



*Delega al Governo per la riforma
della disciplina dell'amministrazione
straordinaria delle grandi imprese in
stato di insolvenza*

[A.C. 1494 Benamati e aa.]

Camera dei Deputati - X

Commissione Attività produttive

3/3/2021

*Audizione dell'Alleanza delle
Cooperative Italiane*

[La posizione dell'Alleanza in punto di riforma del diritto della crisi d'impresa]

La sistemazione complessiva del diritto della crisi d'impresa rappresenta tuttora – anche dopo l'entrata in vigore del Codice della crisi – un'esigenza civile insopprimibile del Paese, imposta sia dal mutamento del contesto economico e giuridico generale, sia dalla confusione normativa derivata dai progressivi – e poco organici – interventi legislativi succedutisi negli anni.

A ciò è venuta ad aggiungersi la necessità di affrontare con misure tempestive, razionali e non punitive la situazione di insolvenza “relativa” o “temporanea” dell'impresa, fenomeno assurdo – negli anni della crisi economica e finanziaria – ad evento ricorrente e fisiologico.

Per tali ragioni, l'Alleanza delle Cooperative Italiane ha condiviso le iniziative di riforma ed auspicato il riordino e la modernizzazione generale della disciplina della crisi d'impresa, perché fosse orientato a:

- dare **certezza del diritto** in un comparto decisivo dell'ordinamento dell'impresa;
- rimuovere quegli elementi che impediscono il **recupero o la ristrutturazione dell'attività** e che, anche per la sopravvivenza di istituti punitivi, ostacolano o ritardano fatalmente la **conservazione dei patrimoni o il recupero dei valori e delle energie produttive**;
- assicurare **efficacia, efficienza e giustizia** delle procedure;
- soddisfare **TUTTI gli interessi coinvolti** nella crisi d'impresa.

Tali convincimenti sono stati già espressi in occasione delle audizioni presso le Commissioni Giustizia di Camera e Senato relativamente al

- ddl AC 3671-bis di riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (XVII Legislatura);
- dddl A.C. 865 Abrignani, A.C. 3671-ter Governo, sull'Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (XVII Legislatura);
- AG 53, Schema di decreto legislativo recante codice della crisi di impresa e dell'insolvenza;
- AG 175, Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza".

In quelle sedi abbiamo avuto modo di apprezzare segnatamente gli istituti funzionali alla prevenzione dell'insolvenza, tra i quali il sistema di allerta e composizione assistita della crisi, nonché il tema della responsabilizzazione degli organi interni chiamati (sia perché istituiscano assetti organizzativi adeguati per la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale, sia perché si attivino per l'adozione tempestiva di uno degli strumenti previsti per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale).

Peraltro, con riferimento specifico alla situazione delle società cooperative, laddove le funzioni di vigilanza amministrativa sulle cooperative di spettanza del Ministero dello Sviluppo economico incrocino le funzioni di prevenzione della crisi, queste possono ben cospirare al perseguimento dell'interesse generale alla prevenzione dell'insolvenza di tutte le cooperative, piccole, medie e grandi.

Tutto ciò ci appare in linea con la politica del diritto che ispira le proposte in esame.

*

[Il valore dell'amministrazione straordinaria]

Entro questo scenario, la riforma dell'amministrazione straordinaria si profila come tappa decisiva del disegno riformatore.

Prevale infatti la sua natura di istituto essenzialmente informato alle ragioni di recupero e ristrutturazione dell'azienda e finalizzato a contemperare interessi molteplici, ma sempre ricercando l'interesse generale.

Da questo punto di vista, la conservazione all'ordinamento dell'amministrazione straordinaria e l'aggiornamento della disciplina assumono un valore emblematico, coerente con la nostra tradizione giuridica che ha visto nella crisi di talune imprese un intreccio di interessi e preoccupazioni non riducibili alla mera tutela del ceto creditorio, ed involgenti la tenuta civile ed economica dei territori, talora dell'intero Paese.

Il rilancio dell'istituto ed il protagonismo dell'autorità amministrativa, non a caso individuata nel Ministero responsabile dello Sviluppo Economico, sono quanto mai opportune ed assumono una rilevante valenza sistematica, specie nel rifiuto di un'astratta *reductio ad unum* della pluralità delle procedure concorsuali.

*

[La riforma dell'amministrazione straordinaria]

Nel passare in rassegna i principi ed i criteri di riforma proposti l'Alleanza ritiene che le scelte di fondo riguardanti la razionalizzazione e reductio ad unitatem delle procedure di

amministrazione straordinaria, in una con la riduzione dei tempi e la semplificazione processuale rappresentino un accettabile punto di equilibrio tra le esigenze di *buon andamento ed efficacia* della procedura ed i *principi di civiltà* del contraddittorio e del diritto di difesa. Si auspica quindi sia di insistere sulla semplificazione delle procedure, sia di favorire il protagonismo responsabile dell'autorità amministrativa.

Ciò detto, vorremmo sottoporre alla vostra attenzione aspetti che riguardano le società cooperative in modo tale da consentire loro la possibilità di accedere in modo più efficace all'istituto in esame

*

[L'esperienza del movimento cooperativo]

L'esperienza della cooperazione è quella di un movimento di imprese che – ormai da un secolo – gestisce la crisi dentro gli schemi e i principi della liquidazione coatta amministrativa (più precisamente le cooperative sono soggette a liquidazione coatta, ma le sole cooperative commerciali sono anche soggette a fallimento; il concorso tra le due procedure è regolato dal principio di prevenzione per cui *electa una via non datur recursus ad alteram*).

La l.c.a. delle Cooperative costituisce anche un elemento del sistema sanzionatorio ed è perlopiù proposta ed avviata nell'ambito del peculiare sistema di vigilanza amministrativa delle cooperative, di cui costituisce l'estremo esito sanzionatorio o liquidatorio.

Il Codice della crisi ha confermato tale impianto tradizionale, per giunta chiamando espressamente l'Autorità anche a funzioni di gestione delle procedure di allerta e segnalazione.

Ciò detto, come l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese, la liquidazione coatta amministrativa è imperniata sulla preoccupazione di contemperare le esigenze di tutela dei creditori e l'interesse generale (conservazione del patrimonio e dell'azienda, tutela dell'occupazione e degli equilibri sociali, interesse pubblico alla soppressione dell'ente "illegale", etc.) e per tali ragioni assegna il protagonismo procedurale all'autorità amministrativa (Ministero dello Sviluppo economico), la quale è anche titolare del potere di vigilanza.

Per tali ragioni, la necessità di conservazione e ristrutturazione dell'azienda cooperativa in crisi ha trovato risposta perlopiù nella l.c.a. L'amministrazione straordinaria è stata una occasione cui molto raramente le grandi imprese cooperative hanno acceduto.

Ciò lo si deve – oltre che a quanto detto su l.c.a. e vigilanza – anche al fatto che poche imprese cooperative hanno raggiunto i limiti dimensionali necessari per l'accesso. Non va sottovalutata anche l'inesistenza di meccanismi che consentano, in caso di decadenza dell'amministrazione straordinaria, di avviare o proseguire la liquidazione coatta amministrativa.

Tali ragioni spiegano per quale motivo la l.c.a. abbia in parte svolto la funzione recuperatoria tipica dell'amministrazione straordinaria.

*

Le condizioni sopra esposte sono tuttavia destinate a cambiare in misura tale da accentuare l'opportunità delle cooperative di accedere all'istituto. Sarebbe essenziale però, ed è questa l'opportunità che andrebbe colta in questa riforma, espungere dal disegno riformatore

principi o norme che complichino l'accesso delle cooperative all'istituto.

Ad esempio, quanto al tema dei **limiti dimensionali**, sarebbe opportuna l'individuazione di limiti specifici per l'impresa cooperativa, stante anche il fatto che tali imprese sono sottoposte ad uno speciale sistema di vigilanza in capo al MiSE. A tale proposito, sempre ai fini dell'individuazione della grandi cooperative assoggettabili ad amministrazione straordinaria, si potrebbe far riferimento ai limiti stabiliti in istituti di controllo o certificazione dei bilanci già presenti nell'ordinamento ed incombenti soltanto su cooperative di determinate dimensioni (ad esempio qualificando "grande impresa" la cooperativa che integri almeno uno dei parametri – valore della produzione superiore a 60.000.000 di euro o, in alternativa, riserve "indivisibili" superiori a 4.000.000 di euro – stabiliti dall'art. 11, d.l.vo 220/2002, ai fini dell'assoggettamento alla certificazione annuale del bilancio di una società di revisione).

In secondo luogo dovrebbero essere previsti **meccanismi procedurali** che assicurino che in caso di accesso delle grandi cooperative alla amministrazione straordinaria l'autorità amministrativa di vigilanza conservi la possibilità, in ipotesi di decadenza della procedura di amministrazione, di disporre l'avvio della procedura di liquidazione coatta.