LA COMPATIBILITÀ DELLA NUOVA AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA CON LE NORME DEL TRATTATO IN MATERIA DI AIUTI.

Pronunciando la sentenza sul caso *Piaggio*[1], la Corte di Giustizia stringeva definitivamente alle corde la disciplina, formulata vent'anni fa dalla "legge Prodi"[2], sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. La Corte, disattendendo il parere espresso dall'Avvocato Generale[3] e riconfermando l'orientamento restrittivo seguito nella di poco precedente pronuncia *Ecotrade*[4], colpiva infatti il "cuore" della procedura creata da detta legge, sancendo che costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art.87 del Trattato (*ex* art.92) – e dunque andavano soggette al controllo da parte della Commissione – tutte le misure di sostegno (la garanzia prestata dal Ministero del Tesoro per consentire la riapertura

[1] Sentenza della Corte del 17 giugno 1999, in causa C-295/97, *Industrie Aereonautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio, Ifitalia, Dornier Luftfahrt GmbH e Ministero della Difesa*, in *Raccolta*, 1999, p.I-3751.

[2] D.lg. 30 gennaio 1979, n. 26 (in *GU* n. 36, del 4 febbraio 1979), convertito con modificazioni dalla lg. 3 aprile 1979, n. 95 (*ibid*. n. 94, del 4 aprile 1979), noto come "legge Prodi". Dubbi sulla sua compatibilità con l'ordinamento comunitario erano da me stati espressi negli scritti *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Dir. Com. Scambi Int.*, 1994, p.317, ed *Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e regole comunitarie in materia di aiuti di Stato*, in *Dir. Unione Europea*, 1996, p.751. Sul tema anche CIRENEI, *La riforma dell'amministrazione straordinaria alla luce della disciplina comunitaria degli aiuti: fine di un contenzioso?*, in *Riv. Dir. Comm. Int*., 1999, p.525; CONTE, *Aiuti di Stato e procedure concorsuali nazionali nella recente giurisprudenza comunitaria: il caso della "Legge Prodi"*, in *Dir. Unione Europea*, 1999, p.539; GENTILI, *La legge Prodi all'esame della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Europeo*, 1999, p.313; PORCHIA, *La giurisprudenza comunitaria sugli aiuti pubblici alle imprese*, *ibidem*, 1999, p.1604; ROSS, *State aids and national courts: definitions and other problems – A case of premature emancipation?*, in *Comm. Market Law* Rev., 2000, p. 405.

[3] Conclusioni dell'Avvocato Generale COLOMER, in causa C-295/97, *Piaggio*, in *Raccolta*, 1999, p.I-3738.

[4] Sentenza della Corte del 1 dicembre 1998, in causa C-200/97, *Ecotrade*, in *Raccolta*, 1998, p.I-7926, su cui APPIANO, *La compatibilità dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi con il diritto comunitario della concorrenza: qualche miglioramento ... e nuovi guai*, in *questa Rivista*, 1999, p.1062.

degli affidamenti bancari[5]; le agevolazioni fiscali e previdenziali) previste dallo Stato italiano allo scopo di rendere possibile la continuazione dell'attività produttiva di imprese ormai decotte e destinate al fallimento. Misure senza le quali era assolutamente impensabile che società in simili condizioni fossero in grado di raccogliere ulteriore credito sul mercato ed evitare la chiusura immediata. Il principio stabilito dalla Corte aveva carattere dirompente, perché – una volta messa finalmente alla luce la loro natura di sovvenzioni – si perveniva poi quasi "automaticamente" alla conclusione che tali misure erano incompatibili con il mercato comune e, dunque, vietate. Ciò discendeva dalla circostanza che queste ultime venivano attribuite dalla legge Prodi in conseguenza al semplice manifestarsi dello stato di grave crisi aziendale, senza prevedere invece alcun criterio selettivo utile a restringerne la concessione alle sole imprese insolventi meritevoli (quelle che avrebbero potuto essere effettivamente risanate entro un termine ragionevole sottoponendole ad un credibile ed incisivo piano di ristrutturazione, come richiesto dalla Commissione negli *Orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione ed il salvataggio delle imprese in difficoltà*[6]).

[5] Art.2 *bis* della legge Prodi.

[6] Comunicazione della Commissione dell'8 luglio 1999, in *GUCE* C 288 del 9 ottobre 1999. Sembra utile riportare la definizione lì contenuta di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione, giacché mette ben in evidenza cosa la Commissione è disposta ad autorizzare: "Gli orientamenti trattano sia degli aiuti per il salvataggio che di quelli per la ristrutturazione, perché in entrambi i casi i poteri pubblici si trovano di fronte ad imprese in difficoltà ed il salvataggio e la ristrutturazione rappresentano spesso due aspetti, pur chiaramente distinguibili, di una medesima operazione. Un aiuto per il salvataggio è transitorio per sua stessa natura. Esso deve consentire di mantenere in attività un'impresa in difficoltà per un periodo corrispondente al tempo necessario ad elaborare un piano di ristrutturazione o di liquidazione, e/o al tempo necessario affinché la Commissione possa pronunciarsi in merito a detto piano. Una ristrutturazione, invece, è basata su un piano realizzabile, coerente e di ampia portata, volto a ripristinare la redditività a lungo termine dell'impresa. La ristrutturazione comporta generalmente uno o più degli elementi seguenti: la riorganizzazione e la razionalizzazione delle attività aziendali su base di una maggiore efficacia, con l'abbandono in generale delle attività non più redditizie; la riqualificazione delle attività che possono essere riportate a livelli competitivi; talvolta la riconversione verso nuove attività redditizie. La ristrutturazione industriale deve essere di norma accompagnata da una

Per eliminare siffatta situazione di conflitto – ormai divenuta palese – con l'ordinamento comunitario, che si sarebbe riproposta per ogni caso di applicazione della legge Prodi, il legislatore italiano è stato costretto[7] a riformare radicalmente l'istituto dell'amministrazione straordinaria[8]. La nuova disciplina sembra in linea di massima strutturata in modo da rispettare le norme del Trattato in materia di aiuti di Stato[9]. Vediamone la ragione.

Scopo dichiarato della nuova amministrazione straordinaria è quello di conservare il patrimonio produttivo dell'impresa insolvente (art.1), da perseguirsi mediante due vie alternative – la cessione dei complessi aziendali ovvero la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa stessa – implicanti però entrambe la continuazione dell'attività produttiva per il tempo necessario a realizzare l'obiettivo perseguito (art.27).

L'ammissione alla procedura di amministrazione controllata non risulta più incondizionata, ma viene riservata solo alle imprese insolventi che *"presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività*

---

ristrutturazione finanziaria (apporto di capitali, eliminazione dell'indebitamento). Ai sensi dei presenti orientamenti, una ristrutturazione non può invece limitarsi solo ad un aiuto finanziario destinato a colmare le perdite pregresse senza intervenire sulle cause di tali perdite".

[7] PACCHI PESUCCI, *Alcune riflessioni in tema d'insolvenza, impresa e complesso aziendale, derivanti dalla lettura della legge delega per l'emanazione della nuova legge sull'amministrazione straordinaria*, in *Giur. Comm*., 1999, I, p.296, ricorda come i lavori per la riforma "spontanea" dell'amministrazione straordinaria fossero stati sospesi da molti anni e che solo l'intervento delle istituzioni comunitarie ha spinto il nostro legislatore ad attuarla urgentemente.

[8] D. lgsl. 8 luglio 1999, n.270 (in *GU* n.185, del 9 agosto 1999).

[9] Per l'analisi della nuova amministrazione straordinaria, si rinvia a: ALESSI, *La riforma dell'amministrazione straordinaria*, in *Fallimento*, 1998, p.113; FORTUNATO, *Procedure concorsuali fra unitarietà e frammentarietà*, in *Giur. Comm*., 2000, I, p.16; GAMBINO, *Le procedure concorsuali minori in una prospettiva di riforma e la rinnovata amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, *ibidem*, I, p.401; JORIO, *Luci ed ombre della nuova Prodi*, *ibidem*, 1999, I, p.5; PACCHI PESUCCI, *op.cit.*; RUGGIERI, *Brevi considerazioni sulla legge delega di riforma dell'amministrazione straordinaria*, in *Fallimento*, 1998, p.1211. Alcune valutazioni positive sulla compatibilità della nuova disciplina di tale istituto con le norme del Trattato sono state espresse da CIRENEI, *op. cit.*, p.542.

imprenditoriali" (art.27), la cui sussistenza va accertata dall'autorità giudiziaria sulla base di una relazione redatta da un commissario giudiziale incaricato di verificare le cause del dissesto e di valutare le possibilità di recupero (art.28). La mancanza di dette prospettive determina invece l'immediata dichiarazione di fallimento (art.30).

Il passo successivo all'apertura della procedura è costituito dall'elaborazione, ad opera di un commissario straordinario, del programma – il cui contenuto viene specificamente individuato (art.56) – per la cessione dei cespiti aziendali o il risanamento dell'impresa in crisi (art.54, comma 1), a seconda della soluzione prescelta. Dal punto di vista della compatibilità tra la nuova disciplina e l'ordinamento comunitario, pare altresì particolarmente positivo come è stato disciplinato il caso in cui il programma stesso presupponga il ricorso a sovvenzioni pubbliche, quali la citata garanzia prestata dal Ministero del Tesoro[10]. Infatti in siffatte circostanze il programma, in primo luogo, *"deve conformarsi alle disposizioni ed agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stati per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà*[11]*"* (art.55, comma 2); in secondo luogo, la sua esecuzione non può essere autorizzata sino a quando la Commissione non abbia dato il proprio consenso (art.58, comma 1). Analoghe disposizioni valgono qualora sia necessario apportare al programma modifiche che interessino la materia degli aiuti di Stato (art.60, comma 2). Il rifiuto della Commissione di approvare il programma determina l'obbligo per il commissario straordinario di predisporne uno nuovo che non comporti l'utilizzo di

[10] Art.2 *bis* della legge Prodi, unica sua disposizione non abrogata dalla legge di riforma dell'amministrazione straordinaria (art.109). Anche le disposizioni attuative in ordine alle condizioni e modalità di prestazione della garanzia del Ministero del Tesoro prevista da detta norma dovranno essere adeguate alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stati per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (art.101).
[11] Comunicazione della Commissione dell'8 luglio 1999, *cit.*

sovvenzioni pubbliche (art.58, comma 2). Se ciò non risulta però fattibile, l'amministrazione straordinaria si converte in fallimento (art.69).

Quando l'obiettivo da perseguire consiste nella ristrutturazione dell'impresa in crisi, il programma deve anche indicare le eventuali previsioni di ricapitalizzazione di quest'ultima nonché di mutamento dei suoi assetti imprenditoriali (art.56, comma 3). Trattasi di un problema particolarmente delicato, giacché simili operazioni nascondono spesso l'erogazione di aiuti qualora siano i pubblici poteri a fornire i fondi per attuarle. Si ha infatti una sovvenzione ogni volta che manca qualsiasi ragionevole attesa di una congrua remunerazione per i capitali investiti dallo Stato nella ricapitalizzazione di un'impresa sull'orlo del fallimento[12]. Necessita allora della preventiva approvazione da parte della Commissione il programma di risanamento che contempla un apporto antieconomico di capitali pubblici nell'impresa da porre in amministrazione straordinaria.

Così strutturata, la nuova procedura – al contrario di quella precedentemente vigente – pare dunque sottrarsi alla critica di costituire un meccanismo ideato per mantenere artificialmente in vita, solo grazie all'erogazione di misure d'aiuto statali aventi un forte effetto distorsivo della concorrenza ma prive di un'adeguata "contropartita" a livello comunitario, imprese altrimenti destinate a chiudere, di cui non si vuole o non si può procedere al risanamento.

[12] L'applicazione delle norme del Trattato in materia di aiuti con riferimento alle acquisizioni da parte dello Stato di partecipazioni nelle imprese ed agli apporti di capitale pubblico in queste ultime ha costituito l'oggetto di due successive comunicazioni della Commissione: la prima, in *Bollettino CE*, 1984, p.92; la seconda (91/C 273/02), in *GUCE* C 273 del 18 ottobre 1991, p.2, parzialmente modificata dalla comunicazione 93/C 307/03, *ibidem* C 307 del 13 novembre 1993, p.3.

La nuova legge impone infine che la cessione a terzi dei complessi aziendali, appartenenti alle imprese ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria, avvenga in modo da assicurare il miglior realizzo in termini economici (art.62 e art.63, comma 1), finalità penalizzata però dagli obblighi fatti all'acquirente di proseguire per almeno un biennio le attività imprenditoriali e di mantenere durante il medesimo periodo i livelli occupazionali stabiliti nell'atto di vendita (art.63, comma 2). Giacché il corrispettivo della cessione – pur scontando la presenza di detti obblighi – va comunque massimizzato, sembrerebbe scongiurato il pericolo che le operazioni di alienazione dei complessi aziendali diventino il mezzo per erogare sovvenzioni ai loro acquirenti, cosa che accade invece quando la cessione di tali beni viene praticata ad un prezzo inferiore al loro valore di mercato[13].

ERMENEGILDO MARIO APPIANO

[13] Decisione della Commissione del 27 settembre 1994, n.94/1036/CEE, *Volvo*, in *GUCE* L 384 del 31 dicembre 1994, p.1; del 26 giugno 1996, n.97/13/CE, *Mercedes Benz*, *ibidem* L 5 del 9 gennaio 1997, p.30; del 30 luglio 1996, n.97/21/CE, *Tubacex*, *ibidem* L 8 dell'11 gennaio 1997, p.14; del 22 aprile 1998, n.99/157/CE, *Triptis Porzellan*, *ibidem* L 52 del 27 febbraio 1999, p.48; del 16 settembre 1998, n.99/338/CE, *Condotte Acqua*, *ibidem* L 129 del 22 maggio 1999, p.30, e n.99/269/CE, *Italstrade, ibidem* L 109 del 27 aprile 1999, p.1.