

# L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA "SPECIALE" E "LE" AMMINISTRAZIONI STRAORDINARIE DOPO IL D.L. N. 1/2015. PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA E RAGIONI DELLA DIFFERENZA NELLA REGOLAZIONE DELLA CRISI DELLE IMPRESE DI RILEVANTI DIMENSIONI.

di Andrea Giordano

## SOMMARIO

**1. INTRODUZIONE. L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DOPO IL D.L. N. 1/2015. 2. I PRESUPPOSTI DELL'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA "SPECIALE". 3. L'INIZIATIVA E L'AMMISSIONE IMMEDIATA ALLA PROCEDURA. IL PROCEDIMENTO PER L'ACCERTAMENTO DELLO STATO DI INSOLVENZA. 4. GLI EFFETTI DEL DECRETO DI AMMISSIONE E DELLA DECLARATORIA DELLO STATO DI INSOLVENZA. 5. IL PROGRAMMA E LA SUA ATTUAZIONE. IL PROCEDIMENTO PER L'ACCERTAMENTO DEL PASSIVO. IL CONCORDATO. 6. CONCLUSIONI.**

### **1. Introduzione. L'amministrazione straordinaria dopo il d.l. n. 1/2015.**

Quanto l'amministrazione straordinaria "speciale" di cui al d.l. n. 347 del 2003 muti al mutare dell'impresa e dello stesso atteggiarsi della crisi lo dimostra il recente d.l. n. 1 del 2015, che ha modulato la procedura sulla "*particolare situazione dello stabilimento ILVA S.p.A. di Taranto*"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Così il preambolo del d.l. 5 gennaio 2015, n. 1 ("*Disposizioni urgenti per l'esercizio delle imprese di carattere strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*"). Sul d.l. 23 dicembre 2003, n. 347 e sui molti, successivi, interventi normativi, v., oltre ai testi *infra* citati, ALESSI, *L'amministrazione straordinaria accelerata (legge Parmalat)*, in *Dir. fall.*, 2004, I, p. 18 e ss.; BONFATTI, *la procedura di ristrutturazione industriale delle imprese insolventi di rilevanti dimensioni (legge "Marzano")*, in *Fall.*, 2004, p. 362 e ss.; FABIANI, *Dai pomodorini ai latticini, ovvero dalla regola all'eccezione: un testo unico per l'amministrazione straordinaria e la gestione dei gruppi transnazionali?*, in *Foro it.*, 2004, I, p. 1570; FABIANI-FERRO, *Dai tribunali ai ministeri: prove generali di degiurisdizionalizzazione della gestione delle crisi d'impresa*, in *Fall.*, 2004, p. 131; FERRO, *Le classi di creditori nel concordato proposto dal commissario dell'amministrazione straordinaria speciale*, in *Fall.*, 2004, p. 581; GAMBINO, *La riforma delle società di capitali e la legge Marzano di accelerazione della procedura dell'insolvenza delle grandi imprese*, in *Corr. giur.*, 2004, p. 425; INZITARI, *Osservazioni sull'elenco dei creditori e sulla proposta di concordato Parmalat*, in *Dir. fall.*, 2004, I, p. 1360; LO CASCIO, *Insolvenza Alitalia: nuova versione dell'amministrazione straordinaria*, in *Fall.*, 2008, 1115; MANENTE, *Il "decreto Parmalat": appunti per una prima lettura*, in *Dir. fall.*, 2004, I, p. 35 e ss.; ID., *L'amministrazione straordinaria accelerata (Legge Parmalat)*, in *Dir. fall.*, 2004, I, p. 18 e ss.; ID., *La procedura di ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato d'insolvenza*, in COSTA (a cura di), *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza*, Torino, 2008, p. 721; MONTANARI, *L'amministrazione straordinaria delle "grandissime" imprese in stato d'insolvenza (c.d. legge Marzano): profili sistematici del procedimento d'apertura e dei relativi effetti*, in *Dir. fall.*, 2005, I, p. 290 e ss.; PALUCHOWSKY, *Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, convertito in legge 18 febbraio 2004, n. 39)*, in PAJARDI (a cura di), *Codice del fallimento*, Milano, 2004, p. 1906 e ss.; PANZANI, *La ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato d'insolvenza ed i riflessi sulla disciplina della procedura di amministrazione straordinaria*, in *www.fallimentonline.it*; PATTI, *Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese insolventi*, in *Dir. fall.*, 2004, p. 857; PUNZI, *Le procedure di amministrazione straordinaria nel sistema delle procedure concorsuali*, in *Dir. fall.*, 2005, I, p. 253 e ss.; ROSSI, *L'amministrazione straordinaria tra Prodi-bis, decreto Marzano e legge 18 febbraio 2004, n. 39*, in *Dir. fall.*, 2004, I, p. 634; SPUNTARELLI, *Poteri pubblici e Costituzione dell'economia nel 'singolare' caso Alitalia*, in *Foro amm. - T.a.r.*, 2009, 1444.

Vero è, del resto, che, a fronte di organismi produttivi di dimensioni consistenti, l'esigenza, sottesa alle procedure concorsuali di tipo liquidativo, di tutelare le ragioni creditorie abbia a combinarsi con la salvaguardia di strutture, apparati e posti di lavoro<sup>2</sup>.

Comportando l'uscita dell'impresa dal mercato corollari economico-sociali di rilevante impatto, imperativo del legislatore è bilanciare i diritti del ceto creditorio con i valori sottesi al risanamento e alla conservazione dell'impresa<sup>3</sup>.

L'interesse pubblico al recupero dei livelli produttivi ed occupazionali dell'impresa in crisi giustifica l'intervento normativo, ispirando leggi mirate e finanche sagomate sul caso concreto, con potenziale sacrificio dei dogmi di 'generalità' ed 'astrattezza'<sup>4</sup>, all'insegna del superamento della solo apparente antitesi tra tutela dei creditori e conservazione di strutture ed apparati. Il valore "impresa" non è, infatti, a priori confliggente con le ragioni creditorie, che dal primo traggono rinnovato vigore.

Non è, pertanto, un caso che il diritto abbia rincorso le dinamiche economiche. Se già, infatti, la procedura disegnata dalla c.d. legge Prodi (l. 3 aprile 1979, n. 95), pur tradendo un'anima sostanzialmente liquidativa<sup>5</sup>, era, nelle intenzioni, tesa alla composizione della crisi attraverso la continuazione dell'impresa<sup>6</sup>, la "prosecuzione, riattivazione o riconversione" dell'attività è, con il d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (c.d. legge Prodi- bis), potenza attualizzata. La particolare duttilità della procedura, che, secondo l'art. 27 d.lgs. cit., può alternativamente concretarsi nella ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa o nella cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'attività<sup>7</sup>, spiccatamente promuove, del resto, la conservazione degli organismi produttivi. Strumento d'ordine, e di controllo, dell'intervento pubblico<sup>8</sup> è, dunque,

---

<sup>2</sup> In merito, LONGOBARDI, *Crisi dell'impresa e intervento pubblico*, Milano, 1985, p. 239: "L'introduzione dell'istituto dell'amministrazione straordinaria rappresenta la peculiare risposta del legislatore italiano all'esigenza di arginare le conseguenze, specie sui livelli occupazionali, di una grave e prolungata crisi economica".

<sup>3</sup> V., da ultimo, DE LISE, *L'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it): "[...] l'amministrazione straordinaria è diretta a tutelare anche interessi diversi da quelli puramente patrimoniali dei creditori, ossia gli interessi connessi all'attività di impresa: tutela del lavoro, conservazione degli apparati produttivi o della stessa attività".

<sup>4</sup> Sull'impiego delle leggi "fotografia" nella nostra materia, v., ad es., LO CASCIO, *Insolvenza Alitalia: nuova versione dell'amministrazione straordinaria*, cit., p. 1115 e SPUNTARELLI, *Poteri pubblici e Costituzione dell'economia nel 'singolare' caso Alitalia*, cit., p. 1444.

<sup>5</sup> Sulla natura sostanzialmente liquidativa dell'amministrazione straordinaria, v. CAVALAGLIO, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in SATTA, *Diritto fallimentare*, Padova, 1966, p. 570 e ss.; COLESANTI, *Problemi vari in tema di amministrazione straordinaria*, in *Giur. comm.*, 1980, II, p. 914 e ss.; LIBONATI, *Crisi dell'imprenditore e riorganizzazione dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1981, I, p. 231; SCHLESINGER, *Una nuova procedura concorsuale: l'amministrazione straordinaria*, in *Fall.*, 1979, p. 31.

<sup>6</sup> Sulla preminenza, nell'amministrazione straordinaria, dell'interesse pubblico al risanamento rispetto alla finalità liquidativa, si vedano, ad es., FOSCHINI, *Inquadramento dell'amministrazione straordinaria nelle procedure concorsuali: rapporti con l'amministrazione controllata e la liquidazione coatta amministrativa. Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Commento alla legge 3 aprile 1979, n. 95*, in *Quaderni ISGEA*, n. 18, Milano, 1981; GASPERONI, *Grandi imprese in crisi e amministrazione straordinaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, p. 1 e ss.; MILLOZZA, *La nuova legge sull'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi*, in *Dir. fall.*, 1979, I, p. 169 e ss. V., in argomento, anche l'analisi di MINERVINI, *Alcune riflessioni in tema di composizione dell'impresa industriale*, in *AA.VV.*, *Problemi attuali dell'impresa in crisi*, Padova, 1983, p. 14 e ss. Per la giurisprudenza, v., ad es., Cass., 27 gennaio 1996, n. 11519, in *Fall.*, 1997, p. 819.

<sup>7</sup> Si veda altresì la previsione oggi contenuta nell'art. 27, c. 2, lett. b- bis, d.lgs. n. 270/1999, secondo cui, per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali può realizzarsi anche tramite la "cessione di complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno".

<sup>8</sup> In questo senso, LONGOBARDI, *Crisi dell'impresa e intervento pubblico*, cit., p. 244.

il programma, rimesso all'abilità del commissario, mezzo al fine della conservazione e del recupero delle strutture produttive.

Il peculiare atteggiarsi della crisi, di natura finanziaria, di un rilevante gruppo del settore agro-alimentare, la Parmalat, e il significativo impatto sociale della stessa, che aveva coinvolto il mercato del pubblico risparmio, ha reso vetusta la, pur novellata, normativa in commento, inducendo il Governo ad adottare persino misure dettate da quei “*casi straordinari di necessità ed urgenza*” che l'art. 77 Cost. contempla.

Con il d.l. n. 347/2003 si è, infatti, fornita un'inedita risposta ai problemi di nuova emergenza, tenendo in debito riguardo la posizione dei piccoli risparmiatori che avessero investito nei prestiti obbligazionari emessi o garantiti dalle società appartenenti al gruppo alimentare anzidetto. Dove era l'economia, ivi si è collocato il diritto: al binario dell'amministrazione straordinaria di cui al d.lgs. n. 270/1990 si è affiancato quello “speciale”, delineato dal d.l. n. 347/2003, “*fast track*” volta a consentire un più spedito avvio ed un accelerato svolgimento delle procedure di insolvenza delle imprese di “grandissime” dimensioni, perseguendo l'obiettivo di conservare l'avviamento e la posizione di mercato di queste ultime e assicurando la ristrutturazione del passivo e l'eventuale dismissione delle sole attività non strategiche, o non coerenti con l'oggetto dell'attività principale. La particolare complessità, nella legge Prodi- *bis*, della fase di apertura e, segnatamente, l'esistenza di un preliminare periodo di osservazione, sotto il presidio dell'autorità giudiziaria, e la conseguente incertezza sull'effettivo avvio dell'amministrazione straordinaria avrebbero rischiato, nei nuovi casi critici emersi, di aggravare la crisi, anziché risanarla.

Quanto l'intervenuta novella sia un fotogramma dell'esistente, facilmente assimilabile all'assai discusso *genus* delle “leggi-provvedimento”, lo dimostrano anche gli ulteriori, successivi, ritocchi normativi e, segnatamente, il d.l. 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella l. 5 luglio 2004, n. 166, che, nel puntuale ossequio alle specificità del caso concreto, ha sottolineato la necessità di tener conto della posizione dei piccoli risparmiatori persone fisiche, che avessero investito in obbligazioni emesse o garantite dall'impresa in amministrazione straordinaria, e il successivo d.l. 29 novembre 2004, n. 281, convertito nella l. 28 gennaio 2005, n. 6, adottato per consentire l'applicabilità della procedura alla crisi della compagnia aerea Volare Airlines S.p.a. e, in ogni caso, recante tracce della vicenda Parmalat, nel considerare, ai fini del raggiungimento dei limiti dimensionali, anche i debiti derivanti da garanzie rilasciate, o nel prevedere che il programma specificamente consideri “[...] *la posizione dei piccoli risparmiatori persone fisiche che abbiano investito in obbligazioni emesse o garantite dall'impresa in amministrazione straordinaria*”<sup>9</sup>.

Il caso Alitalia, prima, e la particolare situazione dello stabilimento ILVA, dopo, sono, poi, state le cause efficienti degli ennesimi interventi normativi in materia, anch'essi connotati da necessità ed urgenza, e rispettivamente contenuti nei d.l. 28 agosto 2008, n. 134 e 5 gennaio 2015, n. 1.

Pur non avendo il “Decreto Alitalia” e il più recente “Decreto ILVA” introdotto un terzo binario, parallelo a quello sagomato dal “Decreto Parmalat”, hanno significativamente inciso sull'originario tessuto normativo, tutto imperniato sul concetto di “ristrutturazione economica e finanziaria”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 4, c. 2, d.l. n. 347/2003, cit.

<sup>10</sup> In questo senso, correttamente, GUALANDI, *Le misure urgenti per la ristrutturazione di grandi imprese in stato di insolvenza (la cosiddetta amministrazione straordinaria speciale)*, in BERTACCHINI - GUALANDI - S. PACCHI - G. PACCHI - SCARSELLI, *Manuale di diritto fallimentare*, Milano, 2011, p. 628.

In particolare, i diversi connotati della crisi, di natura industriale, che ha segnato la vicenda Alitalia, differenziandola da quelle precedenti, hanno indotto all'affiancamento al programma di ristrutturazione di cui all'art. 27, c. 2, lett. b), del d.lgs. n. 270/1999, che era originariamente il solo a trovare usbergo nel d.l. n. 347/2003, anche un programma di cessione dei complessi aziendali *ex art. 27, c. 2, lett. a)*, d.lgs. cit., o persino, per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, uno di mera cessione di complessi di beni o contratti.

Se è vero che già il concordato di cui all'art. 4- *bis* del d.l. n. 347/2003 poteva, sin dal conio dell'amministrazione straordinaria "speciale", comportare l'attribuzione ad un assuntore delle attività delle imprese interessate, così determinando un risultato economico analogo a quello della liquidazione dell'azienda o dei suoi rami, l'innovazione introdotta dal "Decreto Alitalia" svuota di significato l'imperativo della "ristrutturazione" in senso stretto, ispiratore dell'originaria versione del d.l. n. 347/2003. L'apertura ad un programma di cessione, finanche di complessi di beni o contratti, è, infatti, in controtendenza con quell'idea di conservazione piena, e del complesso produttivo e dello stesso soggetto imprenditoriale, che aveva mosso il legislatore del 2003, inducendolo a coniare una procedura altra e distinta da quella contenuta nel d.lgs. n. 270/1999.

Ancora oltre ci si è spinti con il d.l. n. 1/2015. Alcune delle peculiari previsioni introdotte in relazione alle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali – e, segnatamente, la rimessione al Ministro dello sviluppo economico e al Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>11</sup> dell'ammissione immediata alla procedura, la facoltà del Governo di prescrivere il compimento degli atti ritenuti necessari e la possibilità di ricorrere a trattativa privata per garantire la continuità aziendale – sono state estese anche a quelle che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale *ex art. 1 d.l. 3 dicembre 2012, n. 207*<sup>12</sup>.

L'impressione che il caso concreto abbia preso il sopravvento sui canoni di 'generalità' ed 'astrattezza', rivedendo *funditus* l'ordito normativo originario, è, poi, particolarmente evidente allorché, oltre alla constatata possibilità di cessione dei complessi aziendali – risposta alle criticità del caso Alitalia –, si guardi al peculiare statuto delle imprese esercenti servizi pubblici essenziali e – oggi – anche di quelle che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, ove al Governo è dato prescrivere atti necessari al conseguimento delle finalità della procedura (art. 2, c. 2, d.l. cit.), al commissario è consentito vendere o – stando al d.l. n. 1/2015 – affittare l'azienda immediatamente, a trattativa privata, ad un prezzo – o, a seconda dei casi, ad un canone d'affitto – non inferiore a quello stimato da una primaria istituzione finanziaria (art. 4, c. 4- *quater*, d.l. cit.) e negoziare riduzioni di personale con poteri più significativi rispetto a quelli concessi dalla legislazione ordinaria in materia lavoristica (art. 5, c. 2- *ter*, d.l. cit.) e, infine, al cessionario è permesso di persino evitare la preventiva autorizzazione *antitrust* nazionale (art. 4, c. 4- *quinquies*)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Il cui intervento – come si dirà *infra*, nel § 3 – non parrebbe circoscritto ai soli casi di inerzia del Ministro.

<sup>12</sup> Come è noto, siffatto disposto prevede che gli stabilimenti di interesse strategico nazionale debbano essere individuati "[...] con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione" (art. 1, c. 1, d.l. n. 207/2012, cit.).

<sup>13</sup> Sulla legittimità costituzionale della norma, v. C. Cost., 22 luglio 2010, n. 287, in *Foro it.*, 2010, I, c. 2901. Si vedano, in tema, i condivisibili rilievi critici di FABIANI - STANGHELLINI, *La legge Marzano con le ali, ovvero della volatilità dell'amministrazione straordinaria*, in *Corr. giur.*, n. 10/2008, p. 1337 e ss. Per la giurisprudenza amministrativa, si confronti anche la pronuncia T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 18 ottobre 2012, n. 8614, in *Foro amm. – T.a.r.*, 2012, p. 3138, secondo cui la deroga introdotta dall'art. 4, c. 4- *quinquies*, del d.l. n. 347 del 2003 inerisce al solo periodo temporale dalla stessa norma indicato, non inferiore a tre anni, con piena riespansione, alla sua scadenza, dei

Quanto la tecnica della legislazione “fotografia”, l’ampia interpretazione dei casi “straordinari” di “necessità ed urgenza” ex art. 77 Cost., le deroghe ai principi di trasparenza<sup>14</sup>, alla normativa ordinaria, finanche lavoristica<sup>15</sup>, e alla stessa responsabilità amministrativa<sup>16</sup> siano, realmente, giustificate dalle particolarità dei casi concreti e, più in generale, quanto non una, ma più “amministrazioni straordinarie”<sup>17</sup>, abbiano, allo stato, effettiva ragion d’essere lo si può dire solo dopo aver disaminato il d.l. n. 347/2003, così come novellato dal d.l. n. 1/2015, astraendolo da quell’esperienza, feconda, che lo ha generato.

## 2. I presupposti dell’amministrazione straordinaria “speciale”.

Presupposti per l’ammissione all’amministrazione straordinaria “speciale” erano, secondo l’originaria formulazione del d.l. n. 347/2003, oltre alla fallibilità del soggetto e lo stato di insolvenza, l’esistenza di un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a mille da almeno un anno e il ricorrere di debiti, inclusi quelli da garanzie rilasciate, di ammontare complessivo non inferiore ad un miliardo di euro.

Che requisiti siffatti, lungi dall’essere il corollario di vere e proprie valutazioni di politica economica, fossero dettati dalla ‘legge’ del caso concreto, è dimostrato dalla rimodulazione compiuta dal legislatore, che, con il d.l. 29 novembre 2004, n. 128, ha ritoccato i numeri – rimasti

---

poteri dell’Autorità in ordine alla valutazione degli effetti della concentrazione, non circoscrivibili alle ipotesi di illecito di cui agli artt. 2 e 3 della l. n. 287 del 1990.

<sup>14</sup> V. l’art. 107 l. fall.

<sup>15</sup> In tema, v. i rilievi di CAIAFA, *Il decreto “Parmalat”: profili lavoristici e comunitari*, in *Dir. lav.*, I, 2004, p. 311 e ss.

<sup>16</sup> Si veda, oltre all’art. 3, c. 1, del d.l. n. 134/2008, cit., che ha previsto che *“In relazione ai comportamenti, atti e provvedimenti che siano stati posti in essere dal 18 luglio 2007 fino alla data di entrata in vigore del presente decreto al fine di garantire la continuità aziendale di Alitalia-Linee aeree italiane S.p.A., nonché di Alitalia Servizi S.p.A. e delle società da queste controllate, in considerazione del preminente interesse pubblico alla necessità di assicurare il servizio pubblico di trasporto aereo passeggeri e merci in Italia, in particolare nei collegamenti con le aree periferiche, la responsabilità per i relativi fatti commessi dagli amministratori, dai componenti del collegio sindacale, dal dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, è posta a carico esclusivamente delle predette società. Negli stessi limiti è esclusa la responsabilità amministrativa-contabile dei citati soggetti, dei pubblici dipendenti e dei soggetti comunque titolari di incarichi pubblici. Lo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo, nonché di sindaco o di dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari nelle società indicate nel primo periodo non può costituire motivo per ritenere insussistente, in capo ai soggetti interessati, il possesso dei requisiti di professionalità richiesti per lo svolgimento delle predette funzioni in altre società”*, il recentissimo art. 2, c. 6, del d.l. n. 1/2015, cit., a tenore del quale *“[...] Le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente [contenuto nel D.P.C.M. 14 marzo 2014] non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell’incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro”*. Vanno, poi, menzionati il novellato art. 217- bis, c. 1, r.d. 16 marzo 1942, n. 267, che, in virtù della citata novella del 2015, ha comportato ulteriori esenzioni dal reato di bancarotta, in relazione ai finanziamenti effettuati ex art. 22- quater, c. 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, e l’art. 2, c. 10, del d.l. n. 1/2015, cit., che comporta l’inapplicabilità al commissario straordinario, ovvero al cessionario o affittuario, delle sanzioni di cui all’art. 1, c. 3, del d.l. n. 207/2012. Era, infine, singolare l’ulteriore previsione, contenuta nell’art. 3, c. 2, dell’originaria versione del d.l. n. 134/2008, che ammetteva non solo gli obbligazionisti, ma anche gli azionisti, a partecipare al fondo per le vittime delle frodi finanziarie.

<sup>17</sup> Si veda, oltre alla variante di cui al d.l. n. 1/2015, il modello di amministrazione straordinaria introdotto dal d.l. n. 40/2010, che apre la procedura anche alle imprese, le quali, pur mancando dei requisiti ex art. 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, operino nel settore della riscossione delle entrate locali, avendo, in particolare esercitato le funzioni di riscossione per conto di non meno di cinquanta enti locali, e siano state cancellate dall’albo delle società abilitate al servizio di riscossione.

immutati anche ai lumi del d.l. n. 1/2015 – per far sì che la procedura potesse applicarsi alla crisi della compagnia Volare Airlines S.p.a.

La necessità di tagliare l'ordito normativo sulle specificità del caso singolo ha, dunque, ridotto il numero dei lavoratori subordinati a cinquecento e la consistenza dell'indebitamento all'ammontare di trecento milioni di euro<sup>18</sup>.

Se, inoltre, si considera che, come debiti, rilevano anche “*quelli derivanti da garanzie rilasciate*” e che il legislatore ha, pertanto, implicitamente accettato il rischio che, per raggiungere i limiti dimensionali, si computino anche garanzie che, come le lettere di *patronage*, non sono fonti di debiti, non può non cogliersi con mano la volontà di espandere l'ambito applicativo delle “*misure urgenti*” in commento.

L'*intentio* – invero dettata dal ‘particolare’ e dal contingente – di aprire le porte dell'amministrazione straordinaria “speciale” ad una consistente gamma di situazioni concrete può, poi, ancora più tangibilmente rilevarsi ai lumi dell'art. 1, c. 1, del d.l. n. 347/2003, che, pur non delineando la nozione di “gruppo” di imprese cui intenda riferirsi<sup>19</sup>, dà allo stesso rilievo ai fini della valutazione dei requisiti, allorché da almeno un anno risulti costituito.

### **3. L'iniziativa e l'ammissione immediata alla procedura. Il procedimento per l'accertamento dello stato di insolvenza.**

Elemento che particolarmente connota l'amministrazione straordinaria “speciale”, distinguendola dalla procedura contemplata dal d.lgs. n. 270 del 1999, è l'assenza, nell'apertura dell'*iter*, dell'autorità giudiziaria e l'eliminazione della fase di osservazione.

Nonostante la spiccata rilevanza sociale della crisi e l'imprescindibilità dello stato di insolvenza ai fini dell'accesso alla procedura, l'iniziativa non spetta ai creditori, né al pubblico ministero<sup>20</sup>, ma alla sola impresa.

Come è evidente, nell'ipotesi di imprese che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale *ex art. 1, d.l. n. 207/2012, cit.*, e siano soggette al commissariamento

---

<sup>18</sup> Per un confronto con l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese, v. l'art. 2, c. 1, del d.lgs. n. 270/1999, cit., che richiede, congiuntamente, un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento da almeno un anno ed un ammontare di debiti 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. Se, pertanto, in presenza delle soglie dimensionali di cui all'art. 1 della legge fallimentare, l'imprenditore è fallibile e, al di sotto delle stesse, può esservi spazio per l'applicazione della sola normativa sul c.d. sovraindebitamento, in caso di perdurante squilibrio tra obbligazioni assunte e patrimonio prontamente liquidabile (l. 27 gennaio 2012, n. 3), sopra la soglia dei duecento dipendenti si applica l'amministrazione straordinaria “comune” *ex d.lgs. 30 luglio 1999, n. 270 e, sopra quella dei cinquecento, l'amministrazione straordinaria “speciale” ex d.l. 23 dicembre 2003, n. 347.*

<sup>19</sup> Potendosi, alternativamente, optare per la nozione di cui all'art. 2497 c.c. o per quella delineata dall'art. 3, c. 3, del d.l. n. 347/2003, secondo cui “*Per “imprese del gruppo” si intendono anche le imprese partecipate che intrattengono, in via sostanzialmente esclusiva, rapporti contrattuali con l'impresa sottoposta alle procedure previste dal presente decreto, per la fornitura di servizi necessari allo svolgimento dell'attività*”. V., in merito, GUALANDI, *Le misure urgenti per la ristrutturazione di grandi imprese in stato di insolvenza (la cosiddetta amministrazione straordinaria speciale)*, cit., p. 630. Sull'amministrazione straordinaria “speciale” del gruppo di imprese, v. l'art. 3, c. 3, del d.l. n. 347/2003, in relazione all'art. 81 del d.lgs. n. 270/1999 e, per la giurisprudenza, la pronuncia T.a.r. Lazio, Roma, sez. III, 16 luglio 2004, n. 6998, in *Foro it.*, 2004, p. 615, secondo cui: “*la facoltà ex lege del Commissario straordinario dell'impresa “madre” di chiedere l'a.s. pure per le imprese “figlie” riposa sull'esigenza di consentire, nella logica dei rapporti all'interno del Gruppo, la gestione unitaria delle imprese a questo appartenenti. Tanto nella considerazione che, stante l'interesse pubblico alla conservazione delle imprese in a.s. ai fini del loro risanamento, v'è l'evidente e non smentita necessità di non disperdere il valore economico sotteso al Gruppo, non realizzabile efficacemente senza un'unica procedura concorsuale ed una gestione unitaria di tutte e di ciascun'impresa di questo, indipendentemente dal fatto delle dimensioni delle imprese “figlie”*”.

<sup>20</sup> Diversamente da quanto prevede, in relazione all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese, l'art. 3, c. 1, del d.lgs. n. 270/1999, cit.

straordinario ex d.l. n. 61/2013<sup>21</sup>, cit., l'istanza è rimessa al commissario straordinario, che può essere, poi, nominato commissario straordinario della stessa procedura concorsuale<sup>22</sup>.

Quanto abbia inciso, sul conio di siffatta restrizione del novero dei soggetti legittimati, l'esigenza di favorire la speditezza delle decisioni, e non, invece, la stretta collaborazione, nella vicenda da cui il d.l. ha tratto origine, tra governo ed amministrazione della società coinvolta è quesito che è doveroso porsi e che, anche in questo caso, induce a riflettere sulla preminenza, nella nostra materia, del 'particolare' sui predicati di 'generalità' ed 'astrattezza'.

Il dialogo tra impresa in crisi e autorità amministrativa – segnatamente, il Ministero per lo sviluppo economico e, al momento del forgiò della normativa, quello delle attività produttive – trova origine in un'istanza motivata, corredata di adeguata documentazione (art. 2, c. 1, d.l. n. 347/2003)<sup>23</sup>; il Ministro, valutati i requisiti di cui all'art. 1, d.l. cit., provvede, con decreto, all'ammissione immediata dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria, con contestuale nomina del commissario straordinario nelle modalità di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 270/1999.

Stando all'art. 2, c. 2, del d.l. n. 347/2003, come modificato dai d.l. n. 134/2008 e n. 1/2015, ove la crisi investisse imprese operanti nel settore dei pubblici servizi essenziali o quelle che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi del d.l. n. 207/2012, competente ad ammettere alla procedura sarebbe, non solo il Ministro per lo sviluppo economico, ma anche il Presidente del Consiglio, il cui intervento non parrebbe circoscritto ai soli casi di inerzia del Ministro.

Il particolare rilievo dei pubblici servizi essenziali e degli stabilimenti industriali che, come l'Ilva di Taranto, vantano un interesse strategico nazionale ha, poi, dato luogo a quell'ulteriore previsione dell'art. 2, c. 2, d.l. n. 347/2003, per cui è al provvedimento di apertura consentito derogare ai criteri ex art. 38 d.lgs. n. 270/1999 e prescrivere il compimento di "*atti necessari al conseguimento delle finalità della procedura*".

L'assenza di una fase di osservazione, implicita all'attributo "immediata" successivo al lessema "ammissione", non è, tuttavia, tale da emarginare *tout court* l'autorità giudiziaria, che è, comunque, destinataria del ricorso, volto alla dichiarazione dello stato di insolvenza, che l'impresa in crisi è tenuta a presentare contestualmente all'istanza di ammissione che si è detta.

Se il debitore è, *in apicibus*, tenuto a presentare, contestualmente all'istanza di ammissione alla procedura, il ricorso volto alla declaratoria dello stato di insolvenza, evidentemente anche allo scopo di sospendere un eventuale giudizio per l'accertamento di quest'ultima ex d.lgs. n. 270/1999, anche l'Amministrazione deve immediatamente comunicare il decreto di ammissione al Tribunale competente.

E' dalla comunicazione del decreto che decorre il termine di quindici giorni entro il quale il Giudicante è chiamato a pronunciarsi, dopo aver accertato l'effettivo ricorrere dei presupposti della fallibilità e dello stato di insolvenza, in endiadi con le condizioni di ammissibilità di cui all'art. 1

---

<sup>21</sup> Deliberato – come è noto – dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, in relazione ad imprese, esercitate anche in forma societaria, che impieghino un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a mille e che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, la cui attività produttiva abbia comportato e comporti oggettivamente "*pericoli gravi e rilevanti per l'integrità ambientale e della salute a causa della inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale*" (art. 1, c. 1, d.l. n. 61/2013, cit.).

<sup>22</sup> V. l'art. 1, c. 2, del d.l. n. 1/2015, cit.

<sup>23</sup> Il riferimento non può che essere alla documentazione di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 270/1999.

del d.l. n. 347/2003, previa audizione del commissario straordinario, “*ove lo ritenga necessario*”<sup>24</sup>, e, nelle ipotesi di cui all’art. 3, c. 3, del d.l. cit., dello stesso debitore.

Laddove il Tribunale accolga il ricorso, emana una sentenza in cui provvede alla nomina del giudice delegato e fissa le date per lo svolgimento dell’accertamento del passivo *ex art. 8 del d.lgs. n. 347/2003*.

Diversamente, due sono i sentieri percorribili ove il Giudicante intenda respingere il ricorso: se il rigetto discende da un accertato difetto dei presupposti, assumerà la forma del decreto di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 270/1999; se, invece, scaturisce dalla riscontrata assenza delle condizioni di ammissibilità, vestirà l’abito di una sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza *ex art. 8 d.lgs. n. 270/1999* o di una sentenza *ex art. 16 l. fall.*

In ogni caso, dal rigetto del ricorso scaturisce il venir meno degli effetti del decreto di ammissione immediata; restano, tuttavia, in piedi gli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi della procedura<sup>25</sup>.

#### **4. Gli effetti del decreto di ammissione e della declaratoria dello stato di insolvenza.**

Con il decreto ministeriale di apertura della procedura, si producono, anche alla luce del d.l. n. 1/2015, effetti consistenti, e nei confronti dell’imprenditore e dei creditori dell’impresa in crisi.

Oltre alla cessazione, nel caso dell’ILVA S.p.a., del commissariamento straordinario *ex d.l. n. 61/2013*<sup>26</sup>, primo corollario è lo spossamento del soggetto insolvente, che è, pertanto, privato dell’amministrazione dell’impresa e della gestione del patrimonio, rimessi entrambi al commissario straordinario.

In una con lo spossamento, hanno luogo, rispetto all’insolvente, tutti gli effetti patrimoniali che il fallimento determina per il fallito, segnatamente contemplati dagli articoli 42, 43, 44, 46 e 47 della legge fallimentare.

La legittimazione processuale transita, poi, dall’imprenditore in crisi al commissario straordinario, che, stante l’art. 2, c. 2- *bis*, d.l. n. 347/2003, sta in giudizio nelle controversie, anche in corso, relative ai rapporti di diritto patrimoniale dell’impresa. Con la sola eccezione delle azioni di responsabilità verso amministratori e sindaci<sup>27</sup>, neppure è richiesto il rilascio di autorizzazioni di sorta, non essendovi norma che espressamente le contempli.

Quanto ai creditori, dal decreto di ammissione scaturisce il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali, anche speciali, quali quelle esperibili dalle esattorie o a tutela del credito fondiario. Dato, poi, il disposto contenuto nell’art. 6, c. 2, l. n. 452/1987, al blocco delle azioni esecutive deve aggiungersi il divieto di sequestri conservativi<sup>28</sup>.

Altri e distinti sono gli effetti della declaratoria dello stato di insolvenza, rientrando nel solo alveo dell’autorità giudiziaria, e – come si è detto – destinata ad intervenire nei quindici giorni successivi alla comunicazione del decreto ministeriale.

Come, infatti, recita l’art. 4, c. 1, del d.l. n. 347/2003, “*La sentenza determina, con riferimento alla data del decreto di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, gli effetti di cui al decreto legislativo n. 270, in quanto compatibili*”.

<sup>24</sup> Così l’art. 4, c. 1, del d.l. n. 347/2003, cit.

<sup>25</sup> Sul principio di conservazione degli effetti degli atti compiuti dagli organi della procedura, v., da ultima, la sentenza Cass. civ., sez. I, 22 gennaio 2014, n. 1280, in *Dir. e Giust.*, 23 gennaio 2014.

<sup>26</sup> Art. 2, c. 1, d.l. n. 1/2015.

<sup>27</sup> In questo senso, MAFFEI ALBERTI, *Commentario breve alla legge fallimentare*, Padova, 2013, p. 1942, che richiama il combinato disposto degli artt. 8 e 36 del d.lgs. n. 270/1999 e 206 della l. fall.

<sup>28</sup> Così, PACCHI, *L’amministrazione straordinaria delle imprese di “rilevanti” dimensioni*, in APICE (diretto da), *Trattato di diritto delle procedure concorsuali*, Torino, 2011, p. 861.



Pur a fronte della generica formulazione di legge, che, ad una chiara dicitura degli effetti discendenti dalla sentenza, predilige una più sibillina clausola di compatibilità con la procedura di amministrazione straordinaria “speciale”, non possono che disapplicarsi le norme del d.lgs. n. 270/1999 sull’affidamento della gestione dell’impresa al debitore, nonché quelle che, investendo gli effetti di cui all’art. 2, c. 2- *bis*, d.l. cit., comporterebbero una sovrapposizione della declaratoria dello stato di insolvenza al decreto di ammissione immediata alla procedura.

Certa è, invece, l’applicabilità dell’art. 52 l. fall. e dei disposti richiamati dall’art. 169 l. fall., cui è d’uopo aggiungere l’art. 54, c. 3.

Del tutto lacunoso è, poi, il testo di legge in relazione agli effetti della declaratoria dello stato di insolvenza sui rapporti giuridici preesistenti, ai quali deve ritenersi applicabile la disciplina dettata per l’amministrazione straordinaria delle grandi imprese<sup>29</sup>, dato il rinvio contemplato dall’art. 8 del d.l. n. 347/2003<sup>30</sup>.

Se, poi, quanto agli atti pregiudizievoli ai creditori, l’art. 49 del d.lgs. n. 270/1999 consente l’esperimento delle azioni revocatorie fallimentari nei soli casi in cui sia stato autorizzato un programma di cessione, l’art. 6 del d.l. n. 347/2003 apre all’esercizio delle revocatorie – con l’eccezione degli atti e pagamenti compiuti in pendenza del commissariamento straordinario *ex d.l. n. 61/2013*<sup>31</sup> – anche allorché sia stato avviato un programma di ristrutturazione, sempre che le stesse si traducano in un vantaggio per i creditori.

Pur essendo, infatti, difficile revocare in dubbio che le revocatorie sarebbero ontologicamente incompatibili con un programma di ristrutturazione, dovendo quest’ultimo di per sé solo condurre al soddisfacimento di tutti i creditori e potendosi le prime risolvere in un beneficio per quello stesso imprenditore in crisi che aveva congegnato gli atti in frode ai creditori<sup>32</sup>, l’articolo 6 ha incontrato il consenso della Consulta che, con la pronuncia n. 172/2006<sup>33</sup>, ha fugato i dubbi di legittimità costituzionale<sup>34</sup>. Che, tuttavia, la *quaestio* dell’ammissibilità delle revocatorie nella nostra

---

<sup>29</sup> Si vedano gli artt. 50 e ss. del d.lgs. n. 270/1999, cit.

<sup>30</sup> Deve, però, tenersi conto, in relazione all’art. 50, c. 2, del d.lgs. n. 270/1999, cit., della norma di natura interpretativa introdotta dall’art. 1- *bis* della l. 27 ottobre 2008, n. 166, secondo cui “*la prosecuzione delle prestazioni contrattuali da parte del commissario non integra di per sé il subentro nel contratto, per facta concludentia, richiedendosi sempre ai fini della produzione degli effetti di cui all’art. 51, una comunicazione formale e per iscritto in tal senso*”.

<sup>31</sup> Così, l’art. 1, c. 7, del d.l. n. 1/2015. V. anche l’art. 3, c. 3, del citato d.l., per cui, anche in relazione alla liquidazione di cui all’atto convenzionale che il commissario straordinario è legittimato a sottoscrivere – previo parere dell’Avvocatura Generale dello Stato e del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare – con FINTECNA S.p.a., non è ammesso l’esperimento di revocatorie.

<sup>32</sup> V., in merito, TARZIA, *La revocatoria fallimentare nell’alternativa fra liquidazione e conservazione dell’impresa in crisi*, in *Dir. Fall.*, n. 2/2012, p. 242 e ss.

<sup>33</sup> C. Cost., 21 aprile 2006, n. 172, in *Foro it.*, 2006, I, c. 1638.

<sup>34</sup> In particolare, il ‘via libera’, contenuto nell’articolo 6, delle revocatorie, “*purché si traducano in un vantaggio dei creditori*” implicherebbe che l’ammissibilità delle azioni *de quibus* sarebbe variabile dipendente dell’effettiva evoluzione “*in senso liquidatorio*” della procedura (così, in particolare, si è pronunciata la Consulta: “*Una adeguata considerazione di quel quadro normativo, infatti, non consente certamente di qualificare “pleonastico” l’inciso finale dell’art. 6, comma 1, ma, al contrario, di attribuirgli valore e significato ben precisi, idonei a fugare i dubbi di legittimità costituzionale sollevati: è evidente, infatti, che quell’inciso - in una norma la cui prima parte (derivante dall’originaria stesura del provvedimento normativo) sembra ammettere sempre ed in ogni caso l’esperibilità delle azioni revocatorie - ben può (e deve) essere inteso nel senso che quelle azioni sono ammissibili solo quando la procedura si sia evoluta in senso liquidatorio, e cioè o verso la cessione di cui all’art. 27, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 270 del 1999 o verso il concordato con assunzione ovvero, ancora, verso il fallimento. L’infondatezza della questione, come sollevata dai rimettenti, è confermata non solo dall’oscurità dell’affermazione, apodittica, per la quale sarebbe “dubbio” il parametro costituito dall’art. 124 del r.d. n. 267 del 1942 (legge fallimentare), ma anche, e soprattutto, dall’affermazione finale secondo la quale «le censure di illegittimità si incentrano sulla disciplina generale della procedura, nell’ambito della quale l’epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell’imprenditore all’ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque*

procedura sia, a tutt'oggi, aperta lo dimostra il disegno di legge 28 agosto 2008<sup>35</sup>, con cui il Governo, nel proporre il conferimento di una delega per il “riordino della legislazione in materia di gestione delle crisi aziendali”, aveva incluso, tra le direttive della, quanto mai, opportuna revisione – resa ancora più attuale dal d.l. n. 1/2015, cit. – quello di “coordinare l'esercizio delle revocatorie fallimentari con le fattispecie di risanamento mediante ristrutturazione economica e finanziaria”.

### **5. Il programma e la sua attuazione. Il procedimento per l'accertamento del passivo. Il concordato.**

Le due anime, amministrativa e giudiziaria, dell'amministrazione straordinaria “speciale” fanno sì che dai provvedimenti, amministrativo e giudiziario, in commento – il primo impugnabile con ricorso avanti agli organi della giustizia amministrativa o, in alternativa, giusta ricorso al Capo dello Stato, mentre il secondo con il rimedio dell'opposizione *ex art. 9* del d.lgs. n. 270/1999<sup>36</sup> – prendano, rispettivamente, vita l'*iter* amministrativo volto alla formazione e realizzazione del programma di ristrutturazione e quello giudiziario, teso all'accertamento del passivo.

Il programma, fulcro dell'intera procedura, che può – come si è detto – atteggiarsi a piano di vera e propria ristrutturazione economico-finanziaria, di cessione dei complessi aziendali o, nel caso delle imprese operanti nel settore dei pubblici servizi essenziali<sup>37</sup>, persino di “cessione di complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno”<sup>38</sup>, è rimesso al commissario straordinario, che è tenuto a presentarlo al Ministro, entro centottanta giorni dalla nomina, prorogabili per non più di novanta<sup>39</sup>.

---

*modalità attuato (artt. 4 e 4-bis): passo dal quale emerge limpidamente come l'asserita irrilevanza dell'indirizzo assunto in concreto dalla procedura discenda dall'impostazione “nominalistica” della questione, fondata sulla sola lettera dell'art. 1, comma 1, della “legge Marzano”, e comporti l'arbitraria attribuzione alla procedura, quali che siano le «modalità» attraverso le quali si svolge, di un «epilogo naturale» («ritorno dell'imprenditore all'ordinaria operatività industriale») che è estraneo proprio alla «modalità» (e non solo ad essa) assunta nell'ipotesi oggetto dei giudizi a quibus. Tanto poco il «ritorno dell'imprenditore all'ordinaria operatività industriale» costituisce l'«epilogo naturale» della procedura de qua che, ove il concordato con assuntore non fosse stato approvato dai creditori o non fosse stato omologato dal tribunale, sarebbe stata possibile - ex art. 4-bis, comma 11-bis, del decreto-legge n. 347 del 2003 - la presentazione di un piano di cessione ex art. 27, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 270 del 1999 e, in caso di mancata presentazione o di mancata approvazione, la dichiarazione di fallimento; sicché una «modalità» liquidatoria segue, sempre e necessariamente, non solo alla (iniziale) impraticabilità del piano di ristrutturazione (art. 4, comma 4), ma anche alla mancata approvazione del concordato, conservativo se con garanzia, o liquidatorio se con assuntore”).*

<sup>35</sup> Il cui testo è consultabile nella sezione “Comunicati stampa del Presidente del Consiglio”, in [www.governo.it/provvedimenti](http://www.governo.it/provvedimenti).

<sup>36</sup> Sui profili di giurisdizione, in relazione ai provvedimenti adottati in seno all'amministrazione straordinaria, v., correttamente, DE LISE, *L'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per il quale: “[...] ferma la giurisdizione del giudice ordinario su determinati aspetti (dalla dichiarazione dello stato di insolvenza alla formazione dello stato passivo, dalle azioni revocatorie alla cognizione dei provvedimenti relativi alla liquidazione dei beni ex art. 65 della legge Prodi bis), per le questioni concernenti la fase pubblicistica e gli interventi della pubblica amministrazione la giurisdizione va riconosciuta al giudice amministrativo”. Sull'attribuzione al g.a. della giurisdizione in materia di provvedimenti amministrativi di autorizzazione alla vendita dei beni di proprietà delle imprese soggette ad amministrazione straordinaria, v., in particolare, Cons. St., sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1674, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>37</sup> E, a quanto consta – stante la mancata modifica, con il d.l. n. 1/2015, dell'art. 27 del d.lgs. n. 270/1999 –, non anche delle imprese che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale *ex art. 1* d.l. n. 207/2012, cit.

<sup>38</sup> Infatti, nonostante manchi una disposizione espressa nel d.l. n. 347/2003, deve ritenersi che il rinvio da quest'ultimo operato all'art. 27, c. 2, lett. a) e b), del d.lgs. n. 270/1999 valga anche in relazione alla lett. b- bis) dell'anzidetto disposto. Sul punto, v. MAFFEI ALBERTI, *Commentario breve alla legge fallimentare*, cit., p. 1948.

<sup>39</sup> Sul tema, v., in particolare, PACCHI, *L'amministrazione straordinaria delle imprese di “rilevanti” dimensioni*, in APICE (diretto da), *Trattato di diritto delle procedure concorsuali*, Torino, 2011, p. 869 e ss., nonché, con riferimento al d.lgs. n. 270/1999, ID., *Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), § 3. Sulle funzioni del commissario straordinario, v. l'art. 3 del d.l. n. 347/2003, con particolare riguardo al potere-dovere del primo di provvedere, sino alla dichiarazione dello stato di insolvenza, all'amministrazione dell'impresa e alla di lui

Se, sul contenuto del programma, è d'uopo rinviare all'art. 56 del d.lgs. n. 270/1999, la "specialità" della procedura in commento non può che riscontrarsi in relazione alla già ricordata previsione, contenuta nell'art. 4, c. 2, d.l. n. 347/2003, per cui va in debito conto tenuta la posizione dei piccoli risparmiatori persone fisiche che abbiano investito in obbligazioni emesse o garantite dall'impresa in crisi<sup>40</sup>.

Onere del commissario è altresì depositare, avanti al giudice delegato, una relazione contenente la descrizione particolareggiata delle cause dell'insolvenza, accompagnata dallo stato analitico ed estimativo delle attività e dall'elenco nominativo dei creditori, con l'indicazione dei rispettivi crediti e delle cause legittime di prelazione.

Il silenzio normativo sull'*iter* autorizzativo del programma impone, dato il rinvio operato dall'art. 8 del d.l. n. 347/2003, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 57 d.lgs. n. 270/1999, con la sola diversità che al Ministero dovrebbe sostituirsi il Ministro dello sviluppo economico<sup>41</sup>.

Dato l'art. 57, c. 4, d.lgs. n. 270/1999, in caso di impossibilità di adozione del programma o di diniego della sua autorizzazione, il Tribunale dispone la conversione della procedura in fallimento, sempre che il commissario straordinario non confezioni un programma di cessione, destinato a durare due anni dal provvedimento autorizzatorio<sup>42</sup>.

Ove, invece, al termine di scadenza, il programma risulti solo in parte eseguito, il Ministro può, su istanza del commissario, nei casi di particolare complessità delle operazioni, disporre la proroga del termine di esecuzione per un massimo di dodici mesi. Ulteriore proroga può, infine, aversi, per un altro anno – o, nel caso di programma di cessione dei complessi aziendali, ove risulti l'utile prosecuzione dell'esercizio dell'impresa, per altri due –, allorché le procedure non possano, per la particolare complessità che le connota, trovare definizione.

Parallelamente al binario amministrativo, corre quello giudiziario, teso all'accertamento del passivo.

Non può che, in materia, applicarsi l'art. 53 del d.lgs. n. 270/1999, che, a sua volta, rinvia alla legge fallimentare, limitandosi al solo suggello dei programmatici criteri di "*massima celerità e speditezza*", destinati a risolversi, sul piano dell'immediata precettività, nella riduzione di rinvii o contestazioni pretestuose<sup>43</sup>.

---

facoltà di procedere, prima dell'autorizzazione del programma, al pagamento dei creditori anteriori, previa autorizzazione del giudice delegato (in particolare, sulla nozione di creditori anteriori, che ricomprenderebbe sia i titolari di crediti pecuniari che abbiano già integralmente eseguito la propria prestazione prima dell'apertura della procedura, sia i titolari di crediti sorti sempre prima dell'apertura della procedura, ma nell'ambito di un rapporto giuridico non ancora integralmente eseguito da entrambe le parti, all'atto dell'apertura dell'*iter*, si confronti CASTAGNOLA - SACCHI, *La legge Marzano. Commentario*, Torino, 2006, p. 82), oltre all'art. 5, c. 2 e 2-*bis*, con riferimento alla facoltà del commissario di compiere, prima dell'autorizzazione del programma, operazioni o categorie di operazioni necessarie per la salvaguardia della continuità dell'attività aziendale.

<sup>40</sup> Art. 4, c. 2, d.l. n. 347/2003, cit.

<sup>41</sup> Così, CASTAGNOLA - SACCHI, *La legge Marzano. Commentario*, Torino, 2006, p. 122.

<sup>42</sup> Legittime perplessità sul detto termine biennale le esprime MAFFEI ALBERTI, *Commentario breve alla legge fallimentare*, cit., p. 1951, per il quale: "*Il risultato che ne deriva è che, in caso di applicazione di un programma di cessione sin dall'origine della procedura, lo stesso avrà durata di un anno (prorogabile per tre mesi) giusta la disposizione dell'art. 27, lett. a), d.lgs. n. 270/1999, mentre in caso di adozione sempre di un programma di cessione, ma per effetto della mancata autorizzazione del programma di ristrutturazione originariamente previsto (ovvero per effetto della mancata omologazione del concordato v. art. 4-*bis*, 11° co. *bis*), la durata sarà di anni due, in espressa deroga proprio del disposto di cui all'art. 27, lett. a), d.lgs. n. 270/1999*".

<sup>43</sup> Così, GUALANDI, *Le misure urgenti per la ristrutturazione di grandi imprese in stato di insolvenza (la cosiddetta amministrazione straordinaria speciale)*, cit., p. 644, per la quale: "*I criteri di celerità e speditezza evocati dalla norma non possono tramutarsi in una limitazione delle tutele per i creditori*".

Un peculiare atteggiarsi dell'*iter*, amministrativo e giudiziario, scaturisce dalla possibile inclusione – consentita dall'art. 4- *bis* del d.l. n. 347/2003 – di un'istanza di concordato nel programma<sup>44</sup>.

Con una previsione successivamente mutuata dal legislatore del concordato fallimentare e preventivo, il menzionato disposto fa sì che il concordato, la cui iniziativa spetta – a differenza delle altre procedure concorsuali – esclusivamente al commissario straordinario, che ne fa istanza al giudice delegato entro tre giorni dall'autorizzazione del programma, possa prevedere la suddivisione dei creditori in classi secondo posizione giuridica ed interessi economici omogenei<sup>45</sup> e stabilire trattamenti differenziati fra creditori appartenenti a classi diverse. Nessun limite è posto alle concrete modalità di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei creditori, che possono avvenire “*attraverso qualsiasi forma tecnica o giuridica*”, anche mediante accollo, fusione o altra operazione societaria. Possibile è non solo l'assegnazione ai creditori o a società da questi partecipate di azioni, quote, obbligazioni, anche convertibili in azioni, altri strumenti finanziari o titoli di debito, ma anche l'attribuzione ad un assunto delle attività delle imprese interessate dalla proposta di concordato, finanche in una con le azioni revocatorie di cui all'art. 6 d.l. n. 347/2003, promosse dal commissario straordinario sino alla data di pubblicazione della sentenza di approvazione del concordato.

Se, come si è visto, il procedimento di accertamento del passivo è, di norma, disciplinato dalle stesse regole che valgono per il fallimento, la presentazione della proposta di concordato comporta l'interruzione delle relative operazioni<sup>46</sup>.

Della menzionata proposta è necessario dare pubblicità, nelle modalità individuate dall'art. 4, c. 2- *bis*, del d.l. n. 347/2003, e, in ogni caso, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana; come, poi, prevede l'art. 4- *bis*, c. 5, del d.l. cit., insieme alla proposta di concordato deve essere pubblicato il provvedimento del giudice delegato che fissa il termine entro il quale l'imprenditore insolvente, i creditori ed ogni altro interessato possono depositare, presso la cancelleria del tribunale, documenti e memorie scritte contenenti le proprie osservazioni su elenco dei creditori, importi indicati e relative cause di prelazione.

Nei successivi sessanta giorni, il giudice delegato forma, con l'ausilio del commissario straordinario, gli elenchi dei creditori ammessi, esclusi in tutto o in parte o ammessi con riserva, con la precisazione dei relativi importi e delle cause di prelazione, e li deposita in cancelleria, rendendoli esecutivi con proprio decreto.

Per garantire ai creditori le necessarie prerogative difensive e, in particolare, la facoltà di proporre opposizione allo stato passivo o impugnazione dei crediti ammessi, viene data loro notizia del deposito degli elenchi dei creditori ammessi, secondo le modalità contemplate dall'art. 4- *bis*, c. 6, del d.l. n. 347/2003.

Contestualmente al deposito dei citati elenchi, il giudice delegato stabilisce le modalità ed il termine entro cui i creditori, ammessi senza e con riserva, sono chiamati a votare – tramite

---

<sup>44</sup> Oggi – come deve ritenersi, alla luce dell'art. 1, c. 6, d.l. n. 1/2015 – non solo di ristrutturazione.

<sup>45</sup> La posizione giuridica può indifferentemente involgere la fonte del credito, così come la presenza o meno di diritti di prelazione, mentre l'omogeneità degli interessi economici può, alternativamente, discendere dalla collocazione dei creditori nei rapporti con l'impresa debitrice o dall'entità del credito. Sulla sistemazione dei creditori in classi quale nuova dimensione della concorsualità, v. DE SENSI, *La concorsualità nella gestione della crisi di impresa*, Roma, 2009, p. 217 e ss. e p. 238 e ss.

<sup>46</sup> Prevede, peraltro, l'art. 4- *bis*, c. 1- *bis*, del d.l. n. 347/2003, che il commissario possa chiedere al giudice delegato di disporre la sospensione di verifica dello stato passivo anche prima della presentazione della proposta di concordato, allorché emergano concrete possibilità di compiere la relativa istanza.

telegramma, lettera raccomandata o altra modalità ritenuta idonea dal giudice delegato – sulla proposta di concordato, scegliendo una data rientrante nei sessanta giorni successivi alla data di comunicazione dell'avvenuto deposito degli elenchi.

Al principio del *nemine opponente* l'art. 4- *bis*, c. 8, d.l. cit., predilige il più pragmatico, ma meno garantista, criterio maggioritario, sancendo, a scapito delle minoranze, che, non solo il concordato “è approvato se riporta il voto favorevole dei creditori che rappresentino la maggioranza dei crediti ammessi al voto”, ma anche che, in caso di avvenuta suddivisione in classi, l'approvazione consegue al voto favorevole dei creditori rappresentanti la maggioranza dei crediti ammessi al voto nella singola classe<sup>47</sup>.

Il potere della maggioranza, da cui dipende l'approvazione del concordato, trova un temperamento solo allorché si sia registrato il dissenso di una o più classi dei creditori: il comma 9 dell'art. 4- *bis* estende, in tal caso, i poteri di controllo del Tribunale, di norma limitati ai soli profili di legittimità, attribuendo allo stesso il compito di valutare *funditus* i contenuti di merito<sup>48</sup>, approvando il concordato se ritiene che i creditori appartenenti alle classi dissenzienti non potrebbero, comunque, trovare soddisfazione nelle altre alternative concretamente praticabili.

La sentenza che approva il concordato, soggetta alle forme di pubblicità di cui all'art. 17 l. fall. e provvisoriamente esecutiva, può essere impugnata, innanzi alla Corte di appello, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione; con il suo passaggio in giudicato, si chiude l'amministrazione straordinaria<sup>49</sup>.

## 6. Conclusioni.

Il recente d.l. n. 1/2015 esorta a muovere dal particolare al generale, rendendo attuale il dibattito su una procedura che, come quella in commento, risulta, a norme invariate, insuscettibile di riduzione ad unità.

L'esistenza di un'amministrazione straordinaria “speciale” ex d.l. n. 347/2003 a fianco di una “comune” ex d.lgs. n. 270/1999, la loro convivenza con altra procedura, speciale per “specialità al quadrato”<sup>50</sup>, tagliata sulle imprese esercenti servizi pubblici essenziali e su quelle che gestiscano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, e la simultanea presenza di l'ulteriore, peculiare, modello di amministrazione straordinaria, introdotto dal d.l. n. 40/2010, per le

---

<sup>47</sup> In argomento, v., in senso contrario a detto strapotere della maggioranza, CARRATTA, voce *Procedure concorsuali (riforme delle) – II Profili processuali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XXIV, 2006, nonché ABETE, *Il ruolo del giudice e il principio maggioritario nel novello concordato preventivo: brevi note*, in *Fall.*, 2008, p. 253, e, più di recente, LANFRANCHI, *Costituzione e procedure concorsuali*, Torino, 2010, p. 142. V. anche BOZZA, *L'organo deputato alla verifica della maggioranza nel nuovo concordato*, in *Fall.*, 2005, p. 801.

<sup>48</sup> Su siffatto peculiare potere dell'autorità giudiziaria, v. GENTILI, *Autonomia assistita ed effetti ultra vires nell'accettazione del concordato*, in *Giur. comm.*, 2007, p. 356.

<sup>49</sup> Chiusura della procedura si ha altresì allorché vengano conseguiti gli obiettivi programmati dell'*iter*, con la scadenza del programma di ristrutturazione o, anche prima, con il recupero, da parte dell'imprenditore, della capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni, oppure, nell'ipotesi del programma di cessione, con il soddisfacimento, almeno parziale, dei creditori (GUGLIELMUCCI, *Diritto fallimentare*, Torino, 2012, p. 398). Si ha, invece, conversione della procedura in fallimento nel caso di mancata autorizzazione di uno dei due programmi o nell'ipotesi in cui, essendo stato respinto il concordato, non sia stato tempestivamente presentato o non sia stato autorizzato un programma di cessione (v. l'art. 4- *bis*, c. 11- *bis* d.l. n. 347/2003). Sulle diverse ipotesi di chiusura, per una trattazione congiunta della procedura ex d.lgs. n. 270/1999 con quella ex d.l. 347/2003, v. GUGLIELMUCCI, *Diritto fallimentare*, cit., p. 397 e ss.

<sup>50</sup> L'espressione è di CAPONI, *La corsia preferenziale per alcune cause di lavoro rallenta le altre in assenza delle adeguate risorse*, in *Guida al dir. - Il Sole 24 ore*, 28 aprile 2012, p. 10.

imprese operanti nel settore della riscossione delle entrate locali, fanno riflettere sull'effettivo *ubi consistam* della singola procedura, anche in relazione al canone costituzionale di eguaglianza-ragionevolezza.

Se, infatti, la pluralità di procedure differenti, pur destinata ad assolvere alla medesima finalità di recuperare l'impresa al mercato, non giova ai fini della semplificazione del diritto, va, parimenti, revocato in dubbio che il mantenimento in piedi di una procedura che, come quella *ex d.l. n. 347/2003*, differisce, anche alla luce del *d.l. n. 1/2015*, da quella "comune" *ex d.lgs. n. 270/1999* per poco più delle soglie dimensionali sia appieno compatibile con la necessità di trattare in modo eguale situazioni coincidenti, anima del principio di eguaglianza.

La diversificazione delle procedure dovrebbe discendere da un'effettiva diversità delle situazioni concrete e, segnatamente, del tipo di crisi che abbia inciso sull'attività di impresa; diversamente, il ritocco dei requisiti di ammissione, così come l'ampliamento dei poteri di intervento dell'autorità amministrativa, si risolverebbero in disposti "fotografia", sconfinanti in norme *pro privis latae*, di dubbia compatibilità costituzionale<sup>51</sup>. Del resto, come da noto insegnamento pretorio<sup>52</sup>, la conformità a Costituzione delle leggi-provvedimento è variabile dipendente della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore di disciplinare, con atto formalmente normativo, una concreta ed individuabile fattispecie a connotazione concretamente provvedimentoale.

Maggiori possono, poi, apparire i dubbi di legittimità costituzionale ove si consideri che, pur astrattamente dovendo l'amministrazione straordinaria risolversi in un vantaggio per i creditori, questi si atteggiavano, dall'inizio al termine dell'*iter*, a poco più di invitati di pietra, estranei all'iniziativa della procedura – e finanche del concordato – ed alle singole fasi che la scandiscono<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Sul tema, v. LANFRANCHI, *Civile giurisdizione e procedure concorsuali*, in *Corr. giur.*, n. 6/2007, p. 877 e ss.

<sup>52</sup> V., ad es., C. Cost., 8 maggio 2009, n. 137, in *Giur. cost.*, n. 3/2008, p. 1710, secondo cui: "va ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 248 e 347 del 1995), non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto. Tuttavia, come di recente ribadito da questa Corte nelle sentenze n. 94 del 2009 e n. 267 del 2007, queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 492 del 1995). La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenza n. 241 del 2008). In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 153 del 1997 e n. 185 del 1998), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze nn. 2 e 153 del 1997, n. 364 del 1999 e n. 429 del 2002), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentoale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997). Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentoale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione".

<sup>53</sup> In questo senso, ad es., PATTI, *Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese insolventi*, cit., p. 849 e ss., per il quale: "Ed è, per converso, procedura dalla quale, a differenza che nell'amministrazione straordinaria, i creditori sono sostanzialmente estromessi, sia sul piano dell'iniziativa, sia sul piano del diretto coinvolgimento nella concertazione del programma e di una sua finalizzazione al loro interesse, se non per la votazione (sulla base dell'eventuale suddivisione in classi) del concordato, che il commissario straordinario può prevedere, a norma dell'art. 4 bis, nell'ambito del programma di ristrutturazione, come modalità soddisfattiva dei creditori".

La tutela del credito può, senz'altro, subire un arretramento, a fronte delle esigenze di risanamento<sup>54</sup> che possono, invero, promuoverlo, purché, però, ciò avvenga nel rispetto della *par condicio*<sup>55</sup>, dell'uguale trattamento dei terzi<sup>56</sup>, del principio di trasparenza – onde ovviare a cessioni od affitti dettati da particolar-personalismi<sup>57</sup> –, del regime che presiede alla responsabilità amministrativa e contabile<sup>58</sup> e delle stesse prerogative 'giurisdizionali' che un'eccessiva amministrativizzazione o politicizzazione rischiano di vanificare<sup>59</sup>.

Un'amministrazione straordinaria che, come quella "speciale" ex d.l. n. 347/2003, è gemmata dalla *ratio* della ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa in crisi, per, poi, assumere diversa genetica con il 'via libera' al programma di cessione dei complessi aziendali<sup>60</sup>, troppo poco si differenzia da quella "comune" di cui al d.lgs. n. 270 del 1999, ove si prescinda dai più pervasivi poteri conferiti all'autorità politica nei settori individuati dall'art. 2, c. 2, d.l. n. 347/2003 o dalle deroghe che ha previsto alla legislazione lavoristica e alla stessa normativa *antitrust*. Diversificazione dei binari normativi non giustificate da effettive diversità ontologiche, ma, anzi, ispirate dalla necessità di salvaguardare particolari o particolaristici interessi, rischiano di allontanarsi da principi costituzionali giammai negoziabili.

Il risanamento è sì un valore da perseguire, con decisi interventi normativi, sull'onda dell'esperienza giuridica europea<sup>61</sup>, non, però, a scapito di quel principio di eguaglianza-ragionevolezza, la cui violazione, motivata da questa o quella situazione concreta, avrebbe a tradursi in rovinosi aggravati della crisi.

---

<sup>54</sup> Questa è, innegabilmente, la prospettiva da cui muove il legislatore del 2003. In questo senso, v. anche DI MARZIO, *Appunti sull'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria*, in [www.ilfallimentarista.it](http://www.ilfallimentarista.it), § 1, per il quale: "a differenza del diritto ordinario della crisi d'impresa, non si rinvencono disposizioni che inibiscano la prosecuzione dell'attività in pregiudizio dei creditori".

<sup>55</sup> Si pensi alla particolare tutela riservata, dal d.l. n. 347/2003, ai piccoli risparmiatori. V. altresì il citato art. 3 del d.l. n. 347/2003, che contempla la facoltà del commissario straordinario di procedere, prima dell'autorizzazione del programma, al pagamento dei debiti pregressi, previa autorizzazione del giudice delegato, ove ciò sia funzionale ad evitare un grave pregiudizio alla continuazione dell'impresa o alla sua stessa consistenza patrimoniale – in argomento, GUGLIELMUCCI, *Diritto fallimentare*, cit., p. 396, nt. 12: "La norma in esame non fa altro che esplicitare un principio già desumibile dal sistema anche se il riferimento al grave pregiudizio "alla continuazione dell'impresa o alla consistenza patrimoniale dell'impresa stessa" sembra suggerito da una vicenda che aveva interessato una società del gruppo Parmalat: il Parma Calcio che, in base alla normativa della F.I.G.C., in difetto di pagamento dei "debiti sportivi" pregressi non avrebbe potuto ottenere l'iscrizione al campionato 2004-2005 (pregiudizio alla continuazione dell'impresa) ed avrebbe subito lo svincolo dei giocatori (pregiudizio alla consistenza patrimoniale)".

<sup>56</sup> Si pensi, ad esempio, al regime delle revocatorie ex art. 6 del d.l. n. 347/2003. Quanto detto trova ulteriore conferma nel dettato del c. 1 del citato art. 6, che, nella versione novellata dal d.l. n. 1/2015, recita: "Non sono in ogni caso soggetti ad azione revocatoria gli atti e i pagamenti compiuti in pendenza del commissariamento straordinario di cui al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, in attuazione della finalità di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 61 del 2013".

<sup>57</sup> V., ad es., l'art. art. 4, c. 4- quater, d.l. cit.

<sup>58</sup> V., oltre all'art. 2, c. 6, del d.l. n. 1/2015, l'art. 3, c. 1, del d.l. n. 134/2008, su cui i condivisibili rilievi critici di FABIANI - STANGHELLINI, *La legge Marzano con le ali, ovvero della volatilità dell'amministrazione straordinaria*, cit., p. 1337 e ss.

<sup>59</sup> *Ex multis*, FABIANI-FERRO, *Dai tribunali ai ministeri: prove generali di degiurisdizionalizzazione della gestione delle crisi d'impresa*, cit., p. 131. Sul tema, con più generale riferimento alle ultime riforme che hanno interessato il diritto della crisi d'impresa, v. l'ampio studio di LANFRANCHI, *Costituzione e procedure concorsuali*, cit., *passim*.

<sup>60</sup> V. altresì l'art. 5 del d.l. n. 347/2003, che attribuisce al Ministero il potere di autorizzare, dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza, singole operazioni di cessione e di utilizzo di beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa.

<sup>61</sup> Per un confronto con la c.d. *Reorganization* statunitense, v. il classico studio di TROST, *Business Reorganizations under Chapter 11 of the New Bankruptcy Code*, in *The Business Lawyer*, vol. 34, n. 3, april 1979, p. 1309 e ss.

L'imperativo di un'unitaria regolamentazione dell'insolvenza e dei suoi corollari<sup>62</sup>, sulla falsariga della *Insolvenzordnung* tedesca, che non conosce procedure distinte<sup>63</sup>, dovrebbe significativamente imporsi, ancor più alla luce delle singolari varianti introdotte dal d.l. n. 1/2015, perché la diversità delle discipline, oltre a minare la certezza del diritto, non sia lo schermo di ingiustificati privilegi.

---

<sup>62</sup> V. ancora FABIANI-FERRO, *Dai tribunali ai ministeri: prove generali di degiurisdizionalizzazione della gestione delle crisi d'impresa*, cit., *passim*: “La scelta del decreto urgente – sicuramente provocata dalla esplosione di un singolo dissesto di rilevante portata – contraddice dunque un generale progetto di riforma della materia concorsuale avviato nelle ultime due legislature (quella precedente e quella corrente) e non può non destare lo sconcerto in quanti hanno davvero creduto che fosse davvero giunto il momento opportuno per dare anche al nostro Paese un nuovo e moderno sistema di regolazione della crisi d'impresa”.

<sup>63</sup> Valorizzando il rilevante strumento del “piano di regolazione dell'insolvenza” (*Insolvenzplan*). In tema, v., ad es., NERLICH-KREPLIN, *Münchener Anwaltshandbuch, Sanierung und Insolvenz*, München, 2006.