

**DIRITTO DELL'ECONOMIA**

*Collana diretta da*  
**Eugenio Picozza e Raffaele Lener**

**MARIA VITTORIA FERRONI**

# **Le procedure amministrative di gestione delle imprese in crisi**



**G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO**

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. L'oggetto della ricerca. – 2. I modelli tipologici della procedura di amministrazione straordinaria. – 3. Gli obiettivi della ricerca.

### 1. *L'oggetto della ricerca*

Il crescente senso di instabilità nella società civile largamente dipendente dalla depressione economica dell'ultimo ventennio (acuito dalla crisi pandemica e dal recente conflitto bellico in Ucraina) sembra coniugarsi ad un quadro di incertezza delle istituzioni chiamate a dare risposta al problema del rischio<sup>1</sup> sia sul piano della gestione degli effetti che del governo delle emergenze. In tale contesto le soluzioni per far fronte alla crisi della grande impresa sono crocevia di diversi settori di ricerca sia di diritto fallimentare, commerciale e diritto del lavoro ma anche di diritto amministrativo e diritto pubblico. Centrale appare il ruolo dello Stato nel perseguire la finalità dell'interesse pubblico alla conservazione dell'attività produttiva mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali, che assurge a valore che trascende il singolo caso diventando proprio di tutta la collettività.

La prospettiva della ricerca riguarda lo studio della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza – strumento per far fronte alla crisi economica di grandi o grandissime imprese o gruppi – con la lente del diritto amministrativo.

Si tratta di una procedura concorsuale connotata da un potere di indirizzo<sup>2</sup> e vigilanza<sup>3</sup> da parte dello Stato e da un rovesciamento della scala di valori

---

<sup>1</sup> A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, *passim*; v. anche L. GIANI, M. D'ORSOGNA, A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, in F.G. SCOCA, G. CORSO, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, M. IMMORDINO, A. POLICE, M.A. SANDULLI, M. SPASIANO (Collana diretta da), *Contributi di diritto amministrativo*, Napoli, 2018.

<sup>2</sup> E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della Pubblica amministrazione*, Padova, 1988.

<sup>3</sup> S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in

protetti nell'ambito del fallimento<sup>4</sup> (ora liquidazione giudiziale) e del concordato preventivo, articolata in una fase giudiziale ed una fase amministrativa, con lo scopo primario di salvaguardare l'interesse pubblico alla prosecuzione dei complessi produttivi ed al salvataggio dei posti di lavoro<sup>5</sup>, mentre dell'interesse dei creditori occorre solo "tenere conto". L'ambito di applicazione della procedura include le imprese private o i gruppi di imprese di importanti dimensioni, anche operanti nei settori dei servizi essenziali; nonché, secondo la

---

E. BANI, M. GIUSTI (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Padova, 2004, p. 25 e ss.; C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Milano, 2012; cfr. anche U. FORTI, *Vigilanza e tutela amministrativa*, in *Enc. it.*, vol. XXXV, Roma, 1937, pp. 339-340; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 49 e ss.; L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Milano, 1984; S. VALENTINI, *Vigilanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993; M. STIPO, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994; M. D'ALBERTI, *La vigilanza economica esercitata da pubblici poteri*, in E. BANI, M. GIUSTI (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Padova, 2004, p. 75 e ss.

<sup>4</sup> Sulla filosofia della legge fallimentare del 1942 in relazione alla crisi d'impresa, N. LONGOBARDI, *Crisi d'impresa e intervento pubblico*, Milano, 1985, pp. 11-19, 47 e ss., 67 e ss., 104, 239 e ss. osserva che "la valutazione legislativa in tema di interessi coinvolti nelle crisi imprenditoriali, sebbene contenga aperture verso una «più energica tutela degli interessi generali», resta nondimeno ancorata alla salvaguardia dei creditori: è quest'ultima che consente di soddisfare altre esigenze". Quindi "il fallimento ha per fine il soddisfacimento concorsuale dei creditori e non l'estinzione dell'impresa" (p. 17) per "apprestare per la soluzione delle crisi imprenditoriali una strumentazione giuridica funzionale ad una concezione liberista dell'economia di mercato". Tale impostazione del r.d. n. 267/1942 non venne influenzato da una serie di salvataggi che vi erano stati tra le due guerre (es. la complessa azione culminata nella costituzione dell'I.R.I.) che vennero ritenuti "provvedimenti di carattere eccezionale rispetto al generale modello liberista di soluzione delle crisi imprenditoriali" (p. 19).

<sup>5</sup> Rammenta N. LONGOBARDI, *op. ult. cit.*, p. 26 che, a partire dagli anni settanta, la legge fallimentare venne sottoposta alla critica che essa esprimeva solo la dialettica imprenditore – creditore senza alcuna considerazione della situazione particolare "che a seguito del fallimento si determina per i lavoratori dipendenti. L'uscita dell'impresa dal mercato costituisce un fatto sociale che si scarica sui singoli e sulla collettività e sono proprio i dipendenti delle imprese fallite a pagarne per primi le conseguenze". Di conseguenza "la posizione dei dipendenti – ai quali fa capo l'interesse alla collocazione e alla realizzazione dei crediti di lavoro nella procedura fallimentare, ma soprattutto quello alla conservazione del posto di lavoro – non può essere assimilata a quella degli altri creditori. Essa richiede invece una considerazione autonoma" (p. 27) che non emergeva a livello normativo nell'ambito delle procedure concorsuali. L'interesse alla tutela dei dipendenti tanto più incisivo quanto più la dimensione dell'impresa è rilevante è una delle ragioni poste a fondamento degli interventi dello Stato nelle crisi d'impresa. "Si tratta, soprattutto, degli interessi pubblici all'occupazione, alla salvaguardia del patrimonio industriale, alla protezione e allo sviluppo delle aree depresse che, secondo modalità condizioni e strumenti diversi nei vari Paesi, conducono a considerare l'esigenza di conservare le organizzazioni imprenditoriali, ancorché insolventi" (p. 34).

previsione dell'art. 14 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, le più grandi società a partecipazione pubblica.

La determinante della disciplina pubblicistica delle grandi e grandissime imprese in stato di insolvenza appare fondarsi su un'interpretazione dei profili di utilità sociale<sup>6</sup> e fini sociali<sup>7</sup> dell'art. 41 della Costituzione<sup>8</sup>, tale da con-

<sup>6</sup>E. CHELI, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, p. 303 e ss.; V. BUONOCORE, *Di alcune norme del codice civile in tema di impresa in rapporto al principio di utilità sociale di cui al 2° comma dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1971, p. 194 e ss.; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 7 e ss.; V. BUONOCORE, *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 12 e ss.; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, p. 121 e ss.; S. MAZZAMUTO, *Libertà contrattuale e utilità sociale*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 2, p. 365 e ss.; M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Napoli, 2011; G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 3, p. 625 e ss.; E. GLIOZZI, *La distribuzione delle ricchezze e l'utilità sociale: l'importanza dell'art. 41 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 3, p. 767 e ss.; C. PINELLI, *Attualità dell'art. 41 Cost., con particolare riferimento alla 'utilità sociale'*, in [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org). Secondo A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 593 e ss. ed in particolare p. 604 e ss. l'utilità sociale farebbe parte dei "principi – valvola" ossia di meccanismi tesi a dotare gli ordinamenti dell'elasticità necessaria per adeguarsi all'evolversi della vita politica e sociale. Contrario alla possibilità della funzionalizzazione dell'impresa S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, p. 33.

<sup>7</sup>M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del "Decreto Alitalia"*, in *Giur. cost.*, 2010, 4, p. 3296 e ss.; S. AMBROSINI, *L'amministrazione straordinaria*, in O. CAGNASCO, L. PANZANI (diretto da), *Crisi d'impresa e procedure concorsuali*, tomo terzo, Milano, 2016, p. 4019 e ss. V. anche E. PICOZZA, *Intervento dello Stato in economia e finalità sociali: dalla programmazione economica imperativa e per obiettivi alla dismissione dei beni e delle aziende pubbliche. Una parabola necessaria?*, in R. DI RAIMO, V. RICCIUTO (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 41-55.; S. BONFATTI, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi*, in S. BONFATTI, P.F. CENSONI, *Manuale di diritto fallimentare*, IV ed., Padova, 2011, p. 721 e ss.; G. LEMME, *L'art. 41 Cost. e il multiforme concetto di «utilità sociale»*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Padova, 2014, p. 149 e ss.; G. MEO, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in AA.VV., *Le altre procedure concorsuali*, vol. IV, in F. VASSALLI, F.P. LUISSO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali*, Torino, 2014, p. 1061 e ss. v.

<sup>8</sup>Sulla Costituzione economica: E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'economia*, II ed., Torino, 2017; S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione Economica*, Bari, 2021. V. anche P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, 1978; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1991, p. 373 e ss. G. AMATO, *La nuova costituzione economica*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO, Bologna, 1997, p. 11 e ss.; E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: disciplina pubbli-*

sentire una compressione della libertà di iniziativa economica privata<sup>9</sup> per salvaguardare un superiore interesse pubblico. Rispetto a tale contesto occorre rammentare l'evoluzione dell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione generata dal diritto europeo<sup>10</sup> ed in particolare dal principio della concorrenza<sup>11</sup> rispetto al quale la posizione assunta è molto vigile<sup>12</sup> tanto da avere con-

---

ca, in E. PICOZZA, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato diritto dell'economia*, vol. 2, Padova, 2005, p. 48.

Sulle origini della Costituzione economica: R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI, R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione – Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Napoli, 2011, p. 252 e ss.

Sull'art. 41 della Costituzione e la crisi del mercato: F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il diritto della crisi*, in *Dir. e soc.*, 2010, p. 373 e ss.; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi ...*, in *Rivista AIC*, 4, 2012.

<sup>9</sup> A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato, Libertà e autonomie nella Costituzione*, vol. II, Milano, 1982, p. 531 e ss.; F. GALGANO, *Commento all'art. 41, Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, tomo II, Bologna, 1982, p. 11 e ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur. Treccani*, XIX, Roma; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma, 2006; R. NANIA, *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2021, vol. I, p. 69 e ss. Sui rapporti tra lo Stato e l'economia, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022.

<sup>10</sup> Per tutti v. S. CASSESE, *La Costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2001, p. 907. Dopo la crisi finanziaria del 2008 secondo parte della dottrina (R. MICCÙ, *Le trasformazioni della Costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019) vi sarebbe una nuova fase di evoluzione della Costituzione economica europea.

<sup>11</sup> La poliedricità dell'art. 41 della Costituzione si è dovuta confrontare con un approccio molto diverso ossia l'istituzione della Comunità Economica Europea “e la progressiva affermazione dei principi posti alla base dell'integrazione europea, primo fra tutto il principio di “un'economia di mercato aperto ed in libera concorrenza” (p. 156) (A. COIANTE, *Le “potenzialità concorrenziali nascoste” dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio di libera concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020) In altre parole. Il “fuoco” del dibattito è stato quello di definire il rapporto intercorrente tra libertà di iniziativa economica dell'art. 41 della Costituzione e il principio di libera concorrenza e se quest'ultimo potesse trovare il proprio riconoscimento costituzionale nelle maglie dell'art. 41 della Costituzione (p. 158). V. sul punto M. RAMAJOLI, *Concorrenza (tutela della)*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, Milano 2022, p. 292 e ss.; v. anche F. TRIMARCHI, BANFI, *Il “principio” di concorrenza: proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2013; B. CARAVITA, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2017; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Torino, 2019; M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, 2019, p. 45 e ss.

dotto all'abrogazione dell'originaria legge 3 aprile 1979, n. 95 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, concernente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi”<sup>13</sup> per violazione della disciplina sugli aiuti di Stato, e più di recente a stigmatizzare il prestito dello Stato italiano ad Alitalia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sul delicato equilibrio tra concorrenza ed aiuti di Stato, Corte Costituzionale, sentenza 13 gennaio 2004, n. 14 (punto 3): “Per sciogliere il dilemma è necessario collocare gli interventi pubblici in un più ampio contesto sistematico. Tali interventi, quale che ne sia l'entità e quale che sia la natura delle imprese che ne beneficiano, sono qualificati nel diritto comunitario “aiuti di Stato”; coinvolgono pertanto i rapporti con l'Unione europea e incidono sulla concorrenza, la cui disciplina si articola, nell'attuale fase di integrazione sovranazionale, su due livelli: comunitario e statale.

Quanto alla Comunità, è suo principio ordinatore quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 4, comma 1, del Trattato CE). In conformità a tale principio la Comunità è vincolata a perseguire i fini che le sono assegnati dall'art. 2, secondo comma, dello stesso Trattato: uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri. I principi comunitari del mercato e della concorrenza, quindi, non sono svincolati da un'idea di sviluppo economico-sociale e sarebbe errato affermare che siano estranei alle istituzioni pubbliche compiti di intervento sul mercato. Se è vero che sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, è altrettanto vero che le deroghe ai divieti di aiuti, regolate in principio dall'art. 87, paragrafi 2 e 3, del Trattato CE, sono a loro volta funzionali alla promozione di un mercato competitivo. Esse sono guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiono orientate ad assecondare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale. Nel diritto comunitario, le regole della concorrenza non sono quindi limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa antitrust, ma comprendono anche il regime di aiuti”.

<sup>13</sup> Per una disamina della legge 3 aprile 1979, n. 95 si veda lo studio di N. LONGOBARDI, *Crisi d'impresa e intervento pubblico*, cit., Milano, 1985.

<sup>14</sup> Sulla difficile accettazione del sostegno pubblico in ambito europeo: A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012, p. 2 e ss.; G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, parte speciale*, Torino, 2017, p. 383 e ss. Per approfondimenti sulla nozione di aiuti di Stato: L. DANIELE, *Diritto del Mercato Unico Europeo*, Milano, 2012, p. 313 e ss.; A. BIONDI, O. STEFAN, *The Notice on the Notion of State Aid: Every Light has its Shadow*, in B. NASCIBENE, A. DI PASCALE (eds.), *The Modernisation of EU State Aid for Economic and Social Development*, Berlin, 2018, p. 43 e ss.; G. CONTALDI, *La nozione di aiuto di Stato*, in *Eurojus*, n. 3/2019, p. 107 e ss.; C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, 2020, p. 84 e ss.

## 2. I modelli tipologici della procedura di amministrazione straordinaria

Con la procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, il legislatore ha sentito la necessità di sottrarre alla disciplina di diritto comune le “*crisi*” di natura patrimoniale non più delle sole imprese operanti in determinati settori dell’economia (esempio le banche, le assicurazioni), ma in generale di tutte le imprese, prescindendo dall’ambito di operatività, purché munite di requisiti dimensionali tali da rendere necessario tutelare precipi interessi pubblici quali l’integrità degli organismi produttivi e la salvaguardia dei livelli occupazionali, prevedendo un differente modello tipologico. O meglio due modelli tipologici perché, accanto alla procedura di amministrazione straordinaria che segue le regole del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 “*Nuova disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell’articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274*”, vi è quella disciplinata dal d.l. 23 dicembre 2003, n. 347 (convertito nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza*”) e dalle successive modifiche intervenute con ulteriore decretazione d’urgenza che, pur riconoscendo il citato d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 come normativa generale, è stata connotata da tali e tante deroghe, di volta in volta introdotte, da delinarsi come distinto modello. I due modelli tipologici differiscono perché nel secondo appare centrale l’utilizzo dei decreti legge per amministrare l’emergenza (vedi *infra* cap. 4).

Entrambi sono caratterizzati dalla conformazione amministrativa<sup>15</sup> dell’attività di impresa verso obiettivi ultra individuali<sup>16</sup> in una procedura concor-

---

<sup>15</sup> Sulla conformazione amministrativa, A. FERRARI ZUMBINI, *La regolazione amministrativa del contratto. Atti amministrativi conformativi dell’autonomia negoziale*, in G. DELLA CANANEA, D. DE PETRIS, M. DUGATO, A. POLICE, M. RENNA (Collana diretta da), *Il diritto amministrativo: variazioni*, Torino, 2016, p. 1 e ss. che si è occupata delle varie tipologie di atti amministrativi (individuali, plurimi o generali) che incidono sui rapporti contrattuali tra soggetti privati, ritenendole manifestazioni del potere pubblico eteronomo, tali da giungere a plasmare l’autonomia contrattuale (e non solo ad imporre una mera limitazione con effetti restrittivi) ossia a delimitare la sfera di autonomia contrattuale. Sui limiti all’autonomia privata da atti amministrativi, A. ROMANO, *Limiti dell’autonomia privata derivanti da atti amministrativi*, Milano, 1960.

<sup>16</sup> La conformazione amministrativa “*sarebbe espressione di una mutata forma di partecipazione dello Stato nell’economia per conformare l’iniziativa economica verso obiettivi ultraindividuali*”. Il concetto è stato affrontato da C. SOLINAS, *Il contratto «amministrato». La conformazione dell’operazione economica privata agli interessi generali*, Napoli, 2017: se nello Stato liberale i rapporti contrattuali sono lasciati “*in misura tendenzialmente esclusiva al libero gioco delle forze economiche*” (p. 22) con l’avvento dello Stato dirigista: “*le sfere del-*

suale per il fine dell'utilità sociale della conservazione del patrimonio produttivo e della tutela occupazionale.

### 3. Gli obiettivi della ricerca

La procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza è suddivisa in una sequenza giudiziale ed in una sequenza amministrativa.

Mentre esistono diversi contributi sulla procedura da parte di studiosi del diritto fallimentare, l'approccio dal punto di vista del diritto amministrativo è stato frammentario, episodico. Di conseguenza l'obiettivo della ricerca riguarda:

---

*l'autonomia privata e dell'ordinamento pubblico iniziano ad intrecciarsi secondo nuovi schemi*" e "il pubblico interviene nei rapporti economici a discapito dell'iniziativa economica privata" (pp. 24-25 la quale richiama la tesi di V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Attività economica privata e potere amministrativo*, Napoli, 1962). "E il modello ideale che corrisponde storicamente allo Stato dirigista, in cui al libero gioco delle forze economiche nel mercato si affianca l'atto di programmazione, volto a predeterminare e indirizzare l'attività economica realizzata dagli apparati di gestione pubblici e in cui lo Stato si fa esso stesso imprenditore. È lo stadio in cui il pubblico, in un contesto di produzione di massa e di scambi impersonali, prende coscienza dei bisogni sociali diffusi sottesi alle diverse operazioni economiche, e alla fonte privata di regolazione del rapporto si affianca la fonte pubblica; sicché il principio di autonomia privata viene a perdere alcuni dei suoi spazi di normazione per cederli a quelli di provenienza pubblicistica". V. anche P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969; L. GIANI, A. POLICE, *Le funzioni di regolazione del mercato* in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2011, p. 509. A tale modello di Stato subentra il modello dello Stato regolatore secondo il quale lo Stato arretra dal gioco economico restituendo il mercato alle parti assumendo il ruolo di regolatore (Sulla regolazione *ex multis*: A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000; M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; S. VALENTINI, *Diritto e istituzioni della regolazione*, Milano, 2005; E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, 2009; N. LONGOBARDI, *Indirizzo politico e regolazione economica*, in *Amministrazione in cammino*, 200 A. ZITO, *Mercati (regolazione dei)*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2010, p. 805 e ss. Sulla distinzione tra funzione di regolazione e concorrenza: A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007). In questa fase l'interesse pubblico alle vicende dell'economia non diviene recessivo ma muta le forme della sua presenza per conformare l'iniziativa economica verso obiettivi ultra individuali. Vi è una tensione ed un tentativo di conciliazione tra fini sociali e principio di concorrenza laddove la *social regulation* avrebbe lo scopo "di evitare gli effetti negativi connessi ad alcuni fallimenti del mercato" C. SOLINAS, p. 48 e L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002, p. 26. Sarebbe una "conformazione in chiave protettiva" (M. ZARRO, *Poteri indipendenti e rapporti civili. Italia, Germania e diritto europeo*, Napoli, 2015, pp. 84-85).

– da un lato una ricognizione della procedura ed in particolare della fase amministrativa al fine di ricostruire le funzioni amministrative<sup>17</sup> svolte dal Ministero dello Sviluppo Economico<sup>18</sup> e dal commissario straordinario titolare di un *munus*<sup>19</sup>, di nomina governativa. Il commissario straordinario è una figura bifronte in quanto è, sia centro attivo di imputazione a carattere temporaneo e straordinario per il perseguimento dell'interesse pubblico della salvaguardia dell'occupazione e della prosecuzione dell'attività di impresa; sia un soggetto che si sostituisce temporaneamente nella gestione di un'impresa privata (o a

---

<sup>17</sup> Secondo S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016, p. 346, “L’analisi funzionale consente di comprendere a cosa serve un istituto giuridico, quale è la funzione alla quale assolve un determinato istituto giuridico” (mentre “l’analisi strutturale consente di comprendere cosa è un istituto giuridico”); il quale sottolinea che l’attenzione alla funzione del diritto è stata determinata dalla trasformazione dello Stato “e il conseguente passaggio da uno Stato liberale classico, con una funzione di tutela e garanzia, a uno Stato che interviene nel mercato con funzioni assistenziali e di governo dell’economia, svolgendo una funzione promozionale attraverso tecniche di incoraggiamento volte a favorire azioni vantaggiose” (p. 344). Ossia la trasformazione delle organizzazioni statali ha portato dall’attenzione alla struttura degli ordinamenti giuridici ad un’indagine volta a privilegiare la funzione del diritto (Cfr. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007). Sulla funzione amministrativa: F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo, Parte generale*, Padova, 1959, p. 89: “anziché di attività preferiamo parlare di funzione” per indicare “la trasformazione di un potere giuridico, ipotizzato in una norma, in un atto, ossia in una concreta modificazione della realtà per effetto dell’applicazione di quel potere”; ID., *Semantica di funzione*, in *Scritti giuridici*, V, *Vita e pensiero*, Milano, 2006; ID., voce *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 e ss.; ID., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950. V. anche G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *N.ss. dig. it.*, VII, 1961, p. 686 e ss.; F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969, p. 301 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1988, p. 78 e ss.; G. MARONGIU, voce *Funzione (Funzione amministrativa)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989; Per il rapporto tra le nozioni di “funzione amministrativa” ed “attività amministrativa”: M.S. GIANNINI, *L’attività amministrativa*, Roma, 1962; ID., voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, pp. 988-989; F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.* (aggiornamento), VI, Milano, 2002, pp. 76-77. Si veda anche nella dottrina amministrativistica: A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative: gradualità e trasparenza nell’esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; A. ZITO, *Profili funzionali del procedimento amministrativo*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell’azione amministrativa*, Napoli, 2006, p. 157 e ss.; C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela: dall’eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008; G.M. ESPOSITO, *Il diritto all’iniziativa procedimentale. Struttura e funzioni*, in *Quaderni, Diritto e processo amministrativo*, 2012; F. LIGUORI, *La funzione amministrativa: aspetti di una trasformazione*, Napoli, 2013.

<sup>18</sup> Sul ruolo dell’autorità governativa cfr. V. COLESANTI, *Amministrazione e giurisdizione nella nuova disciplina dell’amministrazione straordinaria*, in *La riforma dell’amministrazione straordinaria e le altre procedure concorsuali*, Milano, 2001, pp. 79, 80, 81.

<sup>19</sup> M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004, *passim*.

partecipazione pubblica) ed in quanto tale tenuto a perseguire, per un periodo di tempo limitato, una strategia aziendale tipicamente privatistica<sup>20</sup>.

– dall'altro evidenziare le importanti varianti a tale procedura inserite a partire dal d.l. 23 dicembre 2004, n. 347 integrate con successiva decretazione d'urgenza che sembrano avere spostato la procedura concorsuale verso una tipologia di amministrazione dell'emergenza economica<sup>21</sup> di salvataggio di grandissimi gruppi, con un forte rafforzamento dell'autorità amministrativa centrale.

Inoltre, si è studiata la possibilità e gli eventuali limiti di applicazione della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza alle società a partecipazione pubblica alla luce dell'art. 14 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, considerato il dibattito di lunga data e non ancora sospeso sull'assoggettabilità a tali procedure delle società a partecipazione pubblica e soprattutto delle società *in house*.

---

<sup>20</sup> A comprova “l'effetto del commissariamento sul piano organizzativo non è un'alterazione delle competenze predeterminate, che si spostano da un organo o ente pubblico ad un altro, ma consiste nell'esercizio di funzioni private o di funzioni anche di natura pubblicistica da parte di una nuova figura organizzativa di nomina governativa. Il commissario esercita tutte le funzioni e tutti i poteri di amministrazione dell'imprenditore insolvente *iure privatorum*, ma nel contempo viene qualificato come un pubblico ufficiale” (G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Torino, 2013, p. 102), la quale ritiene (p. 63) l'attribuzione di poteri sostitutivi tipica della figura del commissario straordinario che “*rappresenta essenzialmente e precipuamente uno strumento di sostituzione indiretta che consente ad un soggetto estraneo all'organizzazione ordinaria di surrogarsi nell'esercizio delle normali competenze a quest'ultima attribuite*” e che “*le funzioni del commissario si risolvono nella logica stessa della sostituzione tanto che egli è chiamato ad esercitare tutti i poteri dell'organo o degli organi sostituiti ovvero a compiere quella determinata attività oggetto di sostituzione*”. Cfr. anche A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005, p. 304 e ss.

<sup>21</sup> S. AMOROSINO, *Profili pubblicistici comuni delle amministrazioni d'emergenza straordinarie e commissariali di imprese in crisi o con gravi irregolarità gestionali*, in *Annuario AIPDA, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2005, p. 118. È stato affermato trattarsi di un'emergenza “economica” che “può essere qualificata come una reazione straordinaria dell'ordinamento, che estende l'azione amministrativa oltre i suoi confini strutturali, sostituendo temporaneamente l'amministrazione pubblica alla gestione di imprese private, che non mutano la loro natura” (G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, cit., p. 101).



## *Capitolo Primo*

# LA NASCITA DELLA PROCEDURA CONCORSUALE DELLE GRANDI IMPRESE IN CRISI: IL CONTRASTO CON IL DIRITTO EUROPEO SULLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO

SOMMARIO: 1.1. Origine della procedura: cenni. – 1.2. La legge 3 aprile 1979, n. 95: l'automatismo dell'ammissione alla procedura e la doppia natura della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. – 1.3. Il primo decennio della legge 3 aprile 1979, n. 95. Critiche, carenze e prospettive di riforma. – 1.4. L'incompatibilità tra la procedura dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e la disciplina europea: la problematica degli aiuti di Stato. – 1.5. L'abrogazione della legge 3 aprile 1979, n. 95 e il progetto di riforma. – 1.6. La decisione della Commissione CE di revocare il primo provvedimento di infrazione nei confronti dello Stato italiano e l'avvio di una procedura relativa agli "aiuti nuovi non notificati".

### 1.1. *Origine della procedura: cenni*

La nascita della procedura per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi<sup>1</sup>, si colloca nell'ambito della politica industriale<sup>2</sup> che l'Italia stava maturando fra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta.

---

<sup>1</sup> La dottrina amministrativistica si è occupata delle origini della prima legge sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese. Si rinvia per un'accurata disamina alla monografia di N. LONGOBARDI, *Crisi d'impresa e intervento pubblico*, cit., Milano, 1985, *passim*.

<sup>2</sup> La politica industriale è da inquadrare all'interno della macro area (categoria) della politica economica essendo volta anch'essa al controllo di attività tese alla produzione e fornitura di beni o servizi attraverso l'impiego delle risorse disponibili e la loro trasformazione da parte di imprese o gruppi che utilizzano la forza lavoro e i mezzi finanziari. Non è, quindi, possibile pensare ad una politica industriale autonoma e separata dalla politica economica in senso stretto, proprio per l'influenza che quest'ultima esercita su di essa, e per l'esigenza di rispondere a logiche e obiettivi comuni in un determinato momento storico. Cfr. D. PATERNOSTRO, *La politica industriale*, in P. JARICCI (a cura di), *Diritto pubblico dell'Economia, Saggi*, Roma, 1989, pp. 199-206. Parte della dottrina ha qualificato la politica industriale come "quel complesso di

Si tratta della disciplina e degli interventi che lo Stato mise in atto nei confronti dell'industria, orientando e controllando il processo di trasformazione dell'economia.

I grandi cambiamenti di carattere economico sociale e politico sono stati il risultato dello sviluppo dell'attività industriale che ha "sensibilmente condizionato l'azione e le scelte politiche dei governanti finendo per incidere sulla stessa struttura istituzionale dello Stato moderno e sul suo sistema ordinamentale e normativo"<sup>3</sup>.

---

interventi, deciso e organizzato da un soggetto pubblico, aventi poteri coercitivi o di indirizzo, miranti ad influenzare, con strumenti di carattere microeconomico, il sistema industriale da esso dipendente o sue parti, secondo direzioni e/o tempi ed entità diverse da quanto sarebbe avvenuto in assenza degli interventi stessi, per perseguire finalità che il soggetto pubblico ritiene rilevanti e realizzabili nell'ambito delle regole del gioco definite con altri soggetti pubblici aventi poteri analoghi" Cfr. A. NINNI, F. SILVA (a cura di), *La politica industriale. Teorie ed esperienze*, Roma, 1997.

<sup>3</sup>D. PATERNOSTRO, *La politica industriale*, cit., p. 202. Fino alla fine della Seconda Guerra Mondiale, la politica industriale dello Stato fu contrassegnata da interventi saltuari e diretti nell'economia del Paese (F. MERUSI, *La disciplina pubblica delle attività economiche nei 150 anni dell'unità d'Italia*, Relazione al Convegno «Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di unità d'Italia», Napoli, 6 dicembre 2011, in *Diritto e società*, 2012, 1, p. 93 e ss.; v. anche per un approfondimento da un punto di vista storico dell'intervento dello Stato nell'economia, G. TONIOLO (a cura di), *L'economia italiana 1861-1940*, Roma-Bari, 1978) sempre in risposta ad esigenze contingenti e posti al di fuori di una programmazione generale ancorché motivati da situazioni di interesse pubblico (ad es. agevolazioni all'industria cantieristica). La fine del secondo conflitto mondiale lasciò l'Italia divisa in due: il Mezzogiorno maggiormente fiaccato con danni gravissimi al settore industriale e tutto o quasi oggetto di ricostruzione. Miglior sorte toccò al Settentrione dove i danni furono relativi e gli impianti produttivi non subirono grossi danneggiamenti.

Ma in ogni caso, in generale le strutture erano ancora troppo poco sviluppate per essere competitive e la maggior parte dell'occupazione si concentrava nei settori più tradizionali e tecnologicamente arretrati (gravando anche la forte carenza di materie prime).

L'Italia si trovò ad avere un duplice obiettivo: da una parte, quale conseguenza dell'apertura del mercato, soprattutto in ambito europeo, a dover fornire un ausilio finanziario alle imprese industriali per ristrutturarsi e acquisire competitività internazionale; dall'altra, cercare di minimizzare la disoccupazione destinando la spesa pubblica ad investimenti Cfr. sul punto R. GALLO, *Quarant'anni di politica industriale in Italia, 1945-1986*, in P. SAVONA, R. GALLO, L. TRACI FEDELI, *La politica economica nell'Italia repubblicana, Quaderni degli annali*, n. 1, 1987, p. 44 e ss. v. anche C. DANEO, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, Torino, 1972.

Ancora negli anni Cinquanta però l'economia italiana pativa livelli di occupazione molto bassi, un forte divario fra Nord e Sud del Paese, livelli di reddito e di tecnologia più bassi degli altri paesi industrializzati.

Numerosi in quegli anni furono gli interventi dello Stato nell'economia, in particolare per lo sviluppo del Mezzogiorno, culminate con la legge 10 agosto 1950, n. 646 istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, che, potendo vantare un'ingente dotazione finanziaria, realizzò in-

Nel 1967 venne approvato il Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-70, che avrebbe dovuto contraddistinguere una vera e propria politica di programmazione nell'ambito economico e industriale<sup>4</sup>, ma ebbe grandi difficoltà di attuazione e la sua realizzazione fu solo parziale, conducendo ad una diminuzione dell'occupazione specie nelle aree meridionali<sup>5</sup>.

Alla fine del 1973 anche la politica industriale italiana ebbe ripercussioni dovute alla prima crisi petrolifera, con il forte aumento dei prezzi del greggio, che andò ad incidere sulle scelte aziendali di molte imprese. La prima conseguenza fu l'aumento dei prezzi di vendita dei prodotti e la crescita del tasso di inflazione nel paese.

Nella metà degli anni Settanta le scelte governative si indirizzarono verso il rafforzamento del sistema industriale privato ed a partecipazione statale, attraverso iniziative di ristrutturazione e riconversione, con il coinvolgimento attivo delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori.

La maggior parte degli interventi in ambito economico-industriale venne posta in essere nella seconda metà degli anni Settanta, quando fu chiara la convinzione delle carenze delle tradizionali forme di intervento pubblico nell'industria<sup>6</sup>.

---

terventi per opere infrastrutturali ed industriali. Ma, alla fine degli Cinquanta, l'intervento pubblico nella realtà economico-industriale italiana, malgrado le forti aspettative che aveva creato nella classe imprenditoriale e in ambito occupazionale, presentava ancora aspetti contraddittori.

L'obiettivo generale era, comunque, quello di spostare risorse pubbliche verso sbocchi più produttivi, secondo le esigenze del mercato. Le politiche di sviluppo oltre ad un adeguamento strutturale e infrastrutturale, dovevano occuparsi della creazione di nuove imprese e nuovi investimenti, migliorare il livello qualitativo e quantitativo dell'organizzazione aziendale e della funzione imprenditoriale.

La fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta fu il periodo del *boom* economico per l'Italia, con settori trainanti come l'industria chimica, della gomma, della metallurgia, e dei mezzi di trasporto.

<sup>4</sup> Sulla programmazione: E. PICOZZA, *Vicende e processo della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, Padova, 1979.

<sup>5</sup> Venuto meno l'interesse per i piani programmatici ad ampio raggio, all'inizio degli anni Settanta si passò a redigere piani settoriali, piani speciali di riconversione industriale a medio termine o di breve periodo. Fu costituito il CIPE, al quale venne affidato, con la legge 6 ottobre 1971, n. 853, il compito di stabilire le direttive e le agevolazioni in materia di industrializzazione. Sulla programmazione nazionale negli anni sessanta e settanta cfr. R. GALLO, *Quarant'anni di politica industriale in Italia, 1945-1986*, cit., p. 58 e ss.

<sup>6</sup> Sull'esigenza di nuovi tipi di intervento Statale nei processi industriali (cfr. P. BARCELLONA, A. CANTÀRO, *Intervento pubblico, politica industriale e programmazione*, Milano, 1981, p. 358 e ss.): "Le vicende degli anni Settanta rappresentano una conferma senza dubbio molto significativa dell'inadeguatezza delle tradizionali forme di intervento statale a governare e indirizzare i processi industriali, e più in generale l'andamento dell'economia, secondo finalità

In quel periodo in Italia gli obiettivi principali di intervento pubblico nella politica industriale furono<sup>7</sup>:

– la ristrutturazione e riconversione delle grandi imprese con incentivi di natura economica, finanziaria e fiscale guidata attraverso piani di settore da sviluppare secondo la legge 12 agosto 1977, n. 675 e la legge 5 dicembre 1978, n. 787<sup>8</sup>.

– Il sostegno delle imprese in crisi attraverso: l'utilizzo degli ammortizzatori sociali (cassa integrazione, prepensionamenti), nuovi compiti assegnati alla GEPI<sup>9</sup> (soprattutto nel Mezzogiorno), nonché la legge 3 aprile 1979, n. 95, conosciuta come la “*legge Prodi*”, recante misure per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, oggetto del presente studio<sup>10</sup>.

---

*e disegni di sviluppo “autonomi”. Di fronte, infatti, ai gravi perturbamenti che a partire dalla fine degli anni sessanta investono la struttura dell'economia capitalistica (disordine monetario, boom dei prezzi delle materie prime e dell'energia, ecc.) gli apparati pubblici dei diversi Stati sono investiti da fenomeni gravi di disfunzioni e di paralisi, con una perdita delle capacità di controllo dei processi economico-sociali che si manifesta esternamente come una “crisi fiscale”, come lentezza delle decisioni politiche ed amministrative a fronte del continuo insorgere di situazioni di crisi, come scomposizione e frantumazione delle sedi di decisione. In questo contesto viene così maturando in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale la convinzione dell'inadeguatezza e della insufficienza delle tradizionali forme di intervento pubblico nell'industria. Gli esiti di questo ripensamento non sono ancora del tutto chiari né univoci, e ciò anche per l'emergere di orientamenti e risposte alla crisi (almeno apparentemente) contraddittorie e divergenti: da una parte il rifiuto generalizzato di ogni forma di intervento attivo (con una ripresa di teorie, in parte di pratiche, liberiste) dall'altra di intensificazione e funzionalizzazione della presenza pubblica in un disegno organico di controllo del ciclo economico”.*

<sup>7</sup> Confronta sul punto P. PARINI, *Politica Industriale*, in L. CASELLI (a cura di), *Le parole dell'impresa*, vol. I, 1995, p. 348 e ss.

<sup>8</sup> Legge 12 agosto 1977, n. 675. “*Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore*”; legge 5 dicembre 1978, n. 787 “*Disposizioni per agevolare il risanamento finanziario delle imprese*”; v. per un approfondimento N. LONGOBARDI, *Crisi d'impresa e intervento pubblico*, cit., Milano, 1985, p. 67 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto N. LONGOBARDI, *op. ult. cit.*, p. 47 e ss. la Gestione delle Partecipazioni Industriali, istituita nel 1971, era una società pubblica, con la partecipazione dell'IRI, dell'EFIM, dell'ENI e dell'IMI dedicata al salvataggio delle aziende in crisi e alla salvaguardia dell'occupazione; il suo compito inizialmente fu quello di acquisire partecipazioni in società in crisi per favorirne la ristrutturazione e il rilancio e poi uscirne. Doveva trattarsi di interventi temporanei, ma spesso la GEPI si trovò a gestire aziende in crisi irreversibile e difficilmente risanabili. Dopo numerosi interventi nell'ambito meccanico, dell'elettronica, tessile ecc. con particolare presenza al Sud, il suo ruolo divenne quasi esclusivamente uno strumento per la gestione, il reimpiego e il mantenimento dell'occupazione in esubero.

<sup>10</sup> Con il passare del tempo, mentre gli strumenti di salvataggio alle imprese trovarono ampia applicazione, anche se non sempre con risultati ottimali, gli strumenti di ristrutturazione e riconversione “si rivelarono ben presto insufficienti e inadeguati rispetto all'obiettivo dichiara-

Quindi nell'orbita del sostegno alle grandi imprese in crisi scaturisce, nella seconda metà degli anni Settanta, la nascita di una procedura, che malgrado rientrasse fra le procedure concorsuali, era alternativa a quelle tipiche. Si proponeva in via immediata la tutela dell'occupazione proprio attraverso il salvataggio dell'impresa in crisi e solo in via mediata la garanzia degli interessi dei creditori.

Così, con d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, poi convertito nella legge 3 aprile 1979, n. 95, fu adottata una norma relativa ai "provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi"<sup>11</sup>. Tale provvedimento, nonostante rispecchi le finalità di salvataggio, venne modellato sulla base della procedura di liquidazione coatta amministrativa<sup>12</sup>, il cui limite era di essere concepita come liquidatoria<sup>13</sup>.

La disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è stata un riscontro alla necessità di coniugare l'intervento pubblico nell'ambito delle crisi aziendali rafforzando la tutela dei profili occupazionali.

La legge ha avuto l'intento, infatti, di colmare le deficienze di carattere strutturale, non solo transitorie, cercando di salvaguardare il più possibile la continuazione dell'impresa, e quindi il mantenimento dei livelli occupazionali, anche attraverso la sostituzione dell'imprenditore.

Difficile fu, poi, l'inquadramento giuridico della legge, che malgrado richiamasse una procedura concorsuale<sup>14</sup>, non poteva essere ricompresa, per i

---

to di politica industriale e furono progressivamente usati per soddisfare esigenze diverse, che sorgevano proprio dal mancato processo di ristrutturazione o riconversione e dal manifestarsi di più grandi condizioni di crisi", R. GALLO, *Quarant'anni di politica industriale in Italia, 1945-1986*, cit., p. 68.

<sup>11</sup> Cfr. sul tema G. SCHIAVON, *Amministrazione straordinaria. Insolvenza e risanamento dell'impresa nella nuova disciplina*, in *Fall.*, 2000, p. 237; G. ALESSI, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi*, Milano, 2000, pp. 2-3; M. SANDULLI, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, Napoli, 1979, p. 4 e ss.

<sup>12</sup> La dottrina amministrativistica ha ben focalizzato l'innesto della disciplina di salvataggio delle imprese nell'ambito della liquidazione coatta amministrativa: N. LONGOBARDI, *Crisi d'impresa e intervento pubblico*, cit., p. 239 e ss., il quale nello studio svolge una disamina della liquidazione coatta amministrativa pp. 130-238.

<sup>13</sup> Sulla nascita della "legge Prodi" L. FARENGA, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza*, Milano, 2005, p. 3. Secondo l'Autore già l'intitolazione del d.l. n. 26/1979 poi convertito nella legge n. 95/1979 "dà la misura della sostanziale estemporaneità del provvedimento, il quale, seppure rispecchia le finalità di salvataggio delle grandi imprese in crisi, viene modellato sulla base della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Il provvedimento non manca di mostrare presto i suoi limiti funzionali: l'essere da un lato, espressione di una disciplina concepita come liquidatoria, d'altro canto, nato con la presunzione di mirare al salvataggio di grandi imprese pur in assenza di regole normative adeguate".

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 95/1979, nella prima versione originaria, la procedura

suoi caratteri spiccatamente amministrativi, fra quelle tradizionali poste dalla legge fallimentare.

La procedura, infatti, veniva avviata con un decreto del Ministero dell'Industria, seppure con il necessario preventivo passaggio dinanzi al Tribunale dove il giudice, con sentenza, dichiarava lo stato di insolvenza dell'imprenditore.

Per la fase della procedura di tipo amministrativo, con lo stesso decreto, la gestione dell'impresa veniva affidata ad un commissario straordinario (o un collegio di tre commissari), di nomina ministeriale, posto sotto la vigilanza del Governo ed in particolare del Ministero dell'Industria. Il ruolo di vigilanza del Governo era ancorato proprio alla ponderazione degli interessi che l'intervento pubblico imponeva per tutelare i diversi attori coinvolti nel processo di crisi e soprattutto l'impatto sociale.

La procedura di amministrazione straordinaria era uno strumento la cui competenza governativa spettava al Ministero dell'Industria, volto a supportare le imprese nel governo della crisi, sia per le ripercussioni sociali legate soprattutto al rischio della perdita del posto di lavoro, sia per quelle economiche derivanti dalle conseguenze della crisi d'impresa sull'indotto<sup>15</sup>. Con la principale finalità, laddove possibile, di salvaguardare la continuità dell'attività di impresa e di recuperare la capacità produttiva e occupazionale.

## *1.2. La legge 3 aprile 1979, n. 95: l'automatismo dell'ammissione alla procedura e la doppia natura della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*

Fin dall'inizio la procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, di carattere marcatamente amministrativo, ha permesso a

---

trovava applicazione per gli imprenditori commerciali privati in stato di insolvenza o che comunque avessero omesso di pagare almeno tre mensilità di retribuzione ai loro dipendenti nel caso in cui, da almeno un anno, registrassero un numero di dipendenti non inferiore a trecento, e un'esposizione debitoria, verso aziende di credito, istituti speciali di credito, istituti di previdenza e di assistenza sociale non inferiore a 50.321 milioni di lire e superiore a cinque volte il capitale versato e risultante dall'ultimo bilancio approvato.

<sup>15</sup> Sulle conseguenze sociali ed economiche del dissesto delle grandi imprese cfr. M. BIANCA, *La dichiarazione dello stato di insolvenza nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese*, Milano, 2001, pp. 1, 2 e ss. La *ratio* della legge Prodi nasce dal periodo di crisi economica e crescita della disoccupazione derivante dalla fine degli accordi di Bretton Woods (1971) e, nel 1973, dal blocco petrolifero imposto dagli Stati Arabi in seguito alla guerra arabo-israeliana (Guerra del Kippur) che comportò un improvviso aumento del prezzo del petrolio (G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia Contemporanea, Il Novecento*, Bari, 2012, p. 313 e ss.). V. anche N. IRTI, *Dal salvataggio statale all'intervento bancario*, in *Riv. soc.*, 1996, p. 1080.

molte imprese di evitare il fallimento e di continuare la propria operatività<sup>16</sup>.

Tale legge è stata oggetto di forti critiche, in particolare in relazione ai criteri selettivi che permettevano ad un'impresa di essere ammessa alla procedura concorsuale: si è ritenuto che la scelta avvenisse esclusivamente in relazione alla grandezza dell'azienda ed alla sua esposizione debitoria, piuttosto che alle concrete possibilità di risanamento della stessa. Ulteriormente si è affermato che la nuova procedura, non contemplando un controllo incisivo da parte del giudice, avrebbe lasciato eccessivi spazi alla discrezionalità dell'autorità amministrativa di vigilanza su questioni di primaria importanza: infatti, per esempio, poteva essere disposta la continuazione dell'esercizio dell'impresa sotto la supervisione del commissario per un periodo di due anni prorogabile per altri due (causando possibili effetti distorsivi della concorrenza, mediante la permanenza sul mercato di imprese che invece, se sottoposte ad altre procedure concorsuali, sarebbero state destinate ad uscirne<sup>17</sup>).

Ma, a parte le critiche che si sono succedute nel tempo e che hanno condotto al superamento di tale legge soprattutto per contrasto con il diritto comunitario in tema di aiuti di stato, come si analizzerà nel prosieguo, questa norma esprimeva, comunque, un'istanza realmente innovativa quale la salvaguardia dei valori produttivi e occupazionali, consentendo, in alcuni casi, il trasferimento dell'azienda in mani più solide<sup>18</sup>.

L'istituto dell'amministrazione straordinaria si avviava nei confronti delle stesse imprese alle quali erano applicabili le procedure concorsuali del fallimento, del concordato preventivo e dell'amministrazione controllata; nonché nei confronti di quelle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, per le quali la legge non escludeva la procedura fallimentare<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup>Cfr. M. BIANCA, *La dichiarazione dello stato di insolvenza nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese*, Milano, 2001, p. 10 secondo il quale l'intervento governativo si sarebbe mosso nell'ottica del rifinanziamento dell'impresa in crisi, che veniva realizzato, altrimenti, tramite il sistema delle partecipazioni statali, o il ricorso al sistema della Cassa Integrazione Guadagni, oppure mediante modifiche alla disciplina della liquidazione coatta amministrativa o, infine, tramite un "forzoso" consolidamento del debito bancario.

<sup>17</sup>V. DI FUSCO, F. PACE, *La nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza*, Padova, 2001, p. 2.

<sup>18</sup>N. GIANESINI, *Il rischio penale nella gestione della crisi di impresa*, Torino, 2016, p. 13 e ss. In generale sul tema cfr. F. VASSALLI, A. CASTIELLO D'ANTONIO, voce "Amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi", in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1996, p. 1 e ss.

<sup>19</sup>Doveva trattarsi di imprese la cui esposizione debitoria fosse qualificata a seconda della natura del creditore: verso istituti o aziende di credito o istituti di assistenza o previdenza sociale; e in ragione dell'ammontare superiore a cinque volte il capitale versato ed esistente secondo l'ultimo bilancio approvato, nonché a venti miliardi di lire, di cui almeno uno per finan-

La procedura di amministrazione straordinaria prendeva impulso dall'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza o dell'omesso pagamento di almeno tre mensilità di retribuzione dovuta, oppure previa conversione del fallimento già dichiarato.

A seguito dell'accertamento da parte del Tribunale del luogo in cui l'impresa aveva la sede principale, il Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato di concerto con il Ministro del Tesoro emetteva un decreto che disponeva l'avvio della procedura speciale di amministrazione straordinaria<sup>20</sup>.

La giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione<sup>21</sup> ha chiarito la questione relativa all'automatismo della procedura speciale, po-

---

ziamenti agevolati (G. RUOPPOLO, *Osservazioni generali*, in *Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese in crisi*, *Quaderni*, Milano, 1981, p. 1 e ss.).

<sup>20</sup> Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione gli effetti dell'Amministrazione straordinaria decorrevano dalla data del decreto che ne dispone l'avvio: "*L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, di cui al D.L. 30 gennaio 1979 n. 26, convertito, con modificazioni, in legge 3 aprile 1979 n. 95, produce effetti dalla data del decreto ministeriale di ammissione alla procedura, in conformità di quanto disposto dall'art. 201 della legge fallimentare per la liquidazione coatta amministrativa (applicabile anche a detta procedura), non da quella successiva della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto stesso, e, pertanto, la prima di dette date segna il momento a partire dal quale si determina la temporanea improponibilità delle pretese creditorie, in attesa della definizione della fase amministrativa di verifica del passivo (salva l'applicabilità dell'art. 95, terzo comma, della legge fallimentare, per il caso in cui sia stata già pronunciata sentenza di primo grado)*" (Cass. civ., Sez. Un., 28 gennaio 1988, n. 742, *Soc. Industrie Manifatturiere di Teramo c. Pestosa*, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it)).

<sup>21</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 18 luglio 1980, n. 4681, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it), in cui la Suprema Corte ha stabilito: "*Ai sensi della normativa menzionata, le imprese che in astratto sarebbero suscettibili di essere dichiarate fallite, sono invece escluse dal fallimento ed assoggettate alla speciale procedura in discorso «qualora abbiano una esposizione debitoria, verso istituti o aziende di credito o istituti di previdenza o assistenza sociale, superiore a cinque volte il capitale versato ed esistente secondo l'ultimo bilancio approvato di cui almeno uno per finanziamenti agevolati» (art. 1, comma 1°). Invero «quando sia stato accertato giudiziariamente...lo stato di insolvenza dell'impresa, ovvero l'omesso pagamento di tre mensilità di retribuzione, il Ministro dell'Industria ... dispone con proprio decreto ... la procedura di amministrazione straordinaria» (Art. 1, comma 2).*

*La dottrina, che ha già avuto occasione di studiare il nuovo istituto, e le pronunzie di merito che ne hanno fatto finora applicazione, non dubitano che il potere-dovere della pubblica amministrazione, di dare corso con proprio provvedimento alla procedura di amministrazione straordinaria configurata in astratto secondo il descritto modello legale, sorga soltanto dopo ed in forza dell'accertamento giurisdizionale dei suoi presupposti, e neppure dubitano che oggetto di tale accertamento sia non soltanto la "insolvenza", intesa come incapacità dell'imprenditore di soddisfare regolarmente le propri obbligazioni (oppure per equiparazione normativa degli effetti, l'omesso pagamento di tre mensilità di retribuzione), ma anche il requisito della c.d. esposizione debitoria qualificata (per dimensione, caratteristiche e specialità dei creditori).*

nendo il principio secondo cui il decreto di instaurazione dell'amministrazione straordinaria è "atto dovuto" a seguito della declaratoria dello stato di insolvenza dell'impresa<sup>22</sup>.

Con il decreto governativo che disponeva l'apertura del procedimento, o con provvedimento successivo, il Ministro nominava da uno a tre commissari straordinari, autorizzati alla sostituzione dell'imprenditore e nel caso fosse ritenuto possibile, alla prosecuzione dell'esercizio dell'impresa, per un periodo non superiore a due anni prorogabile.

Quale conseguenza della sua nomina il commissario poteva estendere la sua gestione a tutte le imprese del gruppo assoggettate ad amministrazione straordinaria.

In tale contesto il commissario aveva il compito di predisporre un "programma" il quale poteva contenere un "piano di risanamento" dell'impresa, dove venivano illustrati, quali impianti erano ancora produttivi, o da riattivare e completare (per i quali ultimi dovevano essere determinati i costi di gestione e di mantenimento); e quali impianti liquidare o chiudere in quanto improduttivi. A questo punto il "programma" veniva sottoposto al C.I.P.I., il cui parere conforme, tenendo conto degli interessi dei creditori<sup>23</sup>, doveva essere poi la

---

*L'esattezza di entrambe le proposizioni non può essere messa seriamente in discussione".*

*[...omissis...]*

*"Quanto alla prima proposizione sopra enunciata, poi, la formulazione positiva delle norme (art. 1, comma 2; art. 3, comma 2, art. 4, commi 1 e 2), inequivocabilmente attesta, da un lato, che l'amministrazione può disporre la procedura di amministrazione straordinaria soltanto dopo ed in forza della pronuncia con cui il giudice ha positivamente accertato la sussistenza di tutti gli elementi, oggettivi e soggettivi, richiesti dalla fattispecie legale e, dall'altro che, una volta intervenuta tale pronuncia, il provvedimento amministrativo di apertura è "dovuto" dall'amministrazione. Infatti, la consecuzione fra la pronuncia giudiziaria e decreto ministeriale è descritta in termini non solo di mera automaticità (art. 1 comma 2, seconda parte), con la precisazione, nell'ipotesi dell'art. 4, dell'immediata esecutività della pronuncia stessa; inoltre, il richiamo, nell'art. 1 comma 2, al solo art. 195 (oltre che 5) della legge fallimentare, e non anche l'art. 202, conferma ancora una volta che, qui, l'accertamento giudiziario dei presupposti della procedura concorsuale può soltanto precedere, mai seguire, il provvedimento amministrativo di apertura della procedura". V. in tal senso, amplius M. GALIOTO, A. PALUCHOWSKI, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, pp. 295-299, Padova, 1991.*

<sup>22</sup> Anche se non sono mancate alcune sporadiche pronunce che hanno attribuito una certa discrezionalità di valutazione alla pubblica amministrazione nel momento di emanazione del decreto che dispone l'apertura della procedura, cfr. Trib. Treviso, 12 aprile 1984; App. Lecce, 11 dicembre 1982.

<sup>23</sup> Sull'interesse dei creditori si segnala un'interessante pronuncia del T.A.R. Lazio, 20 novembre 1985, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in cui si è stabilito che "Il creditore di una grande impresa in crisi, che aveva proposto istanza di fallimento di questa, ha interesse ad impugnare il decreto col quale il Ministro dell'industria ha viceversa autorizzato per due anni

condizione perché l'Autorità di vigilanza (e cioè il Ministro dell'Industria, commercio e artigianato) ne autorizzasse l'esecuzione e permettesse così la continuazione dell'esercizio dell'impresa.

Affinché il programma approvato potesse avere attuazione e per poter avviare il finanziamento della gestione corrente, il commissario poteva rivolgersi al mondo del credito bancario, con finanziamenti che potevano essere garantiti dal Tesoro dello Stato<sup>24</sup>.

A differenza delle procedure fallimentari, le vendite dei beni dell'impresa sottoposta ad amministrazione straordinaria non avvenivano per pubblici incanti, ma la cessione di aziende o rami d'azienda, impianti o immobili poteva essere fatta dal commissario senza incanto o ad offerta privata, sentito il comitato di sorveglianza e previa autorizzazione dell'autorità amministrativa di vigilanza (Ministero dell'Industria)<sup>25</sup>.

Dalla data di approvazione del decreto, il debitore<sup>26</sup>, cioè l'imprenditore sottoposto alla procedura, perdeva i poteri di amministrazione e la disponibilità dell'azienda con lo spossamento, con conseguente inefficacia di ogni at-

*la continuazione della sua amministrazione straordinaria. È illegittimo il decreto con il quale il Ministro dell'Industria ha autorizzato la continuazione per due anni dell'amministrazione straordinaria di una grande impresa in crisi, senza specificare quali siano i motivi di interesse pubblico a favore di tale continuazione che ha affermato come sussistenti, e senza aver considerato anche i contrari interessi delle imprese creditrici, valutandoli comparativamente col primo". V. amplius M. GALIOTO, A. PALUCHOWSKI, L'amministrazione, cit., pp. 302-306.*

<sup>24</sup> L'interesse dello Stato al buon esito della procedura emerge proprio dal dettato dell'art. 2 bis della legge n. 95/1979, dove si legge "Il Tesoro dello Stato può garantire in tutto o in parte i debiti che le imprese in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione e il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali". La giurisprudenza ha, poi, sottolineato la natura fideiussoria della garanzia: "La garanzia dello Stato prevista dall'art. 2-bis del D.L. 30 gennaio 1979 n. 26, convertito nella legge 3 aprile 1979 n. 95, ha natura fideiussoria. Conseguenze che rispetto ad essa trova applicazione la decadenza di cui all'art. 1957, comma secondo, cod. civ." (Cass., 12 novembre 1997, n. 11176, Soc. Cariplo c. Ministero del tesoro).

<sup>25</sup> Cfr. art. 6 bis, legge n. 95/1979 "Modalità di trasferimenti di complessi aziendali": "Nei casi di trasferimenti di aziende, impianti o complessi aziendali o di immobili o mobili in blocco è consentita la vendita senza incanto e la vendita ad offerta privata, previa l'autorizzazione dell'autorità di vigilanza e sentito il parere del comitato di sorveglianza.

*Nei casi predetti, il valore dei beni da trasferire è determinato da uno o più esperti nominati dal commissario liquidatore i quali si atterrano ai criteri di valutazione propri a ciascuno dei beni da trasferire e, quando trattasi di aziende o complessi aziendali, ad un criterio di valutazione che tenga conto, tra l'altro, della redditività all'atto della stima e nel biennio successivo".*

<sup>26</sup> Sugli effetti dell'amministrazione straordinaria per il debitore si veda B. QUATRARO, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, Tomo I, Milano, 1985, p. 89 e ss.; M. GALIOTO, A. PALUCHOWSKI, *L'amministrazione*, cit., p. 377 e ss.