

L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE GRANDI IMPRESE IN CRISI: UN BILANCIO E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA*

di VITO COZZOLI

Il Governo si trova in prima linea di fronte alle crisi aziendali che hanno investito realtà imprenditoriali importanti del nostro Paese, nell'ambito dell'attività di vigilanza sulla procedura di amministrazione straordinaria, ai fini del risanamento dell'impresa e del ripristino dell'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale, con recupero delle sue capacità produttive e occupazionali¹.

Al riguardo, rilevano principalmente due questioni:

- 1) i dati delle amministrazioni straordinarie di grandi imprese e gruppi di imprese insolventi (leggi c.d. "Prodi-bis" e "Marzano") al fine di valutare la *performance* della procedura;
- 2) le novità del progetto di riforma delle procedure concorsuali².

* Intervento tenuto nell'ambito del convegno sul tema "Risanamento d'impresa e tutela penale dell'economia. Convergenze parallele?" organizzato dalla Deloitte Forensic a Milano in data 11 aprile 2016.

¹ Sulle conseguenze sociali ed economiche del dissesto delle grandi imprese cfr. M. BIANCA, *La dichiarazione dello stato di insolvenza nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese*, Milano, 2001, p.1, 2 e ss., V. COLESANTI, *Amministrazione e giurisdizione nella nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria*, in *La riforma dell'amministrazione straordinaria e le altre procedure concorsuali*, Milano, 2001, p. 80, 81, V. ZANICHELLI, *L'amministrazione straordinaria*, in *Fallimento e altre procedure concorsuali*, Torino, 2009, p. 2010.

² Tra i primi commenti al testo del disegno di legge n. 3671-bis (testo risultante dallo stralcio dell'articolo 15 dedicato all'amministrazione straordinaria) del disegno di legge n. 3671, deliberato dall'Assemblea il 18 maggio 2016, A.C. 3671-bis-A) recante la "Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza", approvato dalla Camera il 1 febbraio 2017 e in esame al Senato dal 3 febbraio 2017, si v. BOZZA, *L'accertamento del passivo nella procedura di liquidazione giudiziale*, in *Fallimento*, 2016, 1063 ss.; CATALDO, *La soggezione dell'impresa in crisi al regime di allerta e composizione assistita*, in *Fallimento*, 2016, 1021 ss.; DE CESARI, *Riforma Rordorf e sollecitazioni europee: le parallele cominciano a convergere*, in *Fallimento*, 2016, 1143 ss.; DE SANTIS, *Il processo uniforme per l'accesso alle procedure concorsuali*, in *Fallimento*,

In primo luogo, l'osservazione empirica dei dati dell'ultimo periodo mostra che lo strumento dell'amministrazione straordinaria³ sia ad oggi una via residuale – ancorché, per alcune realtà imprenditoriali del Paese, una strada molto significativa - dinanzi all'affermazione progressiva del concordato preventivo come strumento principale per la gestione della crisi aziendale: nell'ultimo anno, infatti, sono state avviate soltanto cinque nuove amministrazioni straordinarie, a fronte di numeri ben più alti nei periodi precedenti.

L'impatto della amministrazione straordinaria nell'ambito della gestione delle crisi d'impresa non è, quindi, così rilevante sul piano quantitativo: avuto riguardo al dato occupazionale, si osserva che nell'ultimo triennio, i lavoratori coinvolti in procedure di insolvenza sono stati mediamente oltre 160.000 per anno, a fronte di un dato medio annuo di 6.700 dipendenti in capo alle procedure di amministrazione straordinaria aperte nel medesimo periodo.

2016, 1045; D'ORAZIO, *Il nuovo appeal delle procedure di sovraindebitamento nella riforma* in itinere, in *Fallimento*, 2016, 1122 ss.; FERRO, *Misure di allerta e composizione assistita delle crisi*, in *Fallimento*, 2016, 1032 ss.; LIMITONE, *Postilla sulla colpa nella legge n. 3/2012 sul sovraindebitamento del consumatore e la proposta della commissione Rordorf*, in *Il caso.it*, 23 settembre 2016; MACAGNO, *Il concordato preventivo riformato nel segno della continuità aziendale*, in *Fallimento*, 2016, 1074 ss.; PANZANI, *La disciplina della crisi di gruppo tra proposte di riforma e modelli internazionali*, in *Fallimento*, 2016, 1153; TARZIA, *Le indicazioni del disegno di legge delega in tema di azioni revocatorie*, *Fallimento*, 2016, 1055; TOMASSO, *La liquidazione coatta amministrativa tra prospettive di sostanziale abrogazione e criticità odierne*, in *Fallimento*, 2016, 1113 ss.; VELLA, *La riforma organica delle procedure concorsuali: un nuovo approccio in linea con le indicazioni dell'UE*, in *Società*, 2016, 734 ss.

³ L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è stata introdotta per la prima volta con il decreto-legge 30 gennaio 1979 n. 26 convertito con modificazioni nella legge 3 aprile 1979, n. 95. La Corte di Giustizia con sentenza del 17 giugno 1999 l'ha considerata incompatibile con la normativa comunitaria e, in particolare, con la disciplina sugli aiuti di stato. In particolare, si legge nella sentenza, l'ordinamento comunitario non può ammettere l'automatismo tra il manifestarsi della crisi aziendale e le concessioni di aiuti di stato senza alcun filtro che distingua tra imprese meritevoli e imprese non meritevoli. L'erogazione di misure di aiuto sono compatibili con il mercato unico laddove vi sia una "contropartita" a livello comunitario.

Per tale ragione fu adottata la c.d. "Prodi-bis", ossia il decreto legislativo n. 270/99, che ha condizionato l'ammissione alla procedura a precisi indici dimensionali attribuendo all'autorità giudiziaria il potere di decidere, alla fine del periodo di osservazione, se ammettere o meno l'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria, alla luce della verifica delle sussistenti concrete prospettive.

Si tratta, quindi, di un fenomeno di nicchia (a fronte delle voci critiche sull'eccessivo ricorso allo strumento), ma molto significativo per il ruolo che gioca l'amministrazione straordinaria nel sistema economico italiano, in quanto importante strumento di politica industriale.

Complessivamente, nei quindici anni successivi alla riforma del 1999, l'amministrazione straordinaria ha interessato 136 gruppi di imprese - di cui 115 ai sensi del d.lgs. 270/99 (c.d. Prodi-*bis*) e 21 ai sensi del d.l. 347/03 (c.d. Marzano) - con circa 121.000 lavoratori.

Per 119 gruppi (101 c.d. Prodi-*bis* e 18 Marzano) è stata dichiarata la cessazione dell'esercizio d'impresa, mentre sono attualmente in esercizio d'impresa 17 procedure (14 c.d. Prodi-*bis* e 3 di Marzano).

Per 101 gruppi (83 Prodi-*bis* e 17 Marzano) i programmi sono stati eseguiti.

Per 18 gruppi (tutti aperti ai sensi della Prodi-*bis*) è stata dichiarata la conversione in fallimento.

Dei programmi pienamente eseguiti, 2 sono programmi di ristrutturazione: uno relativo alla Arquati (c.d. Prodi-*bis*) ed uno relativo al Gruppo Parmalat (Marzano)

Come si vede dai numeri citati, il programma dei commissari ha trovato esecuzione nell'80% dei casi circa (dato a livello di gruppi, che sale notevolmente nel caso si considerino le singole società operative) consentendo la continuità "indiretta" produttiva delle aziende (in genere mediante la vendita a terzi) e la salvaguardia del posto di lavoro per circa il 51% degli addetti originariamente in capo alle aziende (il differenziale non è da considerare integralmente come perdita del posto di lavoro poiché comprende tutti i lavoratori cessati per dimissioni o pensionamenti intervenuti in corso di procedura).

Nell'ultimo triennio sono state portate a soluzione crisi d'impresa ben rilevanti sotto il duplice profilo dell'occupazione e della complessiva perdita di valore che al sistema economico sarebbe derivata in caso di cessazione delle attività. Si pensi in particolare ai casi Tirrenia e Gaia, nel settore dei servizi pubblici e alle crisi industriali Lucchini, Servola, Franco Tosi, ACC Compressor.

Sempre al fine di offrire qualche dato: tra febbraio 2014 e febbraio 2016 sono state chiuse procedure di amministrazione

straordinaria che vedevano coinvolti un rilevante numero di dipendenti. Si pensi:

- 1) alla Lucchini: 2.200 dipendenti (settore: siderurgia);
- 2) a l'Idi, Congregazione Figli Immacolata: 1300 dipendenti (settore: servizi);
- 3) alla RDB: 1.200 dipendenti (settore: edilizia);
- 4) alla Valtur: 1.000 dipendenti (settore: turismo);
- 5) alla Nuova Pansac: 800 dipendenti (settore: chimica);
- 6) alla ACC: 600 dipendenti (comparto automobilistico);
- 7) alla FIREMA: 500 dipendenti (settore: materferro).

Si può, dunque, fissare un secondo punto: i numeri mostrano che la procedura di amministrazione straordinaria sia una modalità di gestione dell'insolvenza e di intervento pubblico ancora valido e attuale volto alla conservazione del patrimonio produttivo del Paese, ciò sebbene si abbia consapevolezza della necessità di miglioramenti normativi con riferimento ai requisiti di ammissione alla procedura, al potenziamento del legame tra amministrazione straordinaria e la sussistenza delle concrete prospettive di recupero nonché ad una maggiore tutela del ceto creditorio.

Sotto il profilo delle novità proposte dalla riforma dell'amministrazione straordinaria, varata dalla Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia nel 2015, contenute nel disegno di legge di delega presentato dal Governo in Parlamento, si segnalano⁴:

1. L'innalzamento delle soglie per l'accesso all'amministrazione straordinaria (il numero di dipendenti, passa da 200 a 400 unità per ciascuna impresa e 800 da calcolarsi cumulativamente in caso di contestuale richiesta da parte di più imprese facenti parte di un "gruppo") conservando, tuttavia, l'attuale criterio ancorato al profilo dimensionale (volume d'affari e numero di dipendenti), piuttosto che sostituirlo con parametri di natura qualitativa connessi alla strategicità dell'impresa. Questa scelta - rimettendo alla autorità governativa la valutazione del requisito della strategicità e, quindi, l'individuazione concreta della impresa ritenuta strategica – avrebbe introdotto una valutazione di-

⁴ Cfr. al riguardo L. PANZANI, *Introduzione al volume di S. AMBROSINI "Il nuovo diritto della crisi d'impresa: l. 132/15 e prossima riforma organica"*, Bologna, 2016, p. 7 ss.; S. AMBROSINI, *Il nuovo diritto della crisi d'impresa cit.*, pp. 164-170; V. COZZOLI, *L'amministrazione straordinaria e le prospettive di riforma*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, N. 8/2015, p. 10 ss.

screzionale, suscettibile di contenzioso in una fase di crisi aziendale in cui occorre privilegiare la rapidità delle decisioni, oltre ad esporci agli strali della Commissione Europea in ragione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato. Alla luce della definizione della nozione di aiuto di Stato⁵, sarebbe, infatti, concreto e prefigurabile il rischio che una amministrazione straordinaria, che consenta il permanere sul mercato di un'impresa insolvente sulla base di un provvedimento discrezionale e selettivo, venga inquadrata come misura di aiuto;

2. Il potenziamento del legame tra amministrazione straordinaria e la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico della impresa in crisi. Lo dimostra la circostanza che nel disegno di legge delega è espressamente contemplato che l'ammissione all'amministrazione straordinaria sia disposta *soltanto* ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, sulla base (non più della relazione del Commissario Giudiziale, figura che scompare ma) dell'attestazione di un professionista scelto dal Tribunale, tra gli iscritti in un istituendo "albo" e del piano predisposto dal commissario straordinario. È, inoltre, stata attribuita la legittimazione al commissario straordinario, al comitato di sorveglianza e ad una percentuale non irrisoria dei creditori, a presentare al tribunale istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale ordinaria, in caso di mancata realizzazione del programma ovvero di comprovata insussistenza o venir meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico;

3. Il rafforzamento della tutela degli interessi del ceto creditorio attraverso l'attribuzione al Tribunale della competenza

⁵ Come è noto, gli aiuti di Stato, ai sensi dell'art 107 del Trattato, sono aiuti concessi dagli Stati, o mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

La Commissione precisa, sulla base della propria prassi interpretativa e della giurisprudenza che, ai fini della identificazione della nozione di aiuto di Stato, "non è solo rilevante la concessione di vantaggi economici positivi ma anche qualsiasi intervento che allevi gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa" e che "per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, una misura di Stato deve favorire talune imprese o talune produzioni".

Ne consegue che non tutte le misure che favoriscono operatori economici rientrano nella nozione di aiuto, ma soltanto quelle che concedono un vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici.

nella nomina di rappresentanti dei creditori quali componenti del comitato di sorveglianza e grazie alla previsione della disciplina della composizione del comitato di sorveglianza e dei relativi poteri, specie con riguardo alla vigilanza sugli interessi dei creditori;

4. La previsione di un albo dei commissari straordinari e del relativo regolamento che contenga vincoli per le nomine, quali i criteri di indipendenza, professionalità, onorabilità, e rotazione dei commissari.

All'interno della Commissione ministeriale incaricata di formulare proposte di riforma dell'istituto si è registrato un dibattito costruttivo diretto a valutare le ragioni della conservazione in capo all'autorità governativa della gestione dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese a condizione che queste imprese abbiano delle prospettive di recupero, piuttosto che optare per la totale "giurisdizionalizzazione" della procedura.

Si è giunti a tale conclusione anche in ragione degli strumenti che soltanto il Governo ha a disposizione per favorire processi di ristrutturazione e di riconversione industriale quali, ad esempio, la costruzione di un percorso di confronto con i sindacati, con le associazioni di categoria, con il mondo bancario, nonché la possibilità di porre in essere quelle misure di accompagnamento alla soluzione positiva della questione, quali l'accordo di programma e il contratto di sviluppo.

Del resto, che vi siano casi in cui sia necessario l'intervento tempestivo dell'autorità governativa lo dimostra l'esperienza: si pensi al decreto legge n. 347/2003 (c.d. decreto Marzano) per il caso Parmalat⁶ o ai decreti-legge sulla vicenda ILVA.

Piuttosto che lasciare alla decretazione di urgenza la disciplina per tamponare le emergenze, che spingono il legislatore ad adottare leggi-fotografia tarate su singoli casi, meglio predisporre *ex ante*, sulla scorta dell'esperienza, un complesso di norme funzionali a disciplinare la crisi di grandi imprese che ne-

⁶ Sui c.d. "provvedimenti tampone" vedi M. BIANCA, *La dichiarazione dello stato di insolvenza nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, cit., p. 3. Sulle speciali norme dell'amministrazione straordinaria Alitalia cfr. G. MEO, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali*, IV, Torino, 2014, p. 1139, V. ZANICHELLI, *L'amministrazione straordinaria* cit., p. 2012, 2013, 2077, 2095

cessitano sempre dell'intervento pubblico finalizzato alla salvaguardia dell'attività di impresa e al mantenimento dell'integrità aziendale nel rispetto della normativa comunitaria⁷.

L'auspicio è che la procedura di amministrazione straordinaria sia migliorata preservando, tuttavia, l'istituto quale strumento di intervento pubblico nell'economia al fine della salvaguardia occupazionale e del rilancio produttivo, profili che rappresentano gli obiettivi prioritari del Governo.

A tal fine la gestione va affidata ad un soggetto terzo tecnicamente attrezzato sotto la vigilanza dell'autorità governativa, perché l'intervento pubblico impone una ponderazione di interessi e richiede competenza tecnica e discrezionalità valutativa propria di un'autorità governativa.

È l'interesse pubblico (riconosciuto all'insolvenza della grande impresa in crisi per le conseguenze di cui è foriera, per il c.d. allarme sociale che vi è connesso), che giustifica il coinvolgimento della autorità di governo, non insensibile alle vicende aziendali, al fine di salvaguardare gli interessi di tutti gli attori coinvolti nel processo di crisi, nella consapevolezza che tanto più è rilevante la dimensione di un'impresa, tanto più forte è l'impatto sociale della crisi di impresa sul tessuto pubblico, e di conseguenza, più tempestivo ed immediato deve essere l'intervento dello Stato nella fase di gestione della crisi.

Si può, quindi, concludere osservando che la riforma mostra tale consapevolezza: l'amministrazione straordinaria è uno strumento di politica industriale, necessario al fine di far sopravvivere l'organismo produttivo e con esso posti di lavoro e indotto allorché vi siano delle concrete prospettive di recupero da parte dell'impresa dell'equilibrio economico.

In attesa della riforma, si segnala che il Governo ha predisposto due decreti ministeriali, uno sulla determinazione dei criteri per la fissazione dei compensi e l'altro sui criteri per la nomina dei consulenti, al fine di garantire trasparenza degli incarichi e parametrizzazione dei compensi.

⁷ Sul ruolo dell'autorità governativa cfr. V. COLESANTI, *Amministrazione e giurisdizione nella nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria* cit., p. 79, 80, 81, V. ZANICHELLI, *L'amministrazione straordinaria* cit., p. 2010, 2012.