



Università  
Bocconi  
MILANO



## CORSO

Il nuovo codice della crisi e dell'insolvenza  
XIV Lezione

# L' Amministrazione Straordinaria

**dott.ssa Tiziana Vallone**

16 dicembre 2021



MILANO



# L'Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Con la legge Prodi del 1979, che ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento destinato al salvataggio delle imprese di grandi dimensioni, e nelle successive Leggi Prodi-bis (1999) e Marzano (2003), si trovano i principi di:

- **salvaguardia delle aziende e dei livelli occupazionali**
- **recupero della produttività**

che a distanza di quasi quaranta anni avrebbero costituito il fulcro del tentativo di riforma che si è posta l'obiettivo di allineare la legislazione italiana in tema di insolvenza a quella dei maggiori paesi dell'unione europea, come suggerito dalla Raccomandazione della Commissione Europea del 12 marzo 2014 denominata *Un nuovo approccio al fallimento d'impresa ed all'insolvenza*.



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Il progetto di riforma della Amministrazioni straordinarie è stato stralciato dai testi approvati dal Parlamento, e si è forse persa, almeno per ora, l'occasione per attuare una vera riforma dell'istituto, compatibile con un moderno diritto della crisi d'impresa che possa consentire di ridurre, se non eliminare, quegli **interventi politici e sindacali** nella gestione delle grandi imprese in crisi e che hanno costituito un elemento distintivo dello strumento nel corso dei suoi quarant'anni di applicazione.



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

**Ad oggi è lo strumento per risolvere quelle situazioni di crisi, che comportano un fortissimo interesse sociale da parte di tutti gli stakeholder**, i lavoratori, le comunità locali, i fornitori, i clienti, gli istituti di credito, l'erario, in una logica di continuità e conservazione dei valori aziendali.

▪



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Non è nuova, all'interno del dibattito dottrinale sulla crisi delle grandi imprese, l'idea di ridimensionare sensibilmente (quando non addirittura di abrogare), l'istituto dell'amministrazione straordinaria, ad esempio riservandolo alle sole imprese di carattere strategico per l'economia nazionale.

Rispetto a queste tendenze fortemente «riduttive» è invece comprensibilmente prevalsa la posizione di quanti considerano l'Amministrazione straordinaria uno **strumento di politica industriale tuttora utile**, che come tale è corretto lasciare nell'orbita governativa senza per questo rinunciare al controllo giudiziale e anzi mirando opportunamente a rafforzare quest'ultimo, nell'interesse del ceto creditorio e, più in generale, del buon fine della procedura



ORDINE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI  
ESPERTI CONTABILI  
M I L A N O



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Nella **liquidazione coatta amministrativa** l'esito del procedimento è, naturalmente, quello della liquidazione del patrimonio e della successiva distribuzione ai creditori di quanto ricavato, nell'**amministrazione straordinaria** il percorso della liquidazione non è obbligato, posto che l'uscita dalla procedura può essere anche la ristrutturazione dell'impresa, senza alienazione (art.27, 2° comma, lett.b, d.lgs., 270/1999). L'evidenza di quanto emerso negli anni è che i casi nei quali l'uscita dalla a.s. è stata quella della prosecuzione dell'attività d'impresa con lo stesso imprenditore (continuità soggettiva), si contano in poche unità (e nel complesso rappresentano meno dell'1% del totale). In tale contesto e cioè prendendo atto che nella grande maggioranza dei casi anche la a.s. assume un connotato liquidatorio. Quindi, anche la a.s., è **procedura di attuazione della garanzia patrimoniale ai sensi dell'art. 2740 c.c**



Università  
Bocconi  
MILANO



**Requisiti accesso alla procedura sono indicati dalla lettura combinata dell'art. 2 d. lgs. n. 270/1999 e art. 27 d. lgs. n. 270/1999** e si basano sull'esistenza congiunta di:

- i) stato di insolvenza;
- ii) 'esposizione debitoria, quindi il totale dei debiti , non inferiore ai due terzi del sia dell'attivo dello stato patrimoniale sia dei ricavi dell'ultimo esercizio .
- iii) un numero di dipendenti non inferiore a 200 unità ( inclusi quelli che fruiscono di integrazione guadagni) . Si era ipotizzato di elevare ad almeno 250 unità per la singola impresa ( 400 nel Progetto Rordorf) e almeno 800, da calcolarsi cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo di imprese (questo avrebbe dato luogo all'apertura di una "procedura madre" per un'impresa con almeno 250 dipendenti ma facente parte di un gruppo con meno di 800 dipendenti, purché la richiesta in questione non fosse per l'appunto, contestuale a quella formulata dalle altre imprese del gruppo);
- iv) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e di salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

L'intero procedimento deve svolgersi, su domanda del debitore, dei creditori, del Ministero dello Sviluppo Economico o del Pubblico Ministero, dinanzi al tribunale di riferimento della sede aziendale sezione specializzata in materia di impresa, all'esito di una istruttoria improntata alla massima celerità, omessa ogni formalità non essenziale al rispetto dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa.

Significativa è pure l'introduzione di misure protettive analoghe a quelle sancite in materia di concordato preventivo, con effetti decorrenti dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura.



Università  
Bocconi  
MILANO



## Le fasi dell'amministrazione straordinaria

Va innanzitutto detto che questo tipo di **amministrazione** si articola in **quattro** fasi:

1)Viene presentata un'istanza da parte dell'imprenditore, o dai creditori, dal pubblico ministero o dal tribunale d'ufficio

2) Il tribunale, una volta verificati i requisiti per far partire la procedura, dichiara lo stato d'insolvenza nominando un **giudice delegato** e un **commissario giudiziale**.

3)Viene quindi aperta la procedura di amministrazione straordinaria a seguito dei dovuti accertamenti.

Avviata la procedura, il Ministero dello Sviluppo Economico ( ora MIMIT) dovrà nominare un **commissario straordinario** che attuerà il programma di risanamento attraverso due strade:

la ristrutturazione economica dell'azienda o la cessione.



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

A seguito del giudizio del **Commissario Giudiziale** viene predisposta una relazione sulle cause che hanno portato al **dissesto**.

Verificata la presenza di **concrete possibilità di recupero dell'equilibrio economico** viene emesso il decreto di apertura della procedura di amministrazione straordinaria, oppure al contrario, il fallimento.

In via alternativa, l'amministrazione straordinaria può realizzarsi:

- tramite un programma di cessione aziendale con fini liquidatori, fino a un massimo di 1 anno.
- tramite un piano di ristrutturazione dell'azienda, con scopo conservativo della durata massima di 2 anni.

il tribunale entro :

- **quarantacinque giorni** dal decreto di apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria,
- **previa acquisizione del parere favorevole del Ministro dello sviluppo economico**

dispone con decreto l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria

ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ovvero, se lo ritiene necessario e comunque utile, previa verifica di tali prospettive da parte di un professionista all'uopo nominato fra gli iscritti all'albo dei commissari straordinari (e che solo in difetto di concrete prospettive di recupero venga aperta la procedura di liquidazione giudiziale).



ORDINE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI  
ESPERTI CONTABILI  
M I L A N O



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Con il Decreto legge 347/2003 convertito in Legge n. 39 del 2004 ( Legge Marzano) con riferimento:

- alle **società quotate**
- alle imprese con almeno **500 dipendenti** e debiti per un ammontare non inferiore a **300 milioni**
- alle imprese operanti nei **servizi pubblici essenziali** è previsto che

**il Ministero dello sviluppo economico possa disporre direttamente, in via provvisoria, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, con contestuale nomina del commissario straordinario, ovvero, nei casi di eccezionale complessità, tre commissari, cui sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente.**

nel qual caso il tribunale, accertata la sussistenza dei presupposti, confermerà entro breve termine l'ammissione alla procedura medesima.



Università  
Bocconi  
MILANO



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO DECRETO 10 aprile 2013, n. 60

Regolamento recante determinazione dei requisiti di professionalità ed onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270

## Art. 2

### Requisiti di professionalità dei commissari giudiziali

1. I commissari giudiziali sono scelti, secondo criteri di professionalità e di competenza, tra:

- a) **persone iscritte da almeno cinque anni negli albi dei revisori dei conti, degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali**, che hanno esercitato per eguale periodo l'attività professionale, maturando una specifica competenza nel settore della analisi e revisione di azienda;
- b) **persone che abbiano maturato una esperienza complessiva di almeno cinque anni nell'attività d'insegnamento universitario in materie economico-aziendali;**
- c) **persone che abbiano maturato, presso imprese pubbliche o private aventi dimensioni comparabili con quello dell'impresa insolvente e preferibilmente in settori analoghi a quello dell'impresa medesima, una esperienza complessiva di almeno cinque anni in funzioni di amministrazione o di direzione.**

## Art. 2

### Requisiti di professionalità dei commissari straordinari

I commissari straordinari sono scelti, secondo criteri di professionalità e di competenza, tra:

- a) **persone iscritte da almeno cinque anni negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali** che hanno esercitato per eguale periodo l'attività professionale, maturando una specifica competenza nel settore delle procedure concorsuali, ovvero della programmazione, ristrutturazione o risanamento aziendale;
- b) persone in possesso di diploma di laurea in materie giuridiche, economiche o ingegneristiche o tecnico-scientifiche, o materie equipollenti, ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, che hanno maturato una esperienza complessiva **di almeno cinque anni nell'esercizio di:**

- 1) **funzione di amministrazione o di direzione presso imprese pubbliche o private aventi dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente;**
- 2) **funzioni dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni aventi attinenza con il settore di attività dell'impresa insolvente e** che comportano la gestione di rilevanti risorse economico-finanziarie;
- 3) **funzioni di curatore, commissario giudiziale, commissario liquidatore o commissario straordinario di procedure concorsuali** che hanno comportato, a norma degli articoli 90, 191 e 206, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, dell'articolo 2 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95 e degli articoli 19 e 40 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, la gestione di imprese di dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente.

3. L'assunzione dell'incarico di commissario da parte dei dirigenti di amministrazioni dello Stato è compatibile con la prosecuzione del servizio nelle posizioni di cui all'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Il primo e fondamentale effetto determinato dalla sentenza di dichiarazione di insolvenza è rappresentato dall'apertura di una fase successiva, di natura diagnostica e gestita dal Tribunale, finalizzata alla verifica delle effettive e concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico.

Siffatta verifica si può realizzare attraverso due programmi alternativi:

- la cessione dei complessi aziendali
- una ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa.

Il primo tentativo è finalizzato realizzare un rinnovato equilibrio tra costi e ricavi, per il tramite della soddisfazione parziale dei debiti: nella sostanza, quanto ottenuto dalla cessione dovrebbe tentare di soddisfare il ceto creditorio in una rinnovata situazione complessiva, che preveda anche una rinnovata struttura di governance. La durata, ad ogni modo, non può essere superiore ad un anno.

La seconda alternativa, invece, della durata non superiore a due anni, ha quale presupposto un ritorno del debitore alla normale gestione della solvibilità.



ORDINE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI  
ESPERTI CONTABILI  
M I L A N O



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

## **Mantenimento dell'occupazione durante l'amministrazione straordinaria**

Un altro aspetto fondamentale della questione è il mantenimento dell'**occupazione**.

Quest'ultima, infatti, può essere tutelata durante il periodo straordinario mediante la vendita o il risanamento economico.

In caso di **cessione**, colui che acquista deve **assumersi tassativamente l'obbligo del mantenimento dell'occupazione per il periodo previsto al momento della vendita** (o comunque nell'arco temporale di 2 anni), ferma la possibilità, nell'ambito delle consultazioni sindacali previste dall'*art. 47 della Legge 428/1990*, di limitare il trasferimento ad alcuni lavoratori.

In ultimo luogo si potrà avere accesso agli **ammortizzatori sociali** come il **CIGS** (Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria), o in caso questa ipotesi non fosse considerabile, si provvederà al licenziamento dei dipendenti con collocazione in mobilità (*art. 4 della Legge 223/1991*).

Salvo diversi accordi, si esclude la responsabilità di chi acquista per i debiti anteriori al trasferimento.

Resta da capire la questione legata al **TFR**, dove le norme affermano che si possono determinare situazioni differenti in base ai seguenti casi:

In caso i rapporti di lavoro siano cessati prima della dichiarazione di insolvenza, una volta superati i dovuti accertamenti e ammessi al passivo con la collocazione privilegiata, i dipendenti potranno chiedere il pagamento del TFR all'Inps

**Se invece il rapporto è cessato dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza, potrà essere attuata la stessa soluzione per la quota di TFR ottenuta nel periodo anteriore alla procedura, mentre per le quote successive, il pagamento avverrà in prededuzione.**

Qualora il rapporto prosegua con l'acquirente, questo dovrà farsi carico del pagamento dell'importo totale dovuto a titolo di TFR (solo se il rapporto si risolve a cessione confermata)



Università  
Bocconi  
MILANO



## Corte Costituzionale. Sentenza n. 270/2010

Nel 2004 la Commissione europea ha comunicato ufficialmente una nuova versione degli indirizzi comunitari sugli aiuti di Stato per il recupero e la riorganizzazione di imprese in crisi. Tali indirizzi devono essere seguiti dal commissario straordinario quando redige il programma, in particolare **se prevede l'accesso a finanziamenti ed a facilitazioni pubbliche**. Questi indirizzi comunitari si applicano alle imprese operanti in tutti i settori d'attività ad esclusione di quelli del carbone e dell'acciaio e ad esclusione delle norme settoriali distinte.

Ai sensi di tali indirizzi comunitari si possono distinguere due diversi tipi di aiuti:

**salvataggio** e **ristrutturazione**. Quelli di salvataggio hanno per finalità quella di mantenere in vita un'impresa in difficoltà per il tempo necessario a creare un piano di cessione o riorganizzazione. Il supporto alle aziende in crisi in questo caso consiste in un supporto finanziario invertibile, che si prospetta come garanzie sui prestiti oppure anche direttamente di prestiti ad un tasso di interesse non certo inferiore ai tassi di rinvio usati dalla Commissione europea stessa. Dopo che è stato instradato e incanalato il piano di ristrutturazione oppure di cessione tutti gli aiuti vengono valutati come sostegni per la riorganizzazione. Il piano deve consentire di riattivare la redditività delle grandi imprese e dei grandi gruppi di imprese in stato d'insolvenza permanentemente e tutto ciò in un periodo rapido e ben definito prima ancora di iniziare ad attuare il programma. **Per poter essere concessi tali aiuti, onde risolvere le situazioni delle grandi imprese e dei grandi gruppi di imprese in stato d'insolvenza, devono essere:**

- **giustificati da gravi difficoltà sociali e non devono causare effetti negativi in altri Stati membri;**
- **dotati dall'impegno a presentare alla Commissione entro sei mesi un piano di ristrutturazione o un piano di liquidazione o la prova che il prestito è stato integralmente rimborsato;**



Università  
Bocconi  
MILANO



- dotati **dall'impegno a presentare alla Commissione entro sei mesi un piano di ristrutturazione o un piano di liquidazione** o la prova che il prestito è stato integralmente rimborsato;
- **delimitati e circoscritti all'importo necessario per la conservazione delle grandi imprese e dei grandi gruppi di imprese in stato d'insolvenza in attività nel periodo in cui l'aiuto è stato autorizzato;**
- essere formati da **aiuti di tesoreria sotto forma di malleverie o di prestiti. Il prestito deve essere gravato da un tasso di interesse almeno uguale ai tassi praticati sui prestiti concessi ad imprese normali che operano sul circuito.** I prestiti devono essere rimborsati e le garanzie devono essere terminate entro un termine minore di sei mesi dall'erogazione all'impresa;
- portare rispetto per il principio di aiuto una tantum, cioè gli aiuti per il salvataggio devono essere permessi una sola volta perché costituiscono un'operazione avente natura straordinaria. Con il D.M. del 23 dicembre 2004, n.319 sono state previste le qualità necessarie e le condizioni di performance della garanzia del Tesoro sui finanziamenti a favore delle grandi imprese e dei grandi gruppi di imprese in stato d'insolvenza, ai sensi dell'articolo 101 della Legge Prodi bis. Avviato il piano di ristrutturazione oppure di cessione, tutti **gli aiuti vengono valutati come sostegni per la riorganizzazione.**



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Grazie per l'attenzione.



ORDINE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI  
ESPERTI CONTABILI  
M I L A N O



Università  
Bocconi  
MILANO



ORDINE DEGLI  
AVVOCATI DI MILANO

Tiziana Vallone  
dottore commercialista  
[tiziana.vallone@studiovallone.it](mailto:tiziana.vallone@studiovallone.it)