



L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DISCIPLINA GENERALE

Il D.Lgs. n. 270/99

L'istituto dell'amministrazione straordinaria è stato introdotto dal **decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26**, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95 (*cosiddetta legge Prodi*), accanto alle procedure concorsuali tradizionali (fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione controllata e concordato), per evitare il fallimento di imprese di rilevante interesse pubblico[1].

Nata come strumento temporaneo ed eccezionale, volto a consentire la verifica delle situazioni aziendali più rilevanti e l'individuazione sulla base di criteri socio-economici, delle attività risanabili e di quelle da liquidare, la legge n. 95/1979 nel corso degli anni è stata oggetto di varie censure da parte degli organi comunitari, i quali in diverse occasioni ne hanno rilevato l'incompatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.

Il contenzioso che ha accompagnato la procedura dell'amministrazione straordinaria fin dalla sua emanazione è stato superato nel 1999 con il **D.Lgs. 8 luglio 1999, n. 270** emanato in attuazione della delega recata dall'art. 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274, che aveva lo scopo di consentire una drastica riduzione della durata della procedura, di orientare la procedura stessa alla celere individuazione di un nuovo assetto imprenditoriale ed a potenziare gli strumenti di tutela dei creditori. Successivamente sul D.Lgs n.270/99 si è innestata la procedura speciale di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria introdotta dal decreto-legge n. 347/03, in virtù del rinvio alle disposizioni del D.Lgs. n.270 operato dall'articolo 8 del DL medesimo.

Il decreto legislativo n. 270/99, recante la nuova disciplina dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle imprese in stato d'insolvenza, prende le mosse dalla definizione della natura e delle finalità dell'istituto, che viene definito come la *procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente, diretta alla conservazione del patrimonio produttivo, tramite la prosecuzione, la riattivazione ovvero la riconversione dell'attività imprenditoriale* (art. 1).

Con il D.Lgs. l'ambito dei soggetti ammessi alla procedura viene circoscritto alle imprese, anche individuali, soggette alla legge fallimentare[2] e in possesso dei seguenti requisiti:



- § un numero di lavoratori subordinati non inferiore alle duecento unità (inclusi quelli che eventualmente fruiscono del trattamento di integrazione guadagni);
- § 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;
- § presenza di concrete prospettive di recupero (art. 27) da realizzarsi, alternativamente, mediante "la cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno" ("programma di cessione dei complessi aziendali") ovvero "tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni" ("programma di ristrutturazione").

La dichiarazione dello stato di insolvenza

II procedimento prende avvio dall'accertamento dello stato di insolvenza dell'impresa, la cui dichiarazione spetta al tribunale del luogo ove l'impresa ha la sede principale, con sentenza in camera di consiglio, su ricorso dell'imprenditore medesimo, di uno o più creditori, del pubblico ministero ovvero d'ufficio (art. 3).

A seguito della proposizione del ricorso, il tribunale convoca il ricorrente, l'imprenditore e il Ministro dell'industria (di seguito Ministro), che può designare un delegato o inviare parere scritto e che, inoltre, viene invitato altresì ad indicare uno o tre commissari giudiziali, da nominarsi in caso di dichiarazione dello stato di insolvenza. II numero dei commissari viene stabilito dal tribunale (art. 7). II tribunale, con la sentenza che dichiara lo stato di insolvenza, provvede alla nomina del giudice delegato per la procedura e a quella dei commissari giudiziali (in numero di tre solamente nei casi di eccezionale rilevanza e complessità della procedura), in conformità all'indicazione del Ministro ovvero autonomamente in caso di mancata o ritardata indicazione. Inoltre, ordina all'imprenditore il tempestivo deposito delle scritture contabili; assegna ai creditori ed ai terzi che vantano diritti reali mobiliari su beni in possesso dell'imprenditore, il termine di presentazione delle domande; fissa luogo, giorno e ora dell'adunanza in cui sarà esaminato lo stato passivo innanzi al giudice delegato; stabilire se la gestione provvisoria dell'impresa debba essere lasciata all'imprenditore insolvente ovvero affidata al commissario giudiziale (art. 8).

Gli interessati possono proporre opposizione contro la sentenza davanti al medesimo tribunale che l'ha pronunciata; tuttavia la proposizione dell'opposizione non sospende l'esecuzione della sentenza (art. 9). Anche



L'eventuale revoca della dichiarazione dello stato di insolvenza viene pronunciata dal tribunale con sentenza, senza pregiudizio per gli atti compiuti legalmente dagli organi della procedura (art. 10).

L'eventuale sentenza di accoglimento dell'opposizione, qualora questa sia proposta per carenza accertata dei requisiti richiesti dalla legge per l'ammissione alla procedura, non comporta la revoca della dichiarazione dello stato di insolvenza. In tal caso, a seguito del passaggio in giudicato di detta sentenza, il tribunale dispone, mediante decreto, la conversione della procedura nel fallimento, sempre che questo non sia già stato dichiarato (art. 11).

Se il ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza è respinto, il tribunale provvede con decreto motivato, contro il quale il ricorrente può proporre reclamo alla corte d'appello (art. 12).

In questa prima fase gli organi della procedura sono costituiti dal tribunale (art. 13) che ha effettuato la dichiarazione dello stato di insolvenza, cui è attribuita la competenza a conoscere di tutte le azioni che ne derivano indipendentemente dal valore delle stesse (eccetto le azioni reali immobiliari); dal giudice delegato; e dal commissario giudiziale che, nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni, riveste la qualifica di pubblico ufficiale. Contro gli atti del commissario giudiziale chiunque abbia interesse può proporre reclamo al giudice delegato che decide con decreto motivato.

Gli effetti della sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza sono contemplati dall'art. 18 che, tra l'altro, dispone l'inefficacia, rispetto ai creditori, dei pagamenti di debiti precedenti alla dichiarazione eseguiti dall'imprenditore successivamente alla dichiarazione stessa, nell'eventualità in cui questi non siano stati autorizzati dal giudice delegato.

Il tribunale, qualora con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza non abbia disposto l'affidamento della gestione dell'impresa al commissario giudiziale, può provvedervi anche successivamente, mediante decreto di cui è prevista l'iscrizione nel registro delle imprese. Il commissario è tenuto a rendere conto della propria gestione secondo le norme della legge fallimentare (art. 19) e deve comunicare ai creditori e ai terzi vantanti diritti reali immobiliari su beni in possesso dell'imprenditore insolvente il termine entro cui debbono essere presentate le rispettive domande, nonché le disposizioni contenute nella sentenza dichiarativa concernenti l'accertamento dello stato passivo (art. 22). I crediti sorti a seguito della continuazione dell'esercizio dell'impresa e della gestione del patrimonio del debitore successivamente alla dichiarazione, sono soddisfatti in prededuzione secondo le disposizioni dell'art. 111, comma 1, n. 1) della legge fallimentare (art. 20).



Se la dichiarazione dello stato di insolvenza riguarda una società con soci illimitatamente responsabili, è previsto che gli effetti della dichiarazione stessa si estendano a costoro, che debbono essere comunque sentiti dal tribunale prima che questo provveda; ad essi è inoltre attribuita la facoltà di proporre opposizione contro la sentenza (art. 23). Sono espressamente escluse, dall'ambito di applicazione delle disposizioni dettate per le società con soci illimitatamente responsabili, le società cooperative (art. 26).

La procedura di amministrazione straordinaria

Dichiarato lo stato di insolvenza, il commissario giudiziale deposita una relazione sulle cause che lo hanno determinato e una valutazione motivata relativa alle sussistenze delle condizioni previste dalla legge per l'ammissione alla procedura. Alla relazione, copia della quale deve essere trasmessa al Ministero, debbono essere allegati lo stato analitico e una stima delle attività, nonché l'elenco nominativo dei creditori, con l'indicazione dei loro crediti e delle eventuali cause di prelazione (art. 28). Il Ministero deve esprimere il proprio parere circa l'ammissione dell'impresa alla procedura.

Depositata la relazione, il tribunale dichiara con decreto motivato l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, ovvero, se non sussistono le condizioni, il fallimento dell'impresa (art. 30). Contro tali decreti gli interessati possono proporre reclamo alla corte d'appello, senza che ciò sospenda l'esecuzione del decreto (art. 33). Nel caso in cui sia stata dichiarata l'apertura della procedura, il tribunale adotta o conferma i provvedimenti opportuni ai fini della prosecuzione dell'esercizio sotto la gestione del commissario giudiziale, fino alla nomina del commissario straordinario (art. 32).

Gli Organi

Nel capo II del Titolo III sono contenute le norme relative agli organi che operano in questo secondo momento della procedura. Specificamente, gli atti in cui si concreta la procedura sono posti in essere dal o dai tre commissari straordinari, nominati dal Ministero dell'industria, cui compete la vigilanza sulla procedura; sono inoltre espressamente fatte salve le competenze del tribunale e del giudice delegato (artt. 37 e 38).

La legge stabilisce le forme di pubblicità cui è soggetta la nomina del commissario straordinario che determina la cessazione delle funzioni del commissario giudiziale (art. 38). Al commissario straordinario sono affidate la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente; nell'esercizio delle proprie funzioni il commissario straordinario



riveste la qualifica di pubblico ufficiale (art. 40).

Gli atti di alienazione, di affitto di aziende o di rami delle stesse, nonché quelli di alienazione e di locazione di beni immobili (ovvero di beni mobili in blocco) o costituzione di diritti reali sugli stessi e le transazioni, di valore indeterminato o superiore a quattrocento milioni di lire, necessitano di autorizzazione ministeriale, che può essere concessa sentito il comitato di sorveglianza (art. 42). Quest'ultimo, anch'esso di nomina ministeriale (come del resto il suo presidente), è composto da tre o cinque membri, uno (o due) dei quali scelto tra i creditori chirografari; i restanti (cui per l'attività svolta spetta un compenso) sono invece scelti tra esperti del ramo di attività esercitata dall'impresa o di procedure concorsuali (art. 45). Per quanto concerne le funzioni del comitato, esso è chiamato ad esprimere il proprio parere nei casi previsti dalla legge e in ogni altro caso in cui il ministero dell'Industria lo ritiene opportuno; esso delibera a maggioranza di voti dei suoi membri (art. 46).

Gli effetti

Il Capo III del Titolo III (artt. 48 - 52) è dedicato agli effetti dell'amministrazione straordinaria.

In particolare viene disposto che sui beni dei soggetti ammessi alla procedura non possono iniziarsi o proseguirsi azioni esecutive individuali, anche speciali (art. 48). L'art. 49 detta la disciplina cui sono soggette le azioni revocatorie; gli artt. 50 e 59 concernono invece i contratti in corso al momento dell'apertura dell'amministrazione straordinaria e i diritti della controparte. La disposizione con cui si conclude il Capo (art. 52) prevede che i crediti sorti per la prosecuzione dell'esercizio e la gestione del patrimonio dell'imprenditore insolvente siano soddisfatti in prededuzione secondo le norme della legge fallimentare. Il commissario straordinario prosegue all'accertamento del passivo sulla base delle disposizioni contenute nella sentenza che ha dichiarato lo stato di insolvenza, secondo il procedimento contemplato dalla legge fallimentare (art. 53).

Il Capo V del Titolo III è dedicato alla definizione ed esecuzione del programma del commissario straordinario che deve presentare al Ministro un programma di recupero dell'equilibrio economico dell'impresa da realizzarsi, alternativamente, seguendo la via della cessione dei complessi aziendali ovvero quella della ristrutturazione (art. 54). Ai criteri secondo i quali deve essere definito il programma, la cui redazione avviene sotto vigilanza ministeriale e in maniera conforme agli indirizzi di politica industriali adottati dal ministero, è dedicato l'art. 55; in particolare deve essere salvaguardata "l'unità operativa dei complessi aziendali, tenuto conto degli interessi dei creditori".



Specificamente, nel programma deve essere contenuta l'indicazione delle attività che si intende proseguire e di quelle invece da dismettere; del piano di eventuale alienazione dei beni non funzionali all'esercizio dell'impresa; le previsioni economiche e finanziarie circa la prosecuzione dell'esercizio della stessa; le modalità secondo cui provvedere alla copertura del fabbisogno finanziario, con la specificazione dei finanziamenti o delle altre agevolazioni pubbliche alle quali si preveda di ricorrere (art. 56).

Nel caso si scelga la cessione dei complessi aziendali, il programma dovrà contenere l'indicazione delle relative modalità e delle eventuali offerte pervenute, qualora invece si sia optato per l'indirizzo della ristrutturazione, il programma dovrà indicare anche le eventuali previsioni di ricapitalizzazione dell'impresa e di variazione degli assetti imprenditoriali, insieme a tempi e modalità di soddisfazione dei creditori.

Definito il programma, il Ministero con proprio decreto autorizza la sua esecuzione; in caso di mancata pronuncia del Ministero, il programma si intende comunque autorizzato. Dalla data dell'autorizzazione decorrono i termini di durata del programma (art. 57). Le modalità di autorizzazione del programma, nei casi in cui lo stesso preveda il ricorso a finanziamenti o agevolazioni pubbliche in base alla normativa comunitaria relativa agli aiuti statali per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, sono disciplinate dall'art. 58.

Il programma autorizzato viene quindi comunicato dal commissario straordinario al tribunale e il giudice delegato ne dispone il deposito in cancelleria. L'imprenditore insolvente, i creditori ed ogni altro interessato possono prenderne visione ed estrarne copia (art. 59). E' inoltre prevista l'eventualità di richiesta da parte del commissario straordinario al Ministero di modificare il programma autorizzato o la sua sostituzione con altro programma di indirizzo diverso; anche la modifica o la sostituzione necessitano di autorizzazione (art. 60). Il commissario straordinario presenta ogni tre mesi al Ministro una relazione sull'andamento dell'esercizio dell'impresa e sull'esecuzione del programma e, successivamente al termine di scadenza del programma, una relazione finale sugli esiti dell'esecuzione del programma stesso; tali relazioni sono inoltre sottoposte al parere del comitato di sorveglianza e copie delle stesse e del parere sono depositate presso la cancelleria del tribunale affinché gli interessati possano prenderne visione o estrarne copia (art. 61).

Periodicamente il commissario straordinario presenta al giudice delegato un prospetto delle somme disponibili ed un progetto di ripartizione delle stesse, insieme al parere comitato dei sorveglianza; le ripartizioni vengono effettuate secondo le disposizioni della legge fallimentare. Successivamente all'approvazione del conto della gestione (ed alla liquidazione del compenso



del commissario) può aver luogo la ripartizione finale (art. 67). L'eventuale distribuzione di acconti parziali ai creditori trova la propria disciplina nell'art. 68.

La cessazione della Procedura

Alle diverse ipotesi di cessazione della procedura di amministrazione straordinaria è dedicato il Capo VII del Titolo III. La prima eventualità contemplata è quella della conversione della procedura in oggetto nel fallimento (Sezione 1), sia in corso che al termine della stessa.

Nel primo caso, qualora risulti che l'amministrazione straordinaria non può più essere utilmente proseguita, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario, ma dopo che questi ne ha riferito al ministro, ovvero d'ufficio, dispone la conversione in fallimento (art. 69).

Nel secondo caso il tribunale provvede analogamente tanto nell'eventualità in cui, essendo stato autorizzato un programma di cessione di complessi aziendali, alla scadenza del termine (salvo proroga) la cessione non sia ancora avvenuta, in tutto o in parte, quanto in quella in cui, essendo stato autorizzato un programma di ristrutturazione, alla scadenza del programma l'imprenditore non sia in grado di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni (art. 70).

Il tribunale dispone la conversione con decreto motivato, sentiti il Ministro, il commissario straordinario e l'imprenditore dichiarato insolvente; con il decreto vengono nominati il giudice delegato per la procedura ed il curatore. Con la pronuncia del decreto che dispone la conversione cessano le funzioni del commissario straordinario e del comitato di sorveglianza. Contro tale decreto può essere proposto appello alla corte di appello, che provvede in camera di consiglio, sentiti il commissario straordinario, l'imprenditore ed il reclamante (art. 71). Nell'eventualità in cui sia stato invece autorizzato un programma di cessione dei complessi aziendali, quando alla scadenza del termine (originario o prorogato) tale cessione sia integralmente avvenuta, su richiesta del commissario straordinario ovvero d'ufficio il tribunale dichiara con decreto la cessazione dell'esercizio dell'impresa.

Il decreto in oggetto deve essere comunicato al Ministero e al Registro delle imprese; contro tale decreto chiunque può proporre reclamo alla corte di appello che, sentito il commissario, provvede in camera di consiglio. Il reclamo non ha effetto sospensivo. La legge dispone che dalla pronuncia del decreto l'amministrazione straordinaria debba essere ad ogni effetto considerata come procedura concorsuale liquidatoria (art. 73).

Le diverse ipotesi di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria sono previste dall'art. 74. Ciò si verifica nei seguenti casi: quando, entro i termini previsti dalla sentenza che ha dichiarato lo stato di



insolvenza, non sono state avanzate domande di ammissione al passivo; quando, anche prima del termine di scadenza del programma, l'imprenditore insolvente abbia recuperato la capacità di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni; con il passaggio in giudicato della sentenza di approvazione del concordato.

La procedura si chiude, inoltre, qualora sia stato autorizzato un programma di cessione dei complessi aziendali, quando, anche prima della ripartizione finale dell'attivo, le ripartizioni ai creditori raggiungono l'intero ammontare dei crediti ammessi o questi sono altrimenti estinti e i compensi degli organi della procedura e le spese della stessa sono state pagate; ovvero a seguito della ripartizione finale dell'attivo. Prima della chiusura il commissario deve sottoporre al ministero dell'Industria il bilancio finale della procedura con il conto della gestione, insieme ad una relazione del comitato di sorveglianza. A seguito di autorizzazione del ministero tali atti sono depositati presso la cancelleria del tribunale; a questo gli interessati possono proporre, con ricorso, le loro contestazioni entro i termini fissati dalla legge; decorsi questi, in mancanza di contestazioni. Il bilancio e il conto della gestione si intendono approvati (art. 75). Dietro richiesta del commissario straordinario o dell'imprenditore dichiarato insolvente, ovvero d'ufficio, il tribunale dichiara, con decreto motivato, la chiusura della procedura di amministrazione straordinaria (art. 76).

Il caso della riapertura della procedura trova la propria previsione nell'art. 77. La sezione III del capo VII (artt. 78 e 79) è invece dedicata all'eventualità che venga avanzata proposta di concordato.

Il Titolo IV (suddiviso in due capi) contiene le norme dedicate ai gruppi di imprese, disciplinando l'ipotesi dell'estensione dell'amministrazione straordinaria alle imprese del gruppo. Alle disposizioni di carattere procedurale è infine dedicato il Titolo V, mentre quelle penali sono contenute nel successivo Titolo VI. Il decreto legislativo in esame si conclude con una serie di disposizioni di coordinamento, transitorie e finali, cui è dedicato il Titolo VII.

Si segnala che il **DL n. 119/2004** (L. n. 16612004) ha integrato l'articolo 38 del D.Lgs 270 al fine di disciplinare le cause di incompatibilità del commissario straordinario.

Il nuovo comma introduce alcune **ipotesi di incompatibilità per il commissario straordinario**, stabilendo, segnatamente, che non può essere nominato commissario straordinario, pena la decadenza dall'ufficio: l'interdetto; l'inabilitato; -chi è stato dichiarato fallito; chi ha riportato condanne a pene comportanti l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici.



Inoltre, non possono essere nominati commissari straordinari: il coniuge, i parenti e gli affini - entro il quarto grado - dell'imprenditore insolvente;- chi, avendo intrattenuto con l'impresa, personalmente o quale socio, amministratore o dipendente d'altra organizzazione imprenditoriale o professionale, rapporti non occasionali di collaborazione o consulenza con l'impresa, *abbia preso parte o si sia comunque ingerito nella gestione che ha portato al dissesto dell'impresa.*

Infine, nell'accettare l'incarico il commissario straordinario è tenuto a dichiarare, sotto la propria responsabilità, che non ricorre alcuna delle ipotesi di incompatibilità sopra richiamate.

NOTE

[1] Scopo della nuova procedura era quello di evitare le soluzioni liquidatorie che non tengono conto dei rilevanti interessi, privati e pubblici, alla conservazione e al risanamento dell'impresa, contrariamente alle procedure concorsuali tradizionali la cui funzione essenziale, invece, è quella di tutelare l'interesse privato dei creditori a soddisfarsi sul patrimonio dell'imprenditore fallito. Infatti, l'amministrazione straordinaria introdotta dalla legge Prodi esclude il fallimento dell'impresa e prevede l'intervento di uno o più commissari, sotto la vigilanza del Ministero dell'industria.

[2] Con riferimento alla cd legge fallimentare (RD n. 267/1942), le cui disposizioni sono più volte richiamate dal D.Lgs. n. 270/1999, si segnala che sulla disciplina del citato RD ha inciso profondamente, innovandola significativamente ed abrogandone diverse parti (ad esempio l'intera disciplina dell'amministrazione controllata), il decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (*"Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della L. 14 maggio 2005, n. 80"*). Le disposizioni del D.Lgs. n. 5/2006 entreranno in vigore il 16 luglio 2006.