in bonis dell'imprenditore, mentre è prevista una riduzione del 10% se l'impresa chiude dopo tre o quattro anni, quest'ultimo nel caso di grandi imprese soggette alla Legge Marzano.

L'art. 4 stabilisce che, per la liquidazione dei compensi ai commissari giudiziari delle grandi imprese soggette alla Legge Prodi – bis, il giudice debba applicare un limite massimo di 500 mila euro anche per gli incarichi collegiali.

L'art. 4 – bis, introdotto dal Senato, modifica la regolamentazione del comitato di sorveglianza nella procedura di amministrazione straordinaria per le grandi imprese insolventi. In particolare, introduce un mandato di tre anni per i membri, rinnovabile fino alla conclusione della procedura, e vieta agli esperti di far parte di un altro comitato. I membri già nominati senza un termine specifico decadono dopo 120 giorni dalla legge di conversione, salvo rinnovo. Inoltre, viene previsto che entro 90 giorni il Ministero delle Imprese e del Made in Italy definisca le modalità di funzionamento del comitato.

L'art. 5 modifica il D. Lgs. n. 231/2001 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. La nuova versione, aggiornata al Senato, restringe i casi e gli effetti delle sanzioni interdittive²¹¹, delle misure cautelari e del sequestro preventivo, consentendo alle imprese di interesse strategico nazionale di proseguire la loro attività.

²¹¹ “Le sanzioni interdittive sono: a) l’interdizione dell’esercizio dell’attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell’illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l’esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l’eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi” (Art. 9 del D. Lgs. 231/2001)

L'art. 6 integra l'art. 104 – bis delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale, chiarendo che, in ipotesi di sequestro di stabilimenti industriali di rilevanza strategica nazionale, il giudice può autorizzare il proseguimento dell'attività tramite un amministratore giudiziario o, se l'impresa è in amministrazione straordinaria, attraverso il commissario già nominato. Inoltre, il giudice dispone della facoltà di stabilire prescrizioni necessarie per bilanciare la continuità produttiva con altri interessi rilevanti, tenendo conto dei provvedimenti assunti dalle autorità competenti.

L'art. 7, invece, introduce un nuovo scudo penale che tutela coloro che intervengono, per motivi di interesse strategico nazionale, al fine di garantire la continuità operativa di uno stabilimento industriale. Ciò significa che le persone che adottano le misure necessarie per mantenere in funzione lo stabilimento non possono essere perseguite penalmente per eventuali comportamenti connessi a queste azioni, purché rispettino le prescrizioni previste dalla legge. L'obiettivo, quindi, è quello di garantire la protezione di beni giuridici rilevanti mentre si assicura la funzionalità dell'impianto. È opportuno evidenziare che tale scudo penale è stato considerato dal Governo come un elemento necessario per garantire un contesto favorevole alla prosecuzione dell'attività produttiva dell'Ilva. In passato, un precedente scudo penale aveva già agevolato il trasferimento dell'acciaieria alla società Arcelor Mittal, favorendo sia l'acquirente sia l'affittuario. Ad oggi, il nuovo scudo è stato progettato per tutelare i nuovi dirigenti dell'Ilva da possibili accuse penali, consentendo loro di gestire l'azienda sotto il controllo delle istituzioni pubbliche, senza timore di incriminazioni per le loro decisioni. Tuttavia, le perplessità relative all'introduzione di questo scudo non derivano tanto dal contenuto della disciplina in questione, quanto dalle omissioni legislative: l'art. 7 non definisce l'ambito soggettivo di applicazione dello scudo, consentendo così a chiunque abbia gestito l'attività economica di beneficiarne, e non specifica le fattispecie sulle quali è possibile attivare tale protezione, lasciando quindi aperta la possibilità che qualsiasi comportamento possa rientrarvi. Infine,

non prevede una scadenza temporale per la sua efficacia, il che implica che la protezione potrebbe essere valida potenzialmente per un periodo illimitato.²¹²

L'art. 8 prevede che, durante l'intero periodo di validità del Piano di tutela ambientale e sanitaria approvato con il D.P.C.M. del 14 marzo 2014, rimangono in vigore le disposizioni contenute nell'art. 2 del D.L. n. 1/2015. Queste norme stabiliscono che il rispetto del Piano è considerato equivalente all'attuazione dei modelli di gestione per la cosiddetta "Autorizzazione Integrata Ambientale"²¹³ e che le azioni intraprese in base al Piano non comportano responsabilità amministrativa o penale per il commissario straordinario, l'affittuario, l'acquirente e i loro delegati.

Infine, l'art. 9 introduce la clausola di neutralità finanziaria, stabilendo che il decreto non deve comportare costi aggiuntivi per la finanza pubblica. Di conseguenza, le misure devono essere attuate ricorrendo a risorse già disponibili secondo la normativa attuale. Relativamente a questo aspetto, si osserva che la disposizione in oggetto, oltre al suo significato letterale, deve essere interpretata come applicabile all'intero provvedimento, ad eccezione dell'art. 1 – bis, che genera oneri per i quali, come già evidenziato, è prevista una copertura finanziaria dedicata.

II.6.2. I risvolti del decreto

Occorre valutare se il D.L. n. 2/2023, integrandosi con i numerosi decreti d'urgenza precedenti, non abbia, almeno sotto alcuni aspetti, rinnovato le stesse criticità già emerse in precedenti provvedimenti normativi, i quali appaiono interconnessi tra loro in modo da delineare una condizione di emergenza permanente, attenuando temporaneamente questioni che, al contrario, richiederebbero un intervento legislativo organico e sistematico.

Nel 2019, la Corte Europea dei Diritti Umani ha pronunciato la sentenza "Cordella e altri contro Italia", nella quale ha esaminato la questione critica

²¹² Enrico Verdolini, *Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto – legge n. 2 del 2023*, pag. 19, Osservatorio AIC, 2023.

²¹³ "L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è il provvedimento che autorizza l'esercizio di un'installazione a determinate condizioni che garantiscono la conformità ai requisiti IPPC (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) di cui a Titolo III – bis alla Parte seconda del D. Lgs. n. 152/2016, relativa alle emissioni industriali, e alle prestazioni ambientali associate alle Migliori Tecniche Disponibili (BAT)" (Definizione Sito Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica)

riguardante l'Ilva di Taranto: nonostante l'adozione da parte del Governo italiano di numerose misure legislative d'urgenza volte a fronteggiare la situazione di inquinamento ambientale, le istituzioni pubbliche hanno manifestato notevoli ritardi nell'attuazione dei rimedi necessari. Tale situazione ha suggerito la mancanza di coordinamento e di efficienza nell'implementazione delle normative. Nel 2022, la Corte è intervenuta nuovamente e ha ribadito l'urgenza di un'azione complessiva da parte dello Stato per garantire la salvaguardia dell'ambiente e della salute pubblica, ponendo in rilievo il fatto che le misure adottate fino a quel momento non erano sufficienti e sollecitando un intervento più sistematico e integrato per affrontare in modo adeguato le questioni legate all'inquinamento.

L'elemento di maggiore inquietudine non risiede nelle disposizioni che consentono la progressiva acquisizione dell'Ilva da parte dello stato, ma piuttosto nell'esigenza che tale processo avvenga in conformità con i principi stabiliti dalla Costituzione italiana, in particolare con l'art. 41²¹⁴, il quale mira ad assicurare un bilanciamento tra le esigenze economiche, ambientali e sociali.

In tale contesto, è opportuno evidenziare che, qualora la gestione dell'Ilva dovesse ritornare sotto il controllo pubblico, è imprescindibile che ciò avvenga nel rispetto dei principi costituzionali. Solo in tal modo si potrà garantire che la gestione dell'acciaieria consideri adeguatamente l'urgenza di implementare interventi finalizzati alla riduzione di emissioni inquinanti e alla bonifica dell'area circostante. Pertanto, le decisioni politiche e gestionali devono necessariamente integrare la sostenibilità ambientale e la tutela della salute pubblica come priorità fondamentali e inderogabili.

Un'ulteriore questione da esaminare in relazione al D.L. n. 2/2023 concerne le regole giuridiche che hanno istituito lo scudo penale. Tali disposizioni potrebbero, di fatto, diminuire la pressione per un cambiamento radicale nei metodi produttivi dell'impresa. Tuttavia, sorge un interrogativo circa la sufficienza delle ragioni economiche, legate alla necessità di mantenere in funzione uno stabilimento

²¹⁴ “L’iniziativa economica è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.” (Gazzetta Ufficiale)

considerato di interesse strategico per il paese e di garantire elevati livelli di produttività, a giustificare l'adozione di normative speciali.

Inoltre è legittimo interrogarsi sulla sostenibilità di un approccio che continui a fare affidamento su provvedimenti legislativi temporanei, i quali rispondono esclusivamente a esigenze immediate e forniscono soluzioni di breve termine. Tale prassi rischia di risultare inadeguata nell'affrontare le questioni strutturali inerenti all'attività industriale e al suo impatto ambientale. Pertanto, emerge l'esigenza di riflessioni più approfondite e di un intervento normativo di lungo periodo che superi le risposte di natura contingente.

In conclusione, al fine di garantire un equilibrio tra sviluppo economico e tutela della salute e dell'ambiente, risulta essenziale che le libertà economiche siano subordinate a normative adeguate, destinate a salvaguardare gli interessi di tutti i soggetti coinvolti.

Sempre in relazione allo scudo penale, è opportuno condurre un'analisi comparativa tra il "*vecchio scudo*", previsto dall'art. 2 del D.L. n. 1/2015, e il "*nuovo scudo*", introdotto dall'art. 7 del D.L. n. 2/2023, poiché emergono significative divergenze normative.

In merito ai presupposti applicativi, il "*vecchio scudo*" prescrive l'esistenza di un Piano Ambientale specificatamente destinato all'ex – Ilva, configurandosi così come una norma speciale limitata alle circostanze di tale impianto. Al contrario, il "*nuovo scudo*" stabilisce che sia sufficiente un provvedimento autorizzatorio per la prosecuzione dell'attività di qualsiasi impianto di interesse strategico nazionale, rendendolo, in linea teorica, una norma di carattere generale.

Relativamente agli illeciti per i quali è prevista la protezione, il "*vecchio scudo*" si limita a tutelare da illeciti esclusivamente ambientali, sia in ambito penale che amministrativo. Al contrario, il "*nuovo scudo*" estende la protezione a qualsiasi illecito, ma unicamente in ambito penale, ampliando così la sfera di applicazione della protezione legale.

In termini di soggetti beneficiari, il "*vecchio scudo*" si applica a una ristretta categoria di soggetti, mentre il "*nuovo scudo*" estende la protezione a tutti i soggetti coinvolti, estendendo notevolmente il campo di applicazione.

Per quanto concerne il periodo di applicazione, il “*vecchio scudo*” è classificabile come legge temporanea, essendo dotato di un termine ultimo di efficacia. Al contrario, il “*nuovo scudo*” non prevede alcun termine di vigenza, implicando una possibile applicazione indefinita.

Infine, sebbene vi siano sostanziali differenze, entrambi gli scudi possono essere qualificati come clausole di esonero da responsabilità per colpa, evidenziando così una similitudine sistematica che consente a chi opera in conformità con le normative di limitare la propria responsabilità in caso di danni o violazioni.

Si deduce, quindi, che il passaggio dal “*vecchio scudo*” al “*nuovo scudo*” rappresenta un significativo mutamento normativo, ampliando le opportunità di protezione e ridefinendo le responsabilità legali nel contesto industriale.

In conclusione, il D.L. n. 2/2023 si configura come un intervento normativo di notevole importanza in materia di gestione degli impianti industriali di rilevanza strategica, quali l’Ilva. Il provvedimento in esame evidenzia l’urgenza di garantire la continuità operativa delle attività industriali, sollevando al contempo questioni di primaria importanza relative alla stabilità e alla sostenibilità delle imprese in un contesto economico in evoluzione. Tuttavia, è opportuno osservare che il D.L. n. 2/2023 interviene su disposizioni che si basano su norme derivate dalla Legge Fallimentare del 1942, ormai abrogata e sostituita dal Codice della Crisi d’Impresa e dell’Insolvenza. Tale interferenza normativa suscita interrogativi circa la coerenza e l’armonia del sistema giuridico attuale.

Da un lato, il D.L. n. 2/2023 introduce misure che, pur ispirandosi a principi di flessibilità e tempestività, appaiono in contrasto con l’approccio strutturato e integrato del Codice della Crisi, il quale mira a fornire un quadro normativo omogeneo e coerente per la gestione delle difficoltà aziendali. Dall’altro lato, la modifica di norme già influenzate dal Codice potrebbe generare confusione e incertezze operative.

In sintesi, sebbene il decreto in questione rappresenti un passaggio verso la modernizzazione della gestione delle crisi industriali, solleva interrogativi sulla sua compatibilità con il nuovo assetto normativo delineato dal Codice della Crisi. È

auspicabile che venga fornito un chiarimento normativo che consenta una migliore integrazione tra le disposizioni emergenziali e quelle permanenti, al fine di garantire una gestione efficace e coerente delle situazioni di crisi nel panorama industriale.

II.7. D.L. n. 4/2024 – Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico

Il Decreto Legge n. 4/2024 apporta modifiche sostanziali alla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, con l'obiettivo di garantire la continuità produttiva e occupazionale delle aziende che gestiscono stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, quali l'Ilva e Acciaierie d'Italia.

Le misure adottate non solo mirano a preservare l'operatività di tali entità economiche, ma si estendono altresì alle c.d. "*imprese dell'indotto*", ovvero quelle aziende che forniscono beni o servizi a queste grandi imprese, evidenziando così la necessità di un approccio integrato nella gestione delle crisi aziendali. Inoltre, il D.L. n. 4/2024 abroga le disposizioni contenute nel D.L. n. 9/2024, il cui contenuto sarà soggetto di analisi nel paragrafo successivo, segnalando un rilevante cambiamento normativo nel contesto delle misure emergenziali finalizzate a supportare la stabilità del settore industriale.

II.7.1. Oggetto del decreto

L'art. 1 del disegno di legge di conversione, modificato al Senato, dispone al primo comma la conversione in legge del Decreto Legge e al secondo comma l'abrogazione del D.L. n. 9/2024, con la conseguente salvezza dei suoi effetti. Contestualmente, il contenuto del decreto abrogato è stato incorporato, con alcune modifiche, nel testo decreto in esame. In particolare, a seguito delle modifiche apportate da parte del Senato, il Decreto Legge è ora articolato in 12 disposizioni.

L'art. 1, al comma 1, interviene sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi modificando l'art. 2, co. 2, della Legge Marzano. In particolare, estende la facoltà di accesso immediato a tale procedura ai soci privati detentori di almeno il 30% delle quote in ipotesi di inattività dell'organo amministrativo, tenendo presente che, come esaminato nel precedente paragrafo, tale facoltà era riservata esclusivamente al socio pubblico con una partecipazione

del 30%. Inoltre, si stabilisce che, dalla presentazione dell'istanza fino alla chiusura della procedura, non sia consentita la richiesta di composizione negoziata della crisi né l'accesso ad altri strumenti di regolazione; pertanto, qualora sia già stata depositata una domanda di composizione negoziata, questa sarà soggetta ad archiviazione.

In sede di esame al Senato, sono stati introdotti due commi all'art. 1: il comma 1 – bis prevede la possibilità di includere nel programma di amministrazione straordinaria, oltre alla cessione dei complessi aziendali, anche la cessione di contratti o diritti ad essi associati, modificando così quanto stabilito dall'art. 27 della Legge Prodi – bis. Il comma 1 – ter impone che, dopo l'ammissione immediata alla procedura per le imprese con stabilimenti di interesse strategico nazionale, l'obbligo per il commissario straordinario di presentare il piano industriale al Ministero delle Imprese del Made in Italy entro sei mesi dall'ammissione.

L'art. 2 prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze possa concedere, su richiesta motivata del commissario straordinario, finanziamenti onerosi per un importo complessivo massimo di 320 milioni di euro per l'anno 2024. Tali finanziamenti, con una durata non superiore a cinque anni, sono destinati alle società che gestiscono gli impianti siderurgici della società Ilva S.p.A., a condizione che siano ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria. L'erogazione dei finanziamenti è finalizzata a supportare le necessità urgenti di continuità produttiva e aziendale, nonché a garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro e la salvaguardia ambientale.

L'art. 2 – bis, introdotto in sede di esame al Senato, recepisce con modifiche quanto disposto dall'art. 1 del D.L. n. 9/2024, stabilendo modalità favorevoli per l'accesso al Fondo di garanzia PMI, destinato alle micro, piccole e medie imprese in difficoltà nel reperire credito. Tali difficoltà sono riconducibili all'aggravamento della posizione debitoria delle imprese committenti che gestiscono stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale e che sono state ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria dopo il 3 febbraio 2024.

L'art. 2 – ter, introdotto in sede di esame al Senato, apporta modifiche all'art. 2 del D.L. n. 9/2024, stabilendo che nel 2024, per le operazioni finanziarie previste

dall'art. 2 – bis, è possibile richiedere un contributo a fondo perduto per ridurre il tasso di interesse applicato.

L'art. 2 – quater, introdotto al Senato, apporta modifiche alla disciplina contenuta nell'art. 2 del D.L. n. 9/2024. In particolare, prevede che determinati crediti vantati da specifiche imprese, così come dai loro cessionari e garanti, siano considerati prededucibili. Tale disposizione si applica ai crediti nei confronti di committenti che gestiscono stabilimenti industriali di rilevanza strategica nazionale e che sono stati ammessi alla procedura di amministrazione straordinaria a decorrere dal 3 febbraio 2024.

Inoltre, il Senato ha introdotto nel medesimo articolo il quarto comma, il quale consente alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano di liberare risorse finanziarie durante l'approvazione del rendiconto per l'anno 2023. In particolare, tali enti possono sbloccare le quote di avanzo vincolato di amministrazione, consistenti in fondi non utilizzabili liberamente poiché destinati a specifici scopi. Questi fondi derivano da trasferimenti statali e si riferiscono a interventi già completati o finanziati in precedenza mediante risorse proprie. Inoltre, è opportuno evidenziare che le quote possono essere svincolate esclusivamente in assenza di obbligazioni già assunte e non devono riguardare somme destinate a funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, che rappresentano servizi pubblici garantiti dallo Stato.

Una volta svincolate, le risorse possono essere impiegate per il finanziamento di misure di sostegno alle imprese, contribuendo così allo sviluppo dell'economia locale. Pertanto, si deduce che la norma conferisce una maggiore flessibilità finanziaria alle regioni per affrontare le esigenze delle imprese.

L'art. 2 – quinquies, anch'esso introdotto durante l'esame al Senato, recepisce le disposizioni previste dall'art. 4 del D.L. n. 9/2024. Tale articolo destina 16.7 milioni di euro per l'anno 2024 a sostegno dei lavoratori subordinati in condizioni di difficoltà derivanti dalla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa dei datori di lavoro del settore privato. In particolare, la norma prevede l'erogazione di un'integrazione al reddito per tali lavoratori, comprensiva di contribuzione figurativa, ovvero il riconoscimento di contributi previdenziali anche in assenza di effettiva prestazione lavorativa. Tale integrazione può essere concessa per un

periodo massimo di sei settimane, con possibilità di proroga fino a dieci settimane. In altre parole, la disposizione si propone di fornire un sostegno economico temporaneo ai lavoratori in difficoltà a causa di situazioni lavorative avverse.

L'art. 3, al primo comma, disciplina l'ambito di applicazione di una normativa già vigente, concernente il riconoscimento, fino al 31 dicembre 2024, del trattamento straordinario di integrazione salariale per le imprese di rilevanza strategica nazionale che impiegano un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a mille. In particolare la disposizione stabilisce che, anche nell'ipotesi in cui venga disposta l'amministrazione straordinaria dell'impresa, il beneficio dell'integrazione salariale resta valido, a condizione che il trattamento sia già stato autorizzato o in fase di autorizzazione, nel rispetto del limite di spesa stabilito dalla normativa attualmente in vigore.

Lo stesso articolo, al comma successivo, definisce le misure necessarie per garantire elevati standard di sicurezza sul lavoro e tutela ambientale. In particolare si evidenzia che i lavoratori addetti alla manutenzione degli impianti e alla sorveglianza delle attività legate alla sicurezza, così come quelli responsabili della gestione e manutenzione delle misure di protezione ambientale, possono essere coinvolti in processi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa esclusivamente qualora non siano direttamente impegnati nei programmi specificatamente individuati nel comma stesso. Pertanto tale disposizione assicura che questi lavoratori non possano subire difficoltà o essere sospesi nel caso in cui siano attivamente coinvolti in progetti di rilevante importanza per la sicurezza e la protezione ambientale.

L'art. 3 si conclude con ulteriori due commi, i quali, sostanzialmente, estendono un beneficio economico a favore dei lavoratori delle aree di crisi industriale complessa in Sicilia, garantendo contestualmente le risorse finanziarie necessarie per tale estensione. In particolare, il comma 2 – bis prevede l'ampliamento della concessione di un'indennità per l'anno 2024 a favore dei lavoratori di tali aree, indennità già stata prevista dalla normativa vigente fino al 31 dicembre 2023 e concessa a coloro che ne abbiano presentato richiesta nel 2020. In tale ambito, è opportuno evidenziare che l'indennità è equivalente al trattamento di mobilità in deroga, rappresentando un sostegno economico per i lavoratori in

difficoltà. Il comma 2 – ter, invece, è volto a disciplinare la copertura finanziaria necessaria per sostenere il costo dell'indennità prevista dal comma precedente.

L'art. 4 è stato modificato durante l'esame al Senato e tale modifica integra le norme che regolano le grandi imprese in stato di insolvenza, secondo quanto stabilito dalla Legge Prodi – bis. In particolare, la modifica introduce una nuova disposizione, l'art. 74 – bis, rubricato “*prosecuzione di giudizi e procedimenti esecutivi dopo la chiusura*”. Tale integrazione ha come obiettivo quello di anticipare la chiusura della fase liquidatoria delle procedure di amministrazione straordinaria. Ne deriva, pertanto, che la disposizione ha come fine ultimo quello di rendere più celere la conclusione dei processi e delle procedure di liquidazione per le grandi imprese in crisi, agevolando così la gestione della crisi. Inoltre, a seguito della modifica approvata al Senato, si stabilisce che le regole riguardanti il deposito delle somme riscosse, come descritto dall'art. 131 del Codice della Crisi e dell'Insolvenza, possano essere applicate ma solo se compatibili con il nuovo contesto. In particolare, la norma chiarisce che le responsabilità e i compiti che normalmente sono assegnati al curatore nell'art. 131 devono considerarsi come attribuiti al commissario straordinario. In altre parole, il commissario straordinario avrà le medesime funzioni del curatore in relazione al deposito delle somme, riflettendo un cambiamento nella gestione delle procedure di insolvenza.

L'art. 4 – bis, introdotto al Senato, modifica diversi articoli del D. Lgs. n. 270/1999. In particolare viene prevista un'integrazione dell'art. 2 del Decreto Legislativo, che consente l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria per le imprese strategiche che impiegano un numero minimo di 40 lavoratori da almeno un anno.

Inoltre, si interviene sull'art. 62 della Legge Prodi – bis, disciplinante l'alienazione dell'impresa insolvente, prevedendo che il commissario straordinario, con l'autorizzazione del Comitato di sorveglianza, possa omettere la liquidazione di beni qualora essa non risultasse essere vantaggiosa per l'impresa stessa.

Si modifica, altresì, l'art. 73 stabilendo che il tribunale possa dichiarare la cessazione dell'esercizio dell'impresa su richiesta del commissario, il quale dispone anche della facoltà di richiedere la conversione della procedura in liquidazione giudiziale.

Infine, l'ultima modifica apportata interviene sulla disciplina contenuta nell'art. 74 della legge, riguardante la chiusura della procedura di amministrazione straordinaria. In particolare tale articolo emendato prevede che la chiusura possa avvenire anche in presenza di un accertamento dell'impossibilità di soddisfare i creditori, sia prededucibili che concorsuali, sulla base delle relazioni redatte dal commissario in merito all'andamento della gestione dell'impresa.

Le modifiche suddette trovano applicazione nelle procedure che sono state avviate dopo l'entrata in vigore della legge di conversione.

L'art. 4 – ter, introdotto durante i lavori al Senato, stabilisce una normativa “*sperimentale*” per il biennio 2024/2025, rivolta alle nuove imprese costituite attraverso processi di aggregazione e con un organico di almeno 1.000 lavoratori. L'articolo consente a tali imprese di negoziare un accordo con le associazioni sindacali, accordo che riceve sostegno o approvazione dal Governo. Tale intesa deve includere un progetto industriale e misure di politica attiva, finalizzate a fronteggiare le specifiche difficoltà del settore in cui l'impresa opera. Inoltre il progetto deve prevedere iniziative per la formazione e la riqualificazione dei dipendenti, al fine di migliorare la loro adattabilità alle esigenze del mercato industriale. In altre parole, l'obiettivo è quello di promuovere la crescita e la competitività delle nuove imprese attraverso un approccio strutturato e collaborativo con le parti sociali.

Infine, l'ultimo articolo del D.L. n. 4/2024, ovvero l'art. 4 – quater, anch'esso introdotto durante la discussione al Senato, apporta modifiche relative alla gestione dell'Autorità di Sistema Portuale della Sicilia orientale. In particolare, questo articolo amplia le competenze dell'Autorità includendo due nuove aree: le rade di Santa Panagia e del Porto Grande di Siracusa. Il fine di questa modifica è quello di “*razionalizzare*” le attività portuali, ovvero di migliorare la logistica e di ottimizzare gli investimenti nelle strutture portuali collegate al Polo petrolchimico. In altre parole, l'obiettivo è quello di rendere più efficienti e coordinate le operazioni portuali in queste aree, al fine di meglio sostenere le esigenze del settore petrolchimico nella regione. Prima di questa modifica, nell'ambito di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale della Sicilia orientale erano presenti Catania, Augusta e Pozzallo.

II.7.2. I risvolti del decreto

La relazione illustrativa del D.L. n. 4/2024 chiarisce l'obiettivo dell'art. 1. Si vuole prevenire l'uso improprio degli strumenti previsti dal Codice della Crisi, normalmente accessibili agli organi di governo delle società. Se utilizzati in modo dilatorio, tali strumenti possono essere impiegati per ritardare il riconoscimento di una situazione di insolvenza e, in altre parole, alcuni soggetti potrebbero tentare di rimandare l'accertamento di difficoltà finanziarie per evitare conseguenze immediate. Questo ritardo potrebbe ostacolare l'iniziativa di un socio di minoranza qualificata che intenda avviare una procedura di amministrazione straordinaria per affrontare la crisi. Pertanto si deduce che l'obiettivo della norma è quello di prevenire abusi che possano ritardare le misure necessarie per affrontare le difficoltà aziendali, permettendo invece un intervento tempestivo e appropriato.

In merito all'art. 2 – bis, la relazione tecnica offre un quadro chiaro e dettagliato delle risorse disponibili nel Fondo di garanzia per il 2024. In primo luogo, l'importo totale garantito dal Fondo per quest'anno è di 33 miliardi di euro, di cui 2,9 miliardi saranno accantonati come riserva per eventuali esigenze future. Inoltre, al 26 gennaio 2024, risultano disponibili 4 miliardi di euro, liberi da impegni e pronti per essere utilizzati. Le previsioni indicano che, alla fine del 2024, si prevede che il Fondo avrà circa 1,1 miliardi di euro rimanenti e tale calcolo tiene conto di uno scenario prudente in cui si ipotizza che tutte le imprese possano richiedere credito per coprire i loro crediti insoluti. In questa ipotesi, si stima una domanda totale di circa 150 milioni di euro, di cui 120 milioni saranno garantiti dal Fondo, mentre circa 20 milioni verranno accantonati. È opportuno evidenziare che, se in futuro dovessero sorgere costi superiori alle risorse già allocate, tali oneri saranno coperti dalla dotazione del Fondo di garanzia, ma solo fino a un massimo di 30 milioni di euro. Un aspetto importante da evidenziare è che questa copertura non comporterà nuovi costi per la finanza pubblica, il che significa che non ci saranno ulteriori oneri per lo Stato.

Si deduce quindi che la relazione tecnica pone in evidenza come il Fondo di garanzia si prepari ad affrontare le necessità delle imprese nel 2024, garantendo

risorse sufficienti per gestire eventuali richieste di credito e mantenendo un approccio prudente per assicurare la stabilità finanziaria.

In tale ambito, è necessario esaminare se la modifica all'art. 2, co. 2, della Legge Marzano possa essere considerata parte della facoltà di deroga concessa agli Stati membri dalla Direttiva Europea n. 1023/2019, in particolare dal terzo paragrafo dell'art. 7.

L'articolo della Direttiva stabilisce che gli stati membri hanno la possibilità di derogare, a determinate regole, in situazioni in cui il debitore non è in grado di soddisfare i propri debiti in scadenza. In tali circostanze, gli Stati devono garantire che le autorità giudiziarie o amministrative possano decidere di mantenere la sospensione delle azioni esecutive individuali. Ciò implica che, se le circostanze lo richiedono, è possibile evitare che i creditori agiscano singolarmente per recuperare i loro crediti, soprattutto se aprire una procedura di insolvenza porterebbe a una liquidazione delle attività del debitore che non sarebbe vantaggiosa per i creditori nel complesso. Pertanto, è importante verificare se la modifica alla Legge Marzano rientri nelle eccezioni previste dalla Direttiva, tenendo presente l'interesse generale dei creditori in situazioni di difficoltà del debitore.

È possibile che un provvedimento che sospende le azioni esecutive individuali, come il pignoramento di beni da parte di un creditore, non impedisca l'apertura di una procedura di insolvenza, purché il debitore non sia in grado di onorare i propri debiti. In altre parole, la legge può consentire che le azioni di recupero da parte dei creditori siano sospese senza bloccare la possibilità di avviare una procedura di insolvenza. Tuttavia, è fondamentale sottolineare che, anche in questo caso, la decisione di rimuovere la sospensione delle azioni esecutive non deve essere automatica. Ciò significa che la rimozione deve essere valutata caso per caso, tenendo conto delle circostanze specifiche del debitore e della situazione economica, per garantire che sia nel miglior interesse di tutti i creditori coinvolti.

Si deve precisare che l'incapacità del debitore di far fronte ai debiti in scadenza si riferisce solo ai debiti contratti dopo la sospensione delle azioni esecutive. Infatti l'incapacità di soddisfare i debiti preesistenti rappresenta lo stato di insolvenza che normalmente legittima la richiesta di apertura di una procedura di

insolvenza da parte del debitore o dei creditori. Tuttavia, finché le iniziative esecutive sono sospese, non è obbligatorio per il debitore richiedere l'apertura della procedura, né è concesso ai creditori farlo. Si deduce che, se la facoltà di deroga fosse applicabile a tutte le situazioni di insolvenza al momento della sospensione, le disposizioni della Direttiva potrebbero essere sempre derogate, rendendole così prive di significato e compromettendone l'efficacia.

Da quanto appena descritto, si deduce che la modifica dell'art. 2 della Legge Marzano non rientra nelle deroghe previste dall'art. 7 della Direttiva. Infatti, la norma nazionale stabilisce che, per le società a partecipazione pubblica, la procedura di amministrazione straordinaria avviata su richiesta del socio prevale sugli altri strumenti di risoluzione della crisi; tale regola si applica automaticamente, indipendentemente dall'incapacità della società debitrice di far fronte ai debiti contratti dopo l'adozione delle misure protettive.

L'art. 7 della Direttiva stabilisce che, anche se il debitore con sospensione non può soddisfare i debiti in scadenza, l'autorità può decidere di mantenere gli effetti della sospensione se la liquidazione che seguirebbe alla sua rimozione non risulta essere vantaggiosa per i creditori. Al contrario, l'art. 2 della Legge Marzano stabilisce che la cessazione automatica delle misure protettive avviene con prevalenza della liquidazione sulla ristrutturazione preventiva, senza che il tribunale possa valutare se l'amministrazione straordinaria sia nell'interesse generale dei creditori.

In conclusione, l'art. 2, co. 2 della Legge Marzano, così come modificato dal D.L. n. 4/2024, sembra violare disposizioni chiare della Direttiva n. 1023/2019, in particolare l'art. 7.

Ci sono due aspetti principali di preoccupazione: in primo luogo, la norma consente a un socio, sia pubblico che privato, di richiedere l'amministrazione straordinaria per una società che gestisce stabilimenti industriali strategici, anche se è già in corso una procedura di ristrutturazione preventiva. Ciò risulta essere controverso poiché, in una situazione del genere, sono state già richieste misure protettive che impedirebbero la dichiarazione dello stato di insolvenza. In secondo luogo, la disposizione stabilisce che l'amministrazione straordinaria prevale automaticamente sulla procedura di ristrutturazione preventiva, senza che il

tribunale possa valutare alcuni aspetti importanti. Infatti, non viene data la possibilità di esaminare la futura incapacità della società di adempiere ai propri obblighi finanziari, né di considerare se l'amministrazione straordinaria possa agire realmente nell'interesse generale dei creditori. Tali interferenze pongono interrogativi sulla flessibilità e sulla protezione dei creditori, evidenziando il rischio che un socio possa forzare una procedura che potrebbe non essere vantaggiosa per la situazione economica della società stessa.

II.7.3. D.L. n. 9/2024

Tramite comunicato ufficiale, il Ministero della Giustizia ha reso noto l'entrata in vigore della legge n. 28/2024, la quale svolge la funzione di legge di conversione per il D.L. n. 4/2024 e, contestualmente, abroga un Decreto Legge precedente, il n. 9/2024, che conteneva disposizioni urgenti finalizzate alla salvaguardia dell'indotto delle grandi imprese in stato di insolvenza ammesse alle procedure di amministrazione straordinaria.

In particolare, come già evidenziato nel paragrafo precedente, l'art. 1 della nuova legge chiarisce che, nonostante l'abrogazione del D.L. n. 9/2024, gli atti e i provvedimenti già adottati sotto quel decreto rimangono validi, così come gli effetti e i rapporti giuridici che ne sono derivati. Questo significa che, anche se la normativa che lo regolava non esiste più, le azioni già intraprese e le situazioni giuridiche sorte continuano ad essere riconosciute come valide.

Le motivazioni che hanno condotto all'abrogazione del decreto non sono state ufficialmente esplicitate, ma è possibile immaginare che il legislatore abbia ritenuto opportuno modificare o eliminare le disposizioni in esso contenute per ragioni specifiche, come la necessità di semplificare il quadro normativo, l'esigenza di aggiornare le misure in risposta a cambiamenti economici o giuridici oppure la volontà di adottare un approccio più efficace nella gestione della situazione delle imprese in stato di insolvenza.

In generale, l'abrogazione di un Decreto Legge può riflettere l'intento di razionalizzare le politiche economiche e di garantire una maggiore protezione per i soggetti coinvolti nel sistema imprenditoriale.

È possibile concludere che il D.L. n. 4/2024 costituisce un intervento significativo nel contesto della gestione delle crisi aziendali. Le modifiche apportate hanno l'obiettivo di garantire non solo la continuità produttiva di aziende strategiche, quali l'Ilva, ma si estendono anche alle imprese dell'indotto, sottolineando l'importanza di un approccio integrato alla crisi.

La nuova normativa consente un accesso più immediato e facilitato alla procedura di amministrazione straordinaria, ampliando le possibilità per i soci privati e introducendo strumenti finanziari destinati a soddisfare le esigenze urgenti delle imprese. Inoltre le misure previste per sostenere i lavoratori e le piccole e medie imprese mostrano un intento chiaro di preservare l'occupazione e di affrontare le difficoltà economiche causate dalla crisi. Tuttavia, permangono preoccupazioni riguardo alla possibile violazione della Direttiva Europea n. 1023/2019, che suggeriscono la necessità di un monitoraggio delle disposizioni, affinché non si compromettano i diritti dei creditori e la trasparenza delle procedure di insolvenza.

L'abrogazione del D.L. n. 9/2024 in favore del D.L. n. 4/2024 può essere interpretata come un tentativo di semplificazione normativa e di adattamento a nuove esigenze economiche. È fondamentale, tuttavia, valutare l'efficacia delle misure introdotte e il loro impatto sul tessuto economico e sociale, soprattutto in relazione alle problematiche attuali del mercato e delle aspettative dei soggetti coinvolti.

In conclusione, il D.L. n. 4/2024 si pone come un'opportunità per rafforzare la stabilità del settore industriale, ma necessita di un'implementazione attenta e responsabile per garantire risultati sostenibili nel tempo.

III. Conclusioni

Come si evince da quanto trattato nei capitoli precedenti, la Legge n. 155/2017 ha conferito al Governo il compito di elaborare il D. Lgs. n. 14/2019, che ha istituito il Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza. In questo ambito l'art. 15, relativo all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, è stato escluso e inserito in una proposta di legge autonoma, ovvero il d.d.l. n. 3671 – ter. Quest'ultimo è stato esaminato dalla Commissione parlamentare insieme ad un altro disegno di legge, il d.d.l. n. 865, presentato da alcuni parlamentari. L'iter del processo legislativo non è stato però completato nei termini di conclusione della legislatura.

Durante l'audizione di Renato Rordorf presso la Commissione parlamentare delle attività produttive della Camera, svoltasi il 1° aprile 2021²¹⁵ in merito alla delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria, è stata sottolineata l'importanza di includere la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi all'interno della riforma complessiva delle procedure concorsuali, poiché tale tipologia di procedura rientra pienamente nel contesto del sistema concorsuale generale. Renato Rordorf ha inoltre precisato che, sebbene si possano prevedere regole e procedure differenziate in funzione delle caratteristiche delle imprese di grandi dimensioni, è essenziale che queste siano in linea con i principi generali delle normative concorsuali, che riguardano anche le imprese di dimensioni ordinarie, piccole imprese, professionisti e consumatori. Infatti, sebbene le esigenze di regolazione possano variare a seconda delle dimensioni e della natura dell'impresa o dell'individuo coinvolto, tutte le situazioni di insolvenza presentano necessità simili: da un lato, la protezione dei creditori, dall'altro, la valutazione della possibilità di salvare l'impresa o di ripristinare la solvibilità del debitore. Questi elementi comuni giustificano la configurazione di un quadro giuridico omogeneo, che possa fornire una risposta coerente a diverse tipologie di insolvenza.

Pertanto, Rordorf ritiene opportuno includere l'amministrazione straordinaria nel sistema concorsuale generale, pur preservando le sue peculiarità, al fine di allineare la normativa italiana con i modelli concorsuali internazionali, che risultano più diffusi e consolidati. Infatti un'integrazione di questo tipo, secondo Rordorf, contribuirebbe a

²¹⁵ Angela Randazzo, *Audizione del dott. Renato Rordorf su DDL Amministrazione straordinaria dinanzi alla Commissione attività produttive della Camera*, rivista *Diritto della Crisi*, 2021.

ridurre quella che è vista come l'“*anomalìa*”²¹⁶ che rappresenta la procedura di amministrazione straordinaria nel contesto giuridico italiano, rispetto agli approcci adottati a livello internazionale.

È opportuno tenere presente che la procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è stata introdotta in un periodo in cui le normative concorsuali italiane erano principalmente orientate alla liquidazione dei beni delle imprese fallite. Le leggi in vigore avevano un carattere punitivo e non miravano a preservare l'impresa, ma a regolarne la liquidazione. In questo contesto, l'amministrazione straordinaria venne articolata come uno strumento finalizzato alla conservazione delle grandi imprese in difficoltà, in considerazione del fatto che il loro fallimento avrebbe avuto conseguenze molto gravi, non solo per l'impresa stessa, ma anche per l'economia nazionale nel suo complesso, in particolare dal punto di vista occupazionale.

La ragione legata a questa scelta era che, data la loro dimensione, la crisi di grandi imprese poteva causare effetti sistemici che avrebbero avuto un impatto negativo su interi settori economici e sul mercato del lavoro. Pertanto, la finalità dell'amministrazione straordinaria era quello di cercare di salvare l'impresa, preservando i posti di lavoro e minimizzando l'impatto economico del suo fallimento.

Successivamente, il contesto normativo e le esigenze del legislatore sono cambiati: oggi, la conservazione dell'impresa in crisi è diventata una priorità comune a tutte le procedure concorsuali, non solo a quelle destinate alle grandi imprese. La riforma delle procedure concorsuali ha infatti orientato verso un approccio che mira a preservare, laddove possibile, le imprese in difficoltà, indipendentemente dalle loro dimensioni.

Il risultato di questa evoluzione consiste nel fatto che oggi le differenze tra l'amministrazione straordinaria e le altre procedure concorsuali si sono notevolmente ridotte, le finalità e gli approcci sono in gran parte omogenei e l'obiettivo di recuperare l'impresa è condiviso da tutte le normative concorsuali. Allo stesso tempo, però, l'amministrazione straordinaria continua ad essere prevista come una procedura speciale applicabile solo alle grandi imprese e quindi la sua applicazione resta limitata a situazioni in cui la gravità degli effetti della crisi è talmente elevata da richiedere un trattamento speciale.

²¹⁶ Angela Randazzo, *Audizione del dott. Renato Rordorf su DDL Amministrazione straordinaria dinanzi alla Commissione attività produttive della Camera*, pag. 2, rivista *Diritto della Crisi*, 2021.

In ogni caso, anche se la procedura di amministrazione straordinaria mantiene una sua specificità, si auspica che essa sia il più possibile coerente con il sistema concorsuale generale, che mira a una gestione omogenea delle insolvenze. Ciò significa che, pur trattandosi di una disciplina speciale, l'amministrazione straordinaria dovrebbe essere integrata nel quadro normativo più ampio, con l'obiettivo di evitare discrepanze tra le diverse procedure concorsuali e di garantire un trattamento più uniforme delle situazioni di crisi.

Durante lo stesso intervento, Renato Rordorf esamina il razionale dietro la specialità dell'amministrazione straordinaria, ribadendo l'importanza del suo utilizzo per la protezione dell'economia e delle società, nonché la necessità che la procedura venga applicata in modo rapido ed efficiente per ottenere i risultati auspicati. In particolare, pone in evidenza che la procedura di amministrazione straordinaria deve essere gestita con un alto grado di efficienza e rapidità, sia dal punto di vista amministrativo che giuridico. Infatti, la rapidità nella gestione della crisi è fondamentale poiché un ritardo potrebbe aggravare ulteriormente la situazione e compromettere la possibilità di recupero. Relativamente all'efficacia della procedura, Renato Rordorf sottolinea che questa dipende in larga misura dalla pratica applicazione delle normative e dalle modalità con cui le autorità competenti gestiscono la crisi, piuttosto che dalle disposizioni di legge in sé. In altre parole, una procedura che si basa su una gestione pratica ben strutturata e tempestiva è più probabile che raggiunga gli obiettivi prefissati, indipendentemente dalla purezza teorica della normativa²¹⁷.

Rordorf effettua un ulteriore passaggio: evidenzia come l'intervento pubblico nell'insolvenza delle grandi imprese debba sempre tenere conto di un delicato equilibrio tra la salvaguardia degli interessi pubblici e la protezione dei diritti dei creditori. Infatti, la necessità di un intervento pubblico è legittima solo quando l'impresa ha un impatto significativo sull'economia, ma anche in questi casi è essenziale che i creditori non vengano danneggiati ingiustamente. L'aspetto principe che giustifica l'intervento della pubblica amministrazione è la dimensione dell'impresa, infatti solo quando un'impresa è effettivamente di grandi dimensioni è possibile parlare di interesse pubblico, ovvero l'elemento che giustifica l'inclusione della pubblica amministrazione nella gestione della

²¹⁷ Angela Randazzo, *Audizione del dott. Renato Rordorf su DDL Amministrazione straordinaria dinanzi alla Commissione attività produttive della Camera*, pag. 4 e 5, rivista *Diritto della Crisi*, 2021.

crisi per le ragioni evidenziate in precedenza. Allo stesso tempo, però, Rordorf sottolinea che è fondamentale che tale intervento pubblico non penalizzi eccessivamente i creditori, ciò significa che i soggetti che vantano crediti legittimi nei confronti dell'impresa non devono subire danni ingiustificati in ragione del salvataggio dell'impresa. Inoltre, l'intervento della pubblica amministrazione deve essere equilibrato con il ruolo del giudice: mentre la pubblica amministrazione ha la responsabilità di tutelare gli interessi generali di ordine economico e sociale, il giudice ha il compito di proteggere i diritti individuali dei creditori e di assicurarsi che questi non vengano danneggiati dalla procedura. In altre parole, i creditori devono essere tutelati da una procedura equa, la quale, pur riconoscendo le esigenze di tutela dell'economia, non deve andare a detrimento dei diritti patrimoniali dei creditori e deve rispettare un equilibrio tra l'interesse pubblico e la protezione dei diritti privati.

La presente analisi ha approfondito l'evoluzione della procedura di amministrazione straordinaria, con particolare attenzione agli effetti determinati dall'introduzione del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza. Come è stato possibile dedurre, l'amministrazione straordinaria risulta essere una misura fondamentale per la gestione delle imprese in difficoltà, ma la sua efficacia dipende fortemente dall'adeguatezza delle normative che la disciplinano. L'introduzione del Codice della Crisi ha rappresentato un passo significativo verso una maggiore armonizzazione e sistematizzazione della materia, cercando di affrontare le complessità emergenti in un contesto economico sempre più complesso e superando l'approccio "*punitivo*", caratteristica della Legge Fallimentare del 1942, ormai abbandonato dal sistema giuridico.

Nonostante il Codice della Crisi abbia introdotto importanti novità nel panorama della gestione delle crisi aziendali, è fondamentale sottolineare che la procedura amministrazione straordinaria non è stata ricompresa all'interno di questo nuovo "*framework*" normativo. Essa rimane infatti disciplinata da Decreti Legislativi e Decreti Legge separati, che fanno riferimento alla Legge Fallimentare, mantenendo così una regolamentazione autonoma rispetto al Codice.

Tale situazione ha generato una sorta di "*discontinuità*" normativa, che, pur non compromettendo l'efficacia della procedura in sé, ha sollevato alcune criticità, soprattutto

in termini di armonizzazione e coerenza tra le diverse leggi che regolano la crisi d'impresa. Sebbene il Codice della Crisi abbia rappresentato un passo significativo per la modernizzazione della gestione delle insolvenze, la persistente separazione tra la normativa relativa alla procedura in questione e quella più generale della crisi d'impresa lascia ancora spazio a incertezze applicative e interpretative.

Una delle principali esigenze emerse in questa analisi è quella di un testo legislativo unico che possa integrare in maniera più coerente e sistemica la procedura di amministrazione straordinaria nel contesto più ampio della gestione delle crisi aziendali. Un tale approccio permetterebbe di rispondere in maniera più efficiente alle difficoltà riscontrate nella gestione, che talvolta emergono da discrepanze della normativa stessa, e alle necessità di un mercato sempre più complesso, in cui le situazioni di crisi aziendale non sono più isolabili in compartimenti separati, ma richiedono una visione integrata e flessibile.

Tuttavia, è altrettanto importante considerare che ogni procedura di amministrazione straordinaria dovrebbe essere adattata alle specificità del singolo caso di insolvenza. La crisi aziendale è un fenomeno complesso e multifattoriale, che non può essere affrontato con soluzioni rigide e standardizzate. L'introduzione di un sistema normativo più unitario non dovrà, quindi, sacrificare quella flessibilità che è fondamentale per rispondere alle particolari caratteristiche delle imprese in difficoltà, altrimenti si rischierebbero ripercussioni economiche non solo sul singolo caso, ma sull'intero sistema economico nazionale.

Inoltre, la giurisprudenza ha giocato un ruolo cruciale nell'evoluzione della procedura di amministrazione straordinaria, fornendo interpretazioni che hanno colmato alcune lacune normative e contribuito ad una maggiore uniformità applicativa. Le sentenze dei tribunali hanno, infatti, delineato le modalità di attuazione delle norme, con particolare riferimento alla gestione degli accordi di ristrutturazione e al trattamento delle richieste di accesso alla procedura. Questi interventi hanno permesso di affinare l'interpretazione delle disposizioni legali, contribuendo ad un'applicazione più coerente ed efficiente della procedura.

Uno degli aspetti in cui la giurisprudenza ha avuto un impatto significativo riguarda l'interpretazione dei requisiti di accesso alla procedura di amministrazione straordinaria. I tribunali hanno elaborato criteri più dettagliati per stabilire quando un'impresa può

essere considerata in “*stato di insolvenza*” o in “*stato di crisi*”, e quindi ammissibile alla procedura. In alcune circostanze, le corti hanno dato maggiore attenzione alla prevenzione della crisi e alla possibilità di ristrutturare un’impresa prima che la situazione diventasse irreversibile, adottando approcci più orientati alla salvaguardia del valore dell’impresa piuttosto che a una semplice liquidazione dei suoi beni.

Inoltre, il rafforzamento delle politiche pubbliche di supporto alle imprese in difficoltà potrebbe migliorare ulteriormente l’efficacia della procedura di amministrazione straordinaria. Misure come incentivi fiscali, agevolazioni per il finanziamento della ristrutturazione aziendale e supporto alla formazione e ricollocazione dei lavoratori potrebbero accompagnare e potenziare le azioni di salvataggio e risanamento, offrendo alle imprese gli strumenti necessari per superare la crisi. È auspicabile che le politiche pubbliche si orientino sempre più verso un modello integrato, in cui la normativa fallimentare e le politiche di risanamento delle imprese siano interconnesse.

In definitiva, la procedura di amministrazione straordinaria continua a rappresentare uno strumento fondamentale per la gestione delle crisi aziendali, ma la sua regolamentazione, pur essendo consolidata, risente di una certa disomogeneità rispetto ad altre procedure di insolvenza. Per garantire una maggiore efficienza e coerenza, è quindi auspicabile una revisione che porti ad una maggiore integrazione delle normative esistenti, senza però compromettere la necessaria adattabilità delle soluzioni alle circostanze concrete di ogni caso. In questo modo, sarà possibile non solo migliorare la gestione delle crisi aziendali, ma anche prevenire impatti economici più ampi, che potrebbero interessare settori e, in casi estremi, l’intera economia nazionale.

In sintesi, i vari decreti legislativi emanati negli ultimi decenni hanno svolto un ruolo fondamentale nel colmare le lacune iniziali della procedura di amministrazione straordinaria, rendendola più efficace e adatta a rispondere alle esigenze delle imprese in crisi. Tuttavia, sebbene questi interventi abbiano indubbiamente migliorato l’efficacia della normativa, è fondamentale che la legislazione continui ad evolversi in risposta alle nuove circostanze economiche e alle dinamiche globali, per garantire una gestione della crisi che non solo protegga le imprese, ma anche l’interesse pubblico e la stabilità economica.

Bibliografia

Basile F. 2023., *Un nuovo decreto c.d. Salva – Ilva: prime osservazioni su “nuovo” e “vecchio” scudo penale*. II ed. Sistema Penale.

D’Attorre G., 2022. *Manuale di diritto della crisi e dell’insolvenza*. II a cura di Torino: Giappichelli.

De Simone E., 2019. *Storia economica: dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*. Milano: Franco Angeli.

Fabiani M., 2023. *Sistema, principi e regole del diritto della crisi d’impresa*. s.l.: La Tribuna.

Leogrande G., 2024. *Le interazioni del Codice della Crisi con la disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*. Lavoro Diritti Europa.

Leogrande G., 2024. *Liquidazioni e conservazione dei valori aziendali nel Codice della crisi e nelle leggi speciali, “le liquidazioni nell’amministrazione straordinaria”*. Il Fallimento.

Nigro A. e Vattermoli D., 2023. *Diritto delle crisi delle imprese: Le procedure concorsuali*. Bologna: Il Mulino.

Randazzo A., 2021, *Audizione del dott. Renato Rordorf su DDL Amministrazione straordinaria dinanzi alla Commissione attività produttive della Camera*, rivista Diritto della Crisi.

Rocca G. e Corrado D., 2020. *N. 74 - Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*. Milano: Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

Stanghellini L., 2024. *Sui rapporti fra composizione negoziata e amministrazione straordinaria delle società che gestiscono impianti di interesse strategico nazionale (D.L. n. 4/2024), alla luce dell'art. 7 della Direttiva 2019/1023*. Diritto delle Crisi.

Tribunale di Milano, 14/03/2024 n. 262 – 1/2024.

Tribunale di Milano, 29/02/2024, n. 210/2024.

Tribunale di Genova, 13/06/2024, n. 91/2024.

Tribunale di Genova, 25/07/2024, n. 91/2024.

Valli V., 2008. *L'Europa e l'economia mondiale: trasformazioni e prospettive*. Roma: Carocci Editore.

Verdolini E., 2023. *Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto-legge n. 2 del 2023*". Osservatorio Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

Sitografia:

Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza:

<https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommario&id=%7BAD235697-1BA5-40CD-A0A5-05B8CDFE95B0%7D>

Consiglio Comunale di Imperia, 2024. Proposta n. 2024/1991:

https://www.comune.imperia.it/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=1438:acquisizione-partecipazione-azionaria-nel-capitale-sociale-di-rivieracqua-s-p-a.pdf

Decreto Legislativo n. 270/1999:

<http://leg14.camera.it/parlam/leggi/deleghe/99270dl.htm>

Decreto Legge n. 347/2003:

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2003-12-23:347>

Decreto Legge 05/01/2015, n. 1, *Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto:*

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/03/05/15A01738/sg>

Decreto Legge 24/02/2015 n. 1/2015, *Documentazione per l'attività consultiva del Comitato per la legislazione:*

<https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/CL075.Pdf>

Decreto Legge 04/12/2015, n. 191, *Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva:*

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/04/15G00208/sg>

Decreto Legge 18/12/2015 n. 191/2015, *Documentazione per l'attività consultiva del Comitato per la legislazione:*

<https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/C1104.pdf>

Decreto Legge 09/06/2016, n. 98, *Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA*:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/9/16G00109/sg>

Decreto Legge 98/2016, *Documentazione per l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*:

<https://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/D16098a.pdf>

Decreto Legge 09/06/2016 n. 98, Ministero dell'Economia e delle Finanze – *Prospetti riepilogativi degli effetti finanziari 2016*:

[DL n. 98 del 2016 - Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.](#)

Decreto Legge 04/12/2015, n. 191, Ministero dell'Economia e delle Finanze – *Prospetti riepilogativi degli effetti finanziari 2015*:

[DL n. 191 del 2015 - Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA](#)

Decreto Legge 05/01/2023, n. 2, *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale (Amministrazione straordinaria "autogestita")*:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/01/05/23G00003/sg>

https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/NC0013.pdf?_1729359575254

Decreto Legge 18/01/2024, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico*:

https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1427411.pdf?_1730040448610

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/01/18/24G00014/sg>

Decreto Legge n. 4/2024, XIX Legislatura, 2024, *Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico*:

https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D24004c.pdf?_1730625518993

Gazzetta Ufficiale, Decreto Legge 29/12/2016, n. 243, *Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno*:

https://www.camera.it/leg17/465?tema=commissariamento_dellilva

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/30/16G00259/sg>

https://www.camera.it/leg17/465/522?tema=coesione_territoriale

Istat, 2022, *Nuovi sviluppi nella misurazione della dimensione di impresa*:

https://www.istat.it/wp-content/uploads/2022/09/Nuovi-sviluppi-nella-misurazione-della-dimensione-di-impresa_Ebook.pdf

Intesa San Paolo, 2023, *Rapporto Economia e finanza dei distretti industriali n. 15_Bis*:

[https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/research/it/economia-e-finanza-dei-](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/research/it/economia-e-finanza-dei-distretti/2023/Rapporto%20Economia%20e%20finanza%20dei%20distretti%20industriali%20nr%2015_Bis.pdf)

[distretti/2023/Rapporto%20Economia%20e%20finanza%20dei%20distretti%20industriali%20nr%2015_Bis.pdf](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/research/it/economia-e-finanza-dei-distretti/2023/Rapporto%20Economia%20e%20finanza%20dei%20distretti%20industriali%20nr%2015_Bis.pdf)

[distretti/2023/Rapporto%20Economia%20e%20finanza%20dei%20distretti%20industriali%20nr%2015_Bis.pdf](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/research/it/economia-e-finanza-dei-distretti/2023/Rapporto%20Economia%20e%20finanza%20dei%20distretti%20industriali%20nr%2015_Bis.pdf)

Istat, 2018, *L'economia italiana e il sistema delle imprese reti, legami produttivi, territorio*:

<https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/capitolo1.pdf>

Istat, 2021. *Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa*:

<https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/11/Conti-economici-impres-e-gruppi-2021.pdf>

Società Rivieracqua S.p.A.: <https://rivieracqua.it>

Tribunale di Milano, 2024, *Ricorso per la conferma delle misure protettive e la concessione delle misure cautelari ex art. 19 CCII*:

<https://www acciaierieditalia.com/media/fm/source/Documenti/Composizione%20regolata%20della%20crisi/Ricorso%20art.%2019%20ccii.pdf>

Ringraziamenti

Desidero ringraziare il Professoressa Marco Arato per la disponibilità e l'attenzione dedicatemi durante il periodo trascorso in questo lavoro di studio e approfondimento e con cui mi ha trasmesso i suoi insegnamenti.

Desidero esprimere il mio più sincero ringraziamento a tutte le persone che mi hanno accompagnata e supportata durante questo percorso.

Ringrazio di cuore i miei genitori, Giovanni e Chiara, per essere stati una costante fonte di ispirazione. La loro presenza, il loro incoraggiamento e il loro amore sono stati fondamentali per arrivare fino a qui. Mi hanno sempre supportato con una pazienza che non ha eguali e hanno creduto in me quando le cose sembravano più difficili. Vi dedico questa tesi, perché è anche il risultato del vostro amore e della vostra comprensione.

Ringrazio Tiziano, che mi ha sostenuta in ogni momento di questo percorso. Ha fatto di ogni giorno insieme una motivazione per crescere e migliorare, è sempre stato pronto a credere in me e sono grata del suo affetto. Sei stato presente durante le lunghe notti di studio ma anche nei momenti più leggeri, sei sempre stato pronto a farmi ridere. Sei la persona con cui ho condiviso tutti i miei pensieri e ti ringrazio per essere il mio compagno, il mio supporto, e il mio migliore confidente.

Ringrazio di cuore le mie amiche e ora colleghe, Sara e Gabriela. Sara, che mi accompagna dal primo anno di università, è sempre stata pronta a darmi una mano in ogni occasione. La sua amicizia è molto preziosa e la nostra solidarietà è sempre stata reciproca, anche nei momenti più complessi. Gabriela, con cui mi sono incontrata il primo giorno di Università Magistrale e non ci siamo più divise, è stata un'amica nel percorso universitario ma non solo, con il tuo affetto e sostegno ho superato momenti difficili che pensavo di non riuscire ad affrontare.

Il loro supporto è stato per me imprescindibile e la loro amicizia è stato un rifugio sicuro in ogni circostanza.

Desidero ringraziare anche Elena e Maria, per aver condiviso con me non solo i momenti di gioia ma anche quelli più complicati, rendendo ogni difficoltà più leggera. La loro amicizia è stata una costante fonte di ispirazione e supporto, insieme abbiamo trasformato anche le sfide in occasioni di crescita e spensieratezza.

Ringrazio Anna, la mia amica di sempre, con cui ho condiviso molto. Ti conosco da quando eravamo al secondo anno di liceo, e in questi anni mi hai sempre mostrato cosa

significa essere una vera amica: non importa quanto volte ci vediamo o sentiamo perché, ad un mio messaggio, sei sempre stata presente. Siamo cresciute insieme e oggi, più che mai, sono grata di avere te al mio fianco.

Infine, ringrazio mia sorella Eugenia, che ha significato più di quanto le parole possano esprimere. La sua generosità, la sua pazienza e il suo sostegno sono stati per me una fonte di forza inesauribile; mi ha sempre accompagnata con affetto e comprensione, condividendo ogni momento, e senza di lei questo traguardo sarebbe stato molto più difficile da raggiungere. In questi due anni è stata la mia confidente e in ogni momento di difficoltà è stata al mio fianco con un sorriso, una parola di incoraggiamento e una pazienza infinita. Le sarò per sempre grata.

Infine, un grazie a me stessa per aver raggiunto questo importante traguardo con costanza, impegno e determinazione.