



**Camera dei Deputati**

**XVIII Legislatura**

**X Commissione (Attività Produttive, Commercio e Turismo)**

**Documento di Osservazioni e Proposte**

**Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante  
"Delega al Governo per la riforma della disciplina  
dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato  
di insolvenza"**

**(A.C. 1494)**

**Roma, 13 aprile 2021**

*Signor Presidente, Onorevoli Commissari,*

*un sentito ringraziamento per l’opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell’individuazione dei possibili interventi migliorativi da considerare in sede di esame del disegno di legge A.C. 1494, recante “Delega al Governo per la riforma della disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese” in stato di insolvenza.*

## **1. OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE**

Il disegno di legge in parola interviene in una materia, quale la riforma dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, che deve finalmente trovare una sua rinnovata e definitiva sistemazione, completando il quadro della revisione delle procedure concorsuali già avviato con la legge delega 155/2017 e il relativo codice della crisi di impresa.

Si tratta di una tematica certamente complessa, ma quantomai attuale, soprattutto se si pensa all’insufficiente risposta che il nostro ordinamento è in grado di offrire oggi a tutte quelle situazioni di gestione di crisi aziendali complesse che, per le dimensioni delle imprese coinvolte e per l’impatto prodotto sull’occupazione e sul relativo mercato di riferimento, rischia spesso di tradursi in una mera assistenza alle procedure liquidatorie piuttosto che ad una efficace azione di tutela dei creditori che, nella maggior parte dei casi, sono imprese dell’indotto che rischiano di pagare un prezzo sempre troppo alto rispetto alla posizione dell’impresa in crisi.

Per questa ragione è indispensabile e non più procrastinabile da un lato prendere atto di un quadro normativo inadeguato a gestire efficacemente situazioni che, purtroppo, sono destinate a crescere nei prossimi mesi, data la situazione di crisi pandemica in corso, e dall’altro mettere mano al riordino della disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese, oggetto fino ad ora di un impianto normativo frammentato e contraddittorio i cui capisaldi sono il Decreto Legislativo 8 luglio 1999 n. 270, rivolto essenzialmente a gestire e risolvere gli aspetti procedurali dello stato di insolvenza, e il Decreto-Legge 23 dicembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004,

n. 39, rivolto all’introduzione di una procedura di amministrazione straordinaria volta ad individuare velocemente e preferibilmente un programma di ristrutturazione aziendale.

Per queste ragioni condividiamo l’impostazione del disegno di legge n. 1494 che, in linea con la Raccomandazione della Commissione Europea del 12 marzo 2014 “*Un nuovo approccio al fallimento d’impresa ed all’insolvenza*” fornisce un quadro complessivo di riforma nell’intento di addivenire ad una disciplina coerente e sistematica con l’obiettivo di contemperare in modo unitario ed efficace le esigenze dei creditori con l’interesse pubblico di salvaguardia delle condizioni di tutela del patrimonio aziendale e dell’occupazione.

In tal senso condividiamo soprattutto il tentativo di efficace bilanciamento tra l’interesse dei creditori verso la liquidazione del patrimonio e quello dei soci e dei lavoratori volto a continuare l’attività e, a differenza delle leggi attualmente in vigore, riserva ai creditori più forte tutela pur garantendo un maggiore e pressante controllo sull’effettiva possibilità di recupero dell’impresa in crisi.

## **2. OSSERVAZIONI DI MERITO**

Confartigianato Imprese valuta positivamente il tentativo di introdurre un’unica procedura che riguardi tanto l’amministrazione straordinaria, con finalità conservative del patrimonio produttivo, diretta alla regolazione dell’insolvenza di singole imprese quanto la verifica delle condizioni indicate dall’articolo 81 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, di gruppi di imprese che, in ragione della loro notevole dimensione, assumano un rilievo economico sociale di carattere generale, anche sotto il profilo della tutela occupazionale.

In primo luogo, riteniamo condivisibile l’impianto dei criteri di delega che definiscono il perimetro di riferimento della nuova disciplina, prevedendo che ai fini dell’applicazione della procedura debbano sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- 1.** l’accertamento di uno stato di insolvenza;
- 2.** un rilevante profilo dimensionale, da quantificare sulla base della media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;
- 3.** un numero di dipendenti pari ad almeno 250 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità, da calcolare cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo di

imprese, in linea con la disciplina comunitaria e superando il limite attuale che per alcune fattispecie è pari a 200 unità, cosa che provoca fastidiose sovrapposizioni con la definizione di media impresa secondo la raccomandazione 2003/361/CE della Commissione Europea;

4. la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività imprenditoriali e di salvaguardia della continuità produttiva e dell’occupazione diretta e indiretta.

Tutto questo dovrebbe, comunque, essere declinato in maniera puntuale nel Decreto Legislativo delegato che dovrebbe regolamentare, attraverso una lettura integrata degli indicatori sopra evidenziati, le possibilità di accesso allo strumento in parola, piuttosto che il ricorso alle diverse procedure concorsuali, in relazione alle quali non sussistono limiti dimensionali, antepoendo alla definizione formale legata al numero dei dipendenti il carattere straordinario della situazione che riveste una particolare importanza economico-sociale dell’impresa, al fine della salvaguardia dai possibili più gravi danni della ricaduta sulle condizioni economiche e lavorative di un determinato territorio.

Sotto questo profilo sarà opportuno chiarire, in sede di attuazione della delega, i parametri e i confini delle “concrete possibilità di recupero” e della credibilità del relativo piano per il ripristino dell’equilibrio economico-finanziario dell’attività in crisi, ai fini di una loro oggettiva verificabilità e senza troppi margini discrezionali.

In relazione a quanto previsto dall’articolo 2, comma 1 lett. b), numero 4, andrebbe esplicitato che tra i principi individuati per l’accesso alla disciplina, nell’ambito della “salvaguardia della continuità produttiva e dell’occupazione diretta e indiretta”, rientrino le imprese fornitrici dell’impresa sottoposta alla procedura, quale circostanza rilevante e integrativa delle esigenze di tutela dell’occupazione indiretta, con particolare attenzione ad evitare che le esigenze di salvaguardia dell’impresa in crisi, sacrificino la tutela dei livelli occupazionali delle imprese fornitrici della stessa.

Un ulteriore elemento di positiva novità introdotto dal disegno di legge attiene alla maggiore attenzione data al ceto creditorio, il cui ruolo è rafforzato sia all’interno del comitato di sorveglianza, sia in sede di possibilità di richiesta, in numero congruo, della conversione della procedura in liquidazione giudiziale.

Nessuna riforma della procedura, tuttavia, potrà essere efficace se, accanto al dato formale non si adottino soluzioni in grado di accelerare le tempistiche dell’intero procedimento, i cui tempi attuali vanificano l’efficacia di piani ed attività magari ben concepiti, in origine, ma minati, poi, all’atto pratico dai tempi medi dei 10-12 anni necessari per portare a compimento l’intero procedimento, con il risultato di provocare una situazione di sostanziale peggioramento degli interessi economici dei creditori.

Per questa ragione sarà particolarmente importante verificare in anticipo i presupposti delle condizioni di potenziale recupero dell’impresa interessata, anche per evitare tutti i possibili abusi che si possano nascondere nelle pieghe di una procedura dai tempi incerti e lunghi, ed evitando che l’impresa insolvente possa approfittarsene, prevedendo che, in ordine alla possibilità di proporre istanza di conversione dell’amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale, oltre al ruolo maggiore riconosciuto al comitato di sorveglianza, sia definita oggettivamente la percentuale dei creditori abilitati a proporla, così come la congruità del lasso temporale dall’apertura dell’amministrazione straordinaria in cui tale facoltà è inibita (cfr. articolo 2, comma 1, lett. q) del disegno di legge delega), per fare in modo che la nuova procedura dell’amministrazione straordinaria possa essere arrestata tempestivamente allorquando risulti evidente l’impossibilità di salvaguardare il patrimonio aziendale, ma che, anzi, si possa addirittura aggravare la situazione a seguito del decorrere del tempo.

Positiva, infine, la previsione della figura del Commissario straordinario con l’auspicio che, in sede attuativa, possa essere contemplata nella nomina una forma di coinvolgimento di debitore e creditori, al fine di contemperare, nella forma del contrasto di interessi, gli interessi formali della procedura con una efficace attività di concertazione volta alla valorizzazione degli asset aziendali.

Quanto all’istituzione, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, dell’albo dei commissari straordinari per l’amministrazione delle grandi imprese in stato di insolvenza, oltre ai requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità, trasparenza e assenza di conflitti di interesse e ai requisiti di esperienza, parrebbe auspicabile prevedere livelli di adeguata specializzazione non soltanto in materia gestionale, ma anche di conoscenza del mercato e dei relativi contesti economici di riferimento.