

XVI legislatura

**A.S. 999:**

**"Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi "**

Settembre 2008

n. 12



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<i>Articolo 1 .....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 .....</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 3 .....</i>	<i>8</i>



## **PREMESSA**

Vengono qui analizzate le disposizioni corredate di RT ovvero quelle comunque suscettibili di determinare effetti sulla finanza pubblica.

La RT non esamina gli eventuali effetti indiretti, peraltro al momento difficilmente valutabili, connessi alle ricadute finanziarie più complessive delle scelte nella materia di cui al provvedimento.

### *Articolo 1*

I commi da 1 a 12 modificano la vigente disciplina in tema di amministrazione straordinaria. In particolare, le novelle al decreto-legge n. 347 del 2003 (convertito nella legge n. 39 del 2004, cosiddetta legge Marzano) ampliano l'ambito dei destinatari della disciplina di tale decreto, consentendone l'applicazione anche alle imprese in stato di insolvenza che intendano ricorrere alle procedure di cessione di complessi aziendali (commi 1 e 2). Viene poi previsto (comma 3) che per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali l'accesso all'amministrazione straordinaria possa essere disposto anche dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può altresì nominare il commissario straordinario. I commi 4 e 5 recano disposizioni attinenti al pagamento dei creditori anteriori e all'estensione alle imprese del gruppo della disciplina prevista dalla

legge Marzano per "l'impresa-madre" soggetta all'amministrazione straordinaria. I commi 6, 7 e 9 recano interventi di coordinamento della nuova disciplina con quella di cui all'articolo 4 della legge Marzano. Il comma 8 prevede la conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento qualora non sia possibile adottare o non sia autorizzato il programma di ristrutturazione o di cessione.

Il comma 10 prevede la possibilità di individuare l'acquirente dell'impresa in crisi a trattativa privata, ma comunque stabilendo che il prezzo di cessione non possa essere inferiore a quello di mercato, e autorizza deroghe alla normativa sulla concorrenza. Inoltre le società operanti nei servizi pubblici essenziali ammessi alla procedura in esame conservano per 6 mesi le eventuali autorizzazioni, certificazioni, licenze ecc. necessarie all'esercizio dell'impresa. Infine (ultimo periodo del comma 4-*quater* inserito dal comma in esame) si dispone l'applicazione dei commi 4-8 dell'articolo 105 della legge fallimentare di cui al regio decreto n. 267 del 1942, determinando così l'esclusione della responsabilità dell'acquirente dell'azienda soggetta ad amministrazione straordinaria per i debiti relativi all'esercizio delle aziende cedute e sorti prima del trasferimento.

Il comma 11 individua nella salvaguardia del valore economico e produttivo un'ulteriore finalità (oltre alla ristrutturazione dell'impresa o del gruppo) dell'autorizzazione rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico all'effettuazione di operazioni di cessione e utilizzo di beni o rami aziendali, mentre il comma 12 consente dette operazioni anche prima della dichiarazione dello stato di insolvenza.

**La RT** non esamina le norme.

**Al riguardo**, considerato che non è stata fornita la RT, si fa presente che sarebbe opportuna una valutazione del Governo in ordine ai possibili effetti finanziari della disposizione in questione sulle partecipazioni detenute dallo Stato in società private, nonché su quelle inerenti in particolare la società Alitalia.

Per quanto riguarda in particolare il comma 10, atteso che l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei commi 4-8 dell'articolo 105 della legge fallimentare<sup>1</sup> dovrebbe tradursi, in sostanza, nell'attribuzione dell'intero passivo alla gestione commissariale, per effetto dell'esenzione di responsabilità in favore dei soggetti acquirenti delle società sottoposte ad amministrazione straordinaria per i debiti pregressi, sarebbe parimenti opportuna una valutazione in ordine alle ricadute di tale innovazione nelle ipotesi di attivazione della procedura nei confronti di soggetti partecipati dallo Stato o da altri enti pubblici<sup>2</sup>.

Il comma 13, infine, oltre a dimezzare i tempi per l'espletamento delle consultazioni sindacali inerenti le procedure di mobilità di lavoratori operanti nei settori dei servizi pubblici essenziali, dispone che sono concessi i benefici contributivi previsti dalla legge n. 223 del 1991 nel caso di assunzione o trasferimento di lavoratori in cassa

---

<sup>1</sup> Si rammenta infatti che prima dell'espresso richiamo all'amministrazione straordinaria contenuto nel presente decreto-legge, la clausola di esclusione della responsabilità dell'acquirente per i debiti pregressi operava solo nelle procedure di cui agli articoli 1-3 della legge fallimentare, nei quali non figura l'amministrazione straordinaria.

<sup>2</sup> In merito alle vicende specificamente riguardanti Alitalia s.p.a. si ritiene opportuno riportare il seguente passaggio dell'audizione del Ministro dell'economia svoltasi davanti alle Commissioni congiunte di Camera e Senato il 10 settembre 2008: "Per il bilancio pubblico, la procedura in atto ha l'effetto opposto (rispetto all'insorgere di un costo per il bilancio pubblico, nds.). Quello proprio e tipico dello *stop loss*: non crea perdite, ma interrompe il processo di formazione di nuove perdite. Senza, continuando come prima [...], il costo per il bilancio pubblico sarebbe stato, sarebbe molto maggiore".

integrazione straordinaria o in mobilità dipendenti da imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, ammesse immediatamente alla procedura di amministrazione straordinaria di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2003.

**La RT** si limita ad illustrare la norma, non provvedendo a fornire alcuna quantificazione dell'onere atteso.

**Al riguardo**, si rinvia alle considerazioni formulate in relazione all'articolo seguente. In rapporto al comma 13 andrebbe comunque chiarito se il secondo e il terzo periodo del capoverso *2-ter* riguardino tutte le imprese in amministrazione straordinaria ovvero soltanto quelle operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, trattandosi di disposizioni aventi carattere potenzialmente oneroso, attinenti ai passaggi di lavoratori alle dipendenze del cessionario anche previa collocazione in cassa integrazione straordinaria. In caso di applicazione generalizzata, infatti, la norma appare suscettibile di determinare effetti finanziari alla luce dell'ampia estensione della platea di soggetti potenzialmente interessati.

## ***Articolo 2***

Il comma 1 stabilisce che i trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità di cui all'articolo *1-bis* del decreto-legge n. 249 del 2004 possono essere concessi per un periodo massimo, rispettivamente, di 48 e 36 mesi.



Il comma 4 incrementa di 30 mln di euro annui a decorrere dal 2009 l'apposita evidenza contabile nell'ambito del Fondo per l'occupazione (finalizzata proprio alla concessione degli ammortizzatori sociali nel settore dei trasporti aerei) di cui all'articolo 1-bis, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 249 del 2004 e dispone che l'INPS monitori la concessione dei trattamenti di sostegno al reddito e dei benefici contributivi autorizzando la loro erogazione nei limiti delle risorse di cui alla predetta evidenza contabile. Al relativo onere si provvede, per il 2009, a carico del Fondo per l'occupazione, come rifinanziato (per 700 mln di euro) dal comma 6 dell'articolo 63 del decreto-legge n. 112 del 2008, e, a decorrere dal 2010, mediante riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa determinate dalla tabella C della "finanziaria" per il 2008.

**La RT** illustra le disposizioni, non fornendo alcuna quantificazione dell'onere derivante dal comma 1.

**Al riguardo**, va osservato che le disposizioni che prevedono la concessione degli ammortizzatori sociali non consentono di escludere erogazioni già nel corso del 2008, non recando il comma 1 alcun riferimento temporale, mentre la copertura viene individuata soltanto a decorrere dal 2009. Si tratta di un aspetto che va chiarito in via preliminare.

Si segnala poi che, anche se l'onere è formulato in termini tali da renderlo assimilabile ad un tetto di spesa, al cui rispetto è finalizzato il monitoraggio della concessione dei benefici demandato all'INPS,

andrebbero comunque forniti elementi di quantificazione, almeno in ordine all'ammontare dell'onere per unità di personale, onde avere contezza della congruità o meno dello stanziamento rispetto al personale di Alitalia s.p.a. che presumibilmente verrà dichiarato in esubero sulla base del nuovo piano industriale. Infatti, in mancanza di tali elementi, non è possibile valutare se l'onere possa in concreto essere contenuto entro il limite stabilito dal presente decreto-legge, non sembrando inoltre, sulla base della legislazione vigente, un presidio sufficiente a garanzia del contenimento della spesa entro i limiti finanziari previsti, l'attribuzione all'INPS del potere di erogare i benefici nei limiti delle risorse stanziato<sup>3</sup>. Appare pertanto necessario un chiarimento<sup>4</sup>, anche alla luce e della mancanza di dati ufficiali sulla platea di soggetti beneficiari e della indeterminatezza dei termini e delle modalità con i quali i trattamenti verranno erogati.

Sempre per i medesimi profili di quantificazione si ricorda che l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 249 del 2004 determinava in circa 70 mln di euro annui (fino al 2010) gli oneri per la concessione della cassa integrazione, della mobilità e dei benefici contributivi in favore del personale dei vettori aerei. Anche alla luce della maggiore estensione temporale della cassa integrazione (48 mesi, anziché i 24 mesi previsti dal decreto-legge n. 249), considerato che la diminuzione dell'utilizzo degli ammortizzatori sociali in esame non è al momento disponibile come conseguenza del nuovo piano industriale, andrebbero forniti dati in ordine all'effettivo ricorso

---

<sup>3</sup> Si rammenta in proposito che, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 223 del 1991, il potere di concedere la cassa integrazione straordinaria non è attribuito all'INPS bensì al Ministro del lavoro, che delibera con proprio decreto, mentre il collocamento in mobilità dipende in ultima analisi dalla possibilità dell'impresa coinvolta di garantire il reimpiego ai lavoratori sospesi (articolo 4 della legge n. 223).

<sup>4</sup> Va comunque ricordato che lo stesso ministro dell'Economia, nel corso dell'audizione citata, ha riconosciuto che in effetti "il costo per regimi di assistenza sociale va ancora calcolato".

registrato nel settore dei trasporti aerei agli strumenti in esame e al conseguente onere finanziario, al fine di disporre di elementi di valutazione circa la congruità dello stanziamento recato dal presente provvedimento.

Infine, sempre in rapporto alla possibile non configurabilità dell'onere in termini di tetto di spesa e alla sostenibilità dello stesso nei limiti finanziari previsti, andrebbe valutata l'opportunità di inserire una apposita clausola di salvaguardia degli effetti finanziari.

Per quanto attiene alla copertura, si segnala, da un punto di vista metodologico, che l'utilizzo della tabella C) per coprire oneri pluriennali che presentano caratteristiche di rigidità e di obbligatorietà quali quelli in esame appare incoerente con la ratio del rinvio della citata tabella, ossia la loro modulabilità e flessibilità anno per anno<sup>5</sup>.

Il comma 5 integra di 30 mln di euro il Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente per ciascuno degli anni dal 2010 al 2014, individuando la relativa copertura nella corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (Fondo ISPE).

**La RT** descrive il comma.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

---

<sup>5</sup> Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *Attività consultiva della Commissione bilancio: aspetti metodologici*, maggio 2008, pagine 84-85.

### *Articolo 3*

Il comma 1 esclude la responsabilità amministrativo-contabile, fra gli altri, dei pubblici dipendenti e dei soggetti comunque titolari di incarichi pubblici in relazione ai comportamenti, atti e provvedimenti che siano stati posti in essere dal 18-7-2007 al 28-8-2008, ponendo la stessa a carico esclusivamente di Alitalia s.p.a. e delle società da questa controllate.

**La RT** non si sofferma sulla disposizione.

**Al riguardo**, andrebbe chiarito se la norma, come appare, non sia suscettibile di precludere anche azioni giudiziarie in ordine a comportamenti o atti che abbiano cagionato danni - sia pur indirettamente - all'erario, con conseguenti possibili riflessi sulla finanza pubblica.

Il comma 2 ammette i piccoli azionisti e gli obbligazionisti di Alitalia, che non abbiano esercitato eventuali diritti di opzione aventi per oggetto la conversione dei titoli in azioni di nuove società, all'accesso all'apposito Fondo, istituito presso il MEF per indennizzare i risparmiatori vittime di frodi finanziarie e del *default* dei titoli obbligazionari dell'Argentina, nonché per garantire l'acquisto di beni e servizi ai cittadini più poveri, ed alimentato dai rapporti e conti correnti bancari definiti "dormienti".

**La RT** non analizza la disposizione.

**Al riguardo**, nulla da osservare, trattandosi di un'ulteriore finalizzazione di risorse già esistenti e considerando che gli oneri originariamente coperti con tali somme presentano sufficienti margini di modulabilità.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>