



Consiglio regionale della Calabria
AREA PROCESSO LEGISLATIVO E ASSISTENZA GIURIDICA

IL CoRAP:
APPLICAZIONE DELLA LIQUIDAZIONE COATTA
AMMINISTRATIVA E SUOI EFFETTI

A cura dell'Area Processo legislativo e Assistenza giuridica

DIRIGENTE

Giovanni FEDELE

ELABORAZIONE TESTI

Lucia CACCAMO
Valentina CHINE'

SEGRETERIA

Angela STRANO
Giuseppina FEI

29 luglio 2022



Consiglio regionale della Calabria

AREA PROCESSO LEGISLATIVO E ASSISTENZA GIURIDICA

IL CoRAP:

applicazione della liquidazione coatta amministrativa e suoi effetti

1. Brevi cenni sulla liquidazione coatta amministrativa

La **liquidazione coatta amministrativa (l.c.a.)**, disciplinata dagli artt. 194–215 del Titolo V della Legge fallimentare, è una speciale procedura concorsuale, a carattere liquidatorio, prevista per quelle particolari categorie di imprese il cui dissesto economico abbia notevoli ripercussioni sociali, o perché lo Stato vi è direttamente impegnato o per gli interessi di cui esse sono portatrici (si pensi ad esempio alle banche e alle imprese di assicurazione).

Regola generale è che la liquidazione coatta amministrativa esclude il fallimento. Vi sono, tuttavia, imprese per le quali le varie leggi speciali prevedono anche la possibilità, accanto alla liquidazione coatta amministrativa, del fallimento. In tal caso vale il principio di prevenzione, e cioè tra le due procedure prevale quella che sia stata richiesta per prima (art. 196 L.f.): l'apertura della liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento, e viceversa.

Presupposti sono alternativamente: lo stato di insolvenza, come per gli altri procedimenti concorsuali; violazioni di norme o di atti amministrativi che comportino l'irregolare funzionamento dell'impresa; la presenza di motivi di pubblico interesse che, a giudizio insindacabile della Pubblica Autorità, impongano la soppressione dell'ente. La liquidazione coatta è disposta sempre dalla Pubblica Amministrazione, con decreto, che deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Tale provvedimento è impugnabile davanti all'autorità giurisdizionale amministrativa.

Gli organi della liquidazione coatta sono: il commissario liquidatore, l'autorità di vigilanza ed il comitato di sorveglianza. Con la messa in liquidazione sono sospese, per le persone giuridiche e le società, le funzioni dell'assemblea e degli organi di amministrazione e controllo. Si trasferiscono, inoltre, al commissario liquidatore la disponibilità e l'amministrazione dei beni. Gli atti e pagamenti posti in essere dal debitore successivamente alla pubblicazione del provvedimento di liquidazione sono inefficaci. Le fasi essenziali della liquidazione coatta sono: l'accertamento del passivo, la liquidazione dell'attivo ed il riparto finale del ricavato, che è attuato nei modi previsti dalla legge fallimentare.

La liquidazione coatta amministrativa si applica, nei casi previsti da leggi speciali, a particolari categorie, di imprese pubbliche, inclusi enti pubblici economici, o anche private ed esercenti attività di rilevante interesse pubblico. Vigè in materia la riserva di legge sancita dall'art. 2 l. fall., secondo cui «La legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla».

La rilevanza pubblicistica delle imprese oggetto della disciplina in esame spiega il ruolo preponderante che esplica l'autorità amministrativa, rispetto a quello dell'autorità giudiziaria nelle altre procedure concorsuali a partire dal fallimento.

L'applicazione della l.c.a. è tuttavia di volta in volta disposta, dalle leggi speciali che la contemplano, non soltanto per il caso di insolvenza, indicati nell'articolo 5, secondo comma, della legge fallimentare, ma anche in presenza di altri presupposti di natura economica, patrimoniale e finanziaria dell'impresa, com'è il caso, ad esempio, del grave squilibrio patrimoniale legato all'eccedenza delle passività sulle attività; ma anche a fatti di natura diversa, quali le gravi irregolarità della gestione (d.lgs. n. 180/2015).

Pertanto, alla luce della citata norma speciale, quando la situazione economica, finanziaria e patrimoniale di un ente sottoposto alla vigilanza

della Regione raggiunge un livello di criticità tale da non potere assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, ovvero l'ente stesso non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi, l'ente è posto in liquidazione coatta amministrativa; i relativi organi decadono ed è nominato un commissario.

2. Il CoRAP: ricostruzione storica e natura dell'Ente

Il CoRAP, ente pubblico economico e strumentale della Regione Calabria, istituito con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 115 del 29 giugno 2016, è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo ai preesistenti cinque consorzi provinciali per lo sviluppo industriale.

Infatti, a seguito di una grave crisi finanziaria, patrimoniale ed economica dovuta alle continue e consistenti procedure esecutive in atto nonché alla sussistenza di notevoli costi per il pagamento di utenze telefoniche, energetiche e di carburante, delle assicurazioni dei mezzi, della manutenzione degli impianti di depurazione gestiti dalle Asi, nonché ai costi del personale, i sindacati chiedevano alla Regione di intervenire «tempestivamente» mediante la presentazione di un Piano industriale unitamente ad uno studio di sostenibilità economico-finanziaria del nuovo ente, al fine di evitare disastri economici ma anche ambientali, anche alla luce delle specifiche attività dell'Ente.

La Giunta Oliverio, al fine di risanare l'aspetto finanziario e gestionale degli enti che versavano in un evidente deficit accumulato nelle passate gestioni ante 2016, e nello specifico, per le Asi, il cui deficit riportava un importo stimato di oltre ventisei milioni di euro, e una situazione organizzativa che provocava un notevole disavanzo strutturale, con legge regionale 24 dicembre 2001 n. 38 attuava l'accorpamento, senza liquidazione, in unico Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive, denominato CoRAP.

Il Consorzio di sviluppo industriale (CoRAP), ente pubblico economico costituito per la promozione dell'industrializzazione e dell'insediamento di attività produttive nelle aree comprese nel territorio di propria

competenza, a cui si applica la normativa generale in materia di società per azione (legge 19 luglio 93, n. 237), aveva comunque acquisito una esperienza ultradecennale sia nel settore delle attività produttive che in quello della progettazione e realizzazione di infrastrutture.

L'articolo 3 della legge regionale n. 24/2013 definisce le norme procedurali in ordine al processo di accorpamento e stabilisce, ai commi 1 e 2, la nomina di un Commissario straordinario e, al successivo comma 3, l'obbligo dello stesso di procedere alla redazione di una relazione ricognitiva in ordine ai seguenti aspetti gestionali, amministrativi e finanziari:

- lo stato patrimoniale, economico, finanziario e del personale dell'ente, distinto per tipologia contrattuale di ciascun ente da accorpare;
- lo stato di consistenza dei beni mobili, immobili, strumentali e la natura giuridica del possesso;
- i rapporti giuridici, attivi e passivi, e i procedimenti pendenti davanti all'autorità giudiziaria;
- i progetti/interventi in corso di realizzazione.

Inoltre, l'articolo 3, comma 6, dispone che con decreto del Presidente della Giunta regionale, da adottare entro i centoventi giorni successivi alla trasmissione della predetta relazione, previa deliberazione della Giunta regionale, sulla base di conforme parere rilasciato dalle competenti commissioni consiliari, si provvede:

- all'istituzione dell'ente regionale conseguente alla procedura di accorpamento;
- al conferimento dei beni mobili, immobili, strumentali con le inerenti risorse umane, finanziarie e patrimoniali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali degli enti accorpati.

I soli effetti contabili e fiscali conseguenti all'accorpamento dei cinque Consorzi sono retrodatati alla data 1 gennaio 2016.

Il suddetto accorpamento ha determinato l'esercizio unitario a livello regionale delle funzioni di sviluppo economico, il superamento della dimensione localistica e la conseguente previsione di un nuovo assetto organizzativo, per il quale sono organi del CoRAP il direttore generale, il comitato di programmazione, il revisore unico dei conti e un revisore supplente.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della L.R. n. 24/2013 è stato nominato un Commissario Straordinario al quale sono stati attribuiti:

- poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria, al fine di garantire la continuità amministrativa e gestionale con l'ausilio del personale confluito nel costituito CoRAP e di eventuali consulenti esterni;
- lo svolgimento di adempimenti relativi alle annotazioni, iscrizioni, trascrizioni, volture presso gli uffici statali, locali nonché relativi all'adozione dei provvedimenti per l'assegnazione del personale dei consorzi accorpati nel CoRAP.

La Regione Calabria è socio unico del nuovo Ente e la sede legale del Consorzio regionale è a Catanzaro, presso la sede del Dipartimento Sviluppo Economico, Lavoro, Formazione e Politiche Sociali.

Tuttavia, con l'avvicinarsi dei vari esercizi finanziari, nonché dall'analisi dei bilanci relativi agli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 e dalle relazioni corredate dagli organi di controllo, si evinceva che l'Ente unico non era più in grado di perseguire utilmente le finalità di istituto.

Peraltro, l'utile registrato negli esercizi 2018, 2019 e 2020 non è riuscito a coprire le perdite subite nel biennio 2016-2017, le quali hanno azzerato il capitale sociale (fondo consortile) e le riserve disponibili e, pertanto, in tutti gli esercizi considerati l'Ente rientrava nella fattispecie prevista all'articolo 2447 del codice civile secondo cui: *“Se, per la perdita di oltre un terzo del capitale, questo si riduce al disotto del minimo stabilito dall'articolo 2327, gli amministratori o il consiglio di gestione e, in caso di loro inerzia, il consiglio di sorveglianza devono senza indugio convocare l'assemblea per deliberare la riduzione del capitale ed il*

contemporaneo aumento del medesimo ad una cifra non inferiore al detto minimo, o la trasformazione della società”.

La liquidazione risultava indifferibile e urgente per scongiurare il depauperamento del patrimonio del CoRAP, a fronte delle numerose procedure di esecuzione in atto nonché, per tutelare i diritti dei dipendenti a tempo indeterminato dell’Ente e la par condicio creditorum. I sindacati, anche a seguito del malcontento del personale dipendente, a mezzo stampa avevano diffuso i dati di seguito riportati: «Oggi il Consorzio ha una massa passiva accertata pari a 52.036.988 di euro al 29/10/2020, di cui 15.161.850 di euro sono costituiti da crediti privilegiati vantati dagli aventi diritto e fuori da questo conteggio si registrano ulteriori 32.000.000 di euro circa di opposizioni allo stato passivo ed altre insinuazioni tardive che la procedura non ha fatto in tempo ad esaminare».

Numerose criticità erano già emerse nella dichiarazione del Commissario, rilasciata il 2 dicembre del 2019, nella quale aveva certificato come «la situazione di crisi, peraltro aggravata dal perdurare della situazione di stallo, rende impossibile per l’Ente adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni, tanto quelle scadute quanto quelle di prossima scadenza», ammettendo «l’impossibilità di assicurare la sostenibilità e l’assolvimento delle funzioni indispensabili e l’impossibilità di pagamento di debiti liquidi ed esigibili nei confronti di terzi».

La conseguenza di ciò si fonda sulla constatazione che, nonostante l’istituzione dell’Ente unico, il Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (Co.R.A.P.), disciplinato dalla l.r.38/2001 e dalla l.r. 24/2013 che lo ha istituito, non è compiutamente riuscito ad eseguire le funzioni ed a raggiungere i propri obiettivi pur svolgendo funzioni primarie in materia di insediamento produttivo nell’interesse pubblico della Regione e delle imprese.

3. La crisi del Consorzio e il ricorso alla liquidazione coatta amministrativa

La Regione ritiene necessario disciplinare la crisi del Consorzio delineando un quadro normativo puntuale ed esaustivo che tuteli al contempo gli interessi tanto dei creditori quanto dei consorziati e avendo come finalità principalmente l'interesse pubblico dell'Ente. Pertanto, con Legge regionale 25 novembre 2019 n. 47 si è provveduto a modificare la Legge regionale 16 maggio 2013, n. 24, introducendo l'art. 6 bis rubricato "Liquidazione coatta amministrativa", il cui comma 1 prevedeva, tra l'altro, che "... il Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dei dipartimenti competenti, dispone con decreto la messa in liquidazione coatta amministrativa del CoRAP".

Successivamente, con delibera di Giunta Regionale n. 610 del 20 dicembre 2019 e D.P.G.R. n. 344 del 23 dicembre 2019, è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa del CoRAP e, contestualmente, è stato autorizzato l'esercizio provvisorio per i 12 mesi successivi, al fine di evitare il grave rischio di rendere ineseguibili le funzioni di interesse pubblico che il CoRAP detiene; la procedura liquidatoria è stata poi prorogata con delibera di Giunta Regionale n. 460 del 09 dicembre 2020 per un periodo equivalente e con il medesimo D.P.G.R. si è provveduto, altresì, alla nomina del Commissario Liquidatore, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6-bis della L.R. 24/2013, cui ha fatto seguito il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 144 del 22 dicembre 2020 di nomina del Comitato di Sorveglianza ai sensi dell'art. 6 bis della stessa legge.

Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 22 del 26 gennaio 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 47/2019, introduttivo dell'art. 6-bis, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., evidenziando al punto 8.1 che "*La circostanza che gli enti pubblici, quand'anche esercenti attività d'impresa, siano istituzionalmente esclusi dall'ambito applicativo del fallimento (artt. 1, primo comma, della legge fallimentare e 2221 del*

codice civile) non implica quindi che essi siano automaticamente suscettibili di liquidazione coatta amministrativa, occorrendo pur sempre una norma di legge che lo preveda.”; la stessa ha rimarcato che anche “... la disciplina – peraltro non ancora in vigore – del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155», ha, “ribadito che «[l]a liquidazione coatta amministrativa è il procedimento concorsuale amministrativo che si applica nei casi espressamente previsti dalla legge» (art. 293, comma 1), compie la radicale opzione di escludere l’applicazione dell’istituto, come regolato dal medesimo codice, per tutti gli enti pubblici (art. 294, comma 3).”.

Infine, la sentenza ha concluso che la “... Corte non può esimersi dal segnalare che l’odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale...”.

Conseguentemente, la richiamata pronuncia ha interrotto la prosecuzione della procedura di liquidazione coatta amministrativa, senza alcuna censura sulle motivazioni e sui presupposti, consolidatisi in atti, di natura gestionale, finanziaria ed economica, che hanno legittimato la procedura stessa; la Giunta Regionale, preso atto di quanto sopra, con delibera n. 78 del 11 marzo 2021, ha provveduto ad individuare il Commissario straordinario cui assegnare, per un periodo di un anno, le funzioni di amministrazione e di rappresentanza legale dell’Ente, successivamente nominando lo stesso con D.P.G.R. n. 23 del 12 marzo 2021.

Invero, su impulso dell’orientamento evidenziato nella sopra citata pronuncia costituzionale, il Legislatore ha novellato l’art. 15 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L 15 luglio 2011, n. 111, ha introdotto il comma 5-bis stabilendo che: “Le disposizioni di cui al comma 1 possono essere applicate anche agli enti sottoposti alla vigilanza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. La liquidazione coatta amministrativa è disposta con deliberazione della

rispettiva giunta, che provvede altresì alla nomina del commissario e agli ulteriori adempimenti previsti dal comma 1”.

Il citato disposto normativo ha esteso, pertanto, alla facoltà delle Regioni di procedere all'applicazione della procedura della liquidazione coatta amministrativa per gli enti soggetti alla propria vigilanza e, ove si ricorresse a detta procedura e per quanto compatibili, si provveda all'esecuzione delle procedure di cui al citato comma 1 dello stesso art. 15 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111.

La liquidazione coatta amministrativa, invero, rappresentando una forma di attuazione coattiva della responsabilità patrimoniale del debitore, assicura adeguata tutela ai creditori concorsuali, che andranno soddisfatti secondo il principio della par condicio creditorum; al contempo, la natura amministrativa della procedura consente di contemperare al meglio tale interesse con quello collettivo al buon andamento della P.A. Non è un caso, d'altra parte, che la l.c.a. sia l'unica procedura concorsuale applicabile agli enti pubblici economici (qual è, appunto, il CoRAP); così come non è un caso che l'art. 15 della L. n. 98/2011 abbia generalizzato tale strumento, estendendolo a tutti gli enti sottoposti al controllo dello Stato.

A ciò aggiungasi, inoltre, che l'art. 198 comma 1 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 stabilisce che *“con il provvedimento che ordina la liquidazione o con altro successivo viene nominato un commissario liquidatore. È altresì nominato un comitato di sorveglianza di tre o cinque membri scelti fra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitato dall'impresa, possibilmente fra i creditori”*.

La Regione con D.G.R. n. 411 del 25 agosto 2021, preso atto della sussistenza delle condizioni previste dal novellato art. 15, comma 5-bis, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, ha disposto la procedura di liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CoRAP), per la durata di mesi 12 prorogabile alle condizioni di legge e con successivo D.P.G.R. n. 147 del 01 settembre 2021 si è preso

atto della suindicata Delibera di Giunta Regionale nominando, per l'effetto, il Commissario liquidatore del CORAP, nonché autorizzando la prosecuzione temporanea dell'attività del Consorzio regionale, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 104 della L.F., per un periodo di dodici mesi, prorogabile alle condizioni di legge, anche in considerazione delle precipue funzioni attribuite all'Ente dall'art. 36, comma 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, dalla L.R. 38/2001 e dalla L.R. 24/2013. Con DGR n. 436 del 14.09.2021 sono state apportate modifiche e integrazioni alla DGR 411 citata, nello specifico ponendo il CoRAP in liquidazione senza limiti di tempo e dando incarico al Dipartimento Sviluppo Economico, Attività Produttive e Turismo, per la predisposizione degli atti necessari alla nomina del Commissario.

Conseguenzialmente, con DPGR n. 202 del 15.11.2021 si è proceduto alla nomina del Commissario Liquidatore del CoRAP, individuato nella persona dell'Avv. Enrico Mazza e demandando allo stesso, nel rispetto della normativa di riferimento, la verifica puntuale della consistenza del c.d. patrimonio indisponibile dell'Ente, in ogni caso non rientrante nell'attivo realizzabile; e con DGR n. 41 del 4.02.2022 è stato costituito il Comitato di Sorveglianza del CoRAP e indicati, quali soggetti idonei a ricoprire l'incarico di componente: il dott. Domenico Colaci, il dott. Enzo Sergi e il dott. Martino Valerio Grillo.

Più ampiamente, al citato comitato di sorveglianza compete una generale funzione di controllo su tutte le operazioni della liquidazione (art. 204, co. 1, l. fall.); redige un rapporto semestrale sulla situazione patrimoniale dell'impresa e l'andamento della gestione, che accompagna la relazione di pari oggetto del commissario liquidatore, sulla quale il comitato può peraltro formulare osservazioni scritte (art. 205, co. 2, l. fall.); esprime pareri obbligatori, ancorché non vincolanti, in ordine a momenti e profili nevralgici della procedura, ed in particolare circa il compimento di atti del commissario soggetti ad autorizzazione dell'autorità di vigilanza, fra cui la continuazione dell'esercizio dell'impresa (art. 206, co. 2, l. fall.), sul compimento di operazioni liquidative consistenti nella vendita degli

immobili e nella vendita dei mobili in blocco, sulla distribuzione di acconti parziali rispetto alla ripartizione dell'attivo (art. 212, co. 2, l. fall.), sulla autorizzazione da parte dell'autorità di vigilanza della proposta di concordato avanzata dall'impresa in liquidazione, da uno o più creditori o da un terzo; redige una relazione che deve accompagnare il bilancio finale di liquidazione con il conto della gestione ed il piano di riparto fra i creditori (art. 213, co. 1, l. fall.) e può presentare osservazioni rispetto alle eventuali contestazioni svolte dagli interessati (art. 213, co. 3, l. fall.); assiste il commissario liquidatore nella sorveglianza che gli compete sulla regolare esecuzione del concordato di liquidazione (art. 214, ult. co., l. fall.).

Con D.G.R. n. 89 del 05.03.2022 si è preso atto delle dimissioni rassegnate dall'Avv. Enrico Mazza per l'incarico di Commissario liquidatore del CoRAP e individuato, in sostituzione, ai sensi dei commi 1 e 5 bis, dell'art. 15, D.L. 98/11, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, quale Commissario liquidatore del CoRAP il dott. Sergio Riitano; con il decreto citato si è incaricato lo stesso, di formare, entro 90 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di nomina:

- l'elenco dei crediti ammessi o respinti e di curarne il deposito presso la cancelleria del competente Tribunale;
- di procedere, entro 90 giorni dalla pubblicazione del presente provvedimento di nomina, alla ricognizione del patrimonio immobiliare dell'Ente, redigendo, all'interno di essa, separati elenchi:
 - dei beni ed impianti acquedottistici e/o depurativi, soggetti al regime dominicale di cui agli artt. 143 e 153 Codice dell'Ambiente, predisponendo altresì un piano per l'utilizzazione funzionale di tali beni e opere da parte degli Enti competenti;
 - dei beni realizzati con progetti ex CASMEZ ed ex AGENSUD e con fondi APQ, di proprietà della Regione o di altri Enti o comunque da trasferire ad essi;
 - dei beni di soggetti terzi, in ogni caso indisponibili e/o non rientranti nell'attivo realizzabile. Tali elenchi saranno immediatamente trasmessi ai

soggetti interessati, i quali potranno far pervenire le osservazioni ai sensi dell'art. 207 comma 3 L.F.

Dall'esame degli atti sopra riportati, appare evidente che il commissario liquidatore è il vero motore della procedura, dotato dei più ampi poteri, ancorché soggetti nel loro esercizio alle direttive dell'autorità che vigila sulla liquidazione ed al controllo del comitato di sorveglianza. Infatti, egli subentra all'imprenditore nell'amministrazione e disponibilità dei suoi beni (cfr. art. 200, co. 1, che richiama l'art. 42, l. fall.), e ne assume la rappresentanza processuale attiva e passiva nelle controversie anche in corso, relative a rapporti di diritto patrimoniale dell'impresa (art. 200, co. 2, l. fall.).

A seguito dell'applicazione della procedura della l.c.a., Il commissario liquidatore non può procedere a nuove assunzioni, neanche per la sostituzione di personale in posti che si rendono vacanti e provvede all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio dell'ente; ogni atto adottato o contratto sottoscritto in deroga a quanto previsto nel presente periodo è nullo.

Può essere nominato commissario liquidatore anche chi abbia in precedenza rivestito la carica di commissario straordinario del Consorzio: norma che si giustifica con l'obiettivo di aumentare l'efficienza della procedura, attraverso l'efficacia dell'opera dell'organo tecnico della medesima, secondo una impostazione già seguita nelle procedure di concordato preventivo e di fallimento (dove non di rado il commissario giudiziale della prima viene nominato curatore della seconda).

Alla luce di ciò, infatti, la Regione ha pubblicato un interpello interno rivolto ai dirigenti di ruolo della Giunta regionale, al fine di verificare disponibilità a ricoprire il ruolo di Commissario liquidatore, che è risultato privo di candidature.

Tuttavia, la situazione in cui versava il Consorzio presentava profili di crisi particolarmente grave, tale da richiedere il ricorso ad una figura

professionale qualificata in considerazione della complessità degli adempimenti connessi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa e in ossequio ai principi di efficienza ed efficacia dei procedimenti, nonché a garanzia dell'interesse pubblico sotteso alla procedura di liquidazione coatta amministrativa del Consorzio, ha determinato la necessità di individuare quale Commissario liquidatore un professionista qualificato esterno all'amministrazione regionale; pertanto, il Dipartimento ha richiesto a Unindustria Calabria una rosa di nomi all'interno dei quali poter individuare la figura più adeguata a svolgere le complesse funzioni de quo.

È importante precisare che nell'esercizio delle sue funzioni, il commissario liquidatore assume la veste di pubblico ufficiale (art. 199, co. 1, l. fall.), e soggiace alla disciplina del curatore fallimentare quanto alle modalità di espletamento delle attribuzioni, alla revoca dalla carica ed al regime di responsabilità, di cui rispettivamente agli artt. 32, 37 e 38 l. fall., intendendosi sostituiti nei poteri del tribunale e del giudice delegato quelli dell'autorità che vigila sulla liquidazione. Riguardo ai poteri, come detto di per sé assai estesi, del commissario, è richiesta in particolare l'autorizzazione dell'autorità che vigila sulla liquidazione, che vi provvede sentito il comitato di sorveglianza, per il compimento degli atti di cui all'art. 35 l. fall. (cioè per quegli atti di cd. straordinaria amministrazione, per il quali il curatore fallimentare deve essere autorizzato dal comitato dei creditori), allorché siano di valore indeterminato o superiore a euro 1.032,91, nonché per la eventuale continuazione dell'esercizio dell'impresa. Su autorizzazione della stessa autorità di vigilanza è altresì attribuita al commissario la legittimazione ad esercitare l'azione di responsabilità contro gli amministratori e i componenti degli organi di controllo dell'impresa in liquidazione, ai sensi degli artt. 2393 e 2394 c.c.

Il commissario liquidatore è d'altra parte tenuto a stringenti doveri informativi, cadenzati nell'obbligatoria presentazione all'autorità vigilante sulla liquidazione – sulla premessa della contabilità preesistente

e del conto della gestione per il tempo posteriore all'ultimo bilancio, che quanti hanno amministrato in precedenza l'impresa sono tenuti a fornirgli - di una relazione sulla situazione patrimoniale dell'impresa e sull'andamento della gestione alla fine di ogni semestre, accompagnata da un rapporto del comitato di sorveglianza; relazione che va trasmessa telematicamente in copia, insieme alle eventuali osservazioni scritte formulate dal comitato, al registro delle imprese nonché a mezzo pec ai creditori e titolari di diritti sui beni.

Similmente al fallimento, anche la l.c.a. prevede lo snodarsi della procedura nelle fasi dell'accertamento del passivo, della liquidazione dell'attivo e della ripartizione dell'attivo, quali passaggi necessari all'obiettivo finale dell'estinzione dell'ente.

La fase di accertamento del passivo prende avvio dalla comunicazione da parte del commissario, entro un mese dalla sua nomina, a mezzo pec, o raccomandata o telefax, a ciascun creditore e a coloro che possono far valere domande di rivendicazione, restituzione e separazione su cose mobili possedute dall'impresa, delle somme risultanti a credito di ciascuno secondo le scritture contabili e i documenti dell'impresa (art. 207, co. 1-2, l. fall.).

Entro quindici giorni dal ricevimento della suddetta comunicazione, i creditori e titolari di altri diritti sui beni posseduti dall'impresa possono far pervenire all'indirizzo pec del commissario le loro osservazioni o istanze (art. 207, co. 3, l. fall.); quanti fra loro non abbiano ricevuto la comunicazione del commissario, possono comunque chiedere il riconoscimento dei loro diritti con raccomandata inviata al Commissario entro sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta del provvedimento di liquidazione (art. 208 l. fall.). Sono ordinatori i termini assegnati al commissario per le comunicazioni ed ai creditori per le istanze e le domande.

Sulla base dei dati come sopra acquisiti, il commissario – entro novanta giorni dalla data del provvedimento di liquidazione – forma l’elenco dei crediti ammessi o respinti e delle domande relative a diritti sui beni accolte o respinte, lo trasmette a coloro la cui pretesa non sia stata in tutto o in parte ammessa e lo deposita nella cancelleria del tribunale del luogo ove l’impresa ha la sede principale, acquisendo così lo stato passivo – la cui formazione, quanto almeno ai crediti inseriti dal commissario sulla base delle scritture contabili e dei documenti dell’impresa, prescindendo dalla necessità di un’apposita insinuazione al passivo da parte del creditore a differenza che nel fallimento (cfr. art. 93 l. fall.), assume per ciò stesso carattere officioso – con tale deposito carattere esecutivo. È inoltre previsto ampio rinvio, segnatamente con riguardo alle impugnazioni, alle domande tardive di crediti e alle domande di rivendica e di restituzione, alle disposizioni dettate per il fallimento – di nuovo a conferma del condiviso carattere concorsuale della l.c.a. – dagli artt. 98, 99, 101 e 103, intendendosi sostituiti al giudice delegato il giudice istruttore ed al curatore il commissario liquidatore. Una volta esaminate tutte le domande e alla fine dell’udienza, il giudice delegato forma lo stato passivo, dichiarandolo esecutivo. La dichiarazione di esecutività avviene mediante un decreto che viene depositato in segreteria ed è un provvedimento di natura contenziosa.

Scarna è la disciplina della liquidazione dell’attivo, contenuta all’art. 210 l. fall., in cui campeggia l’attribuzione al liquidatore di “tutti i poteri necessari”, salve le limitazioni stabilite dall’autorità che nel caso specifico vigila sulla liquidazione. Al di là della previsione della necessaria autorizzazione dell’autorità di vigilanza e del parere del comitato di sorveglianza, onde poter procedere alla vendita degli immobili e alla vendita dei mobili in blocco (art. 210, co. 2, l. fall.), nulla è disposto dalla legge quanto alle modalità da seguire per le vendite, con conseguente piena libertà di forme e senza particolari vincoli, neppure di osservare le procedure competitive invece sancite dall’art. 107 l. fall., per gli atti di liquidazione compiuti dal curatore in seno al fallimento.

In ossequio al carattere concorsuale della procedura, per la ripartizione delle somme ricavate dalla liquidazione è prescritto il rispetto dell'ordine di distribuzione stabilito nell'art. 111 l. fall. per il riparto fallimentare. Possono essere distribuiti acconti parziali, anche prima del realizzo integrale delle attività e del completo accertamento del passivo, previo parere del comitato di sorveglianza e su autorizzazione dell'autorità che vigila sulla liquidazione, e con osservanza delle cautele e degli accantonamenti previsti per i riparti parziali nel fallimento dall'art. 113 l. fall.; e ciò sia a tutti i creditori, sia ad alcune categorie di essi, per i quali si ponga una giustificata esigenza di anticipazione dei tempi del soddisfo. Per le domande tardive di crediti, proposte ai sensi del combinato disposto degli artt. 209, co. 2, e 99 l. fall., le pretese dei relativi aventi diritto rispetto alle ripartizioni precedenti e successive sono regolate con richiamo all'art. 112 l. fall. in tema di domande di ammissione tardive nel fallimento.

La chiusura della procedura presuppone che, prima dell'ultima ripartizione ai creditori, il commissario liquidatore sottoponga all'autorità di vigilanza il bilancio finale di liquidazione con il conto della sua gestione ed il piano di riparto ai creditori, unitamente ad una relazione del comitato di sorveglianza. Spetta all'autorità che vigila sulla liquidazione autorizzare quindi il deposito di quanto precede presso la cancelleria del tribunale, e contestualmente liquidare il compenso del commissario.

Del deposito deve essere data comunicazione ai creditori ammessi e prededucibili, nelle modalità di cui all'art. 207, co. 4, l. fall., oltre che darsi notizia mediante inserzione in Gazzetta Ufficiale e sui giornali indicati dall'autorità di vigilanza. Nel termine di venti giorni, decorrenti dalla comunicazione per i creditori che ne siano stati destinatari e dalla inserzione in Gazzetta per tutti gli altri, gli interessati possono proporre contestazioni con ricorso al tribunale, comunicato a cura della cancelleria all'autorità di vigilanza, al commissario ed al comitato di sorveglianza, che nell'ulteriore termine di venti giorni possono presentare in cancelleria

le loro osservazioni; la decisione del tribunale sulle contestazioni presentate è reclamabile a norma dell'art. 26 l. fall.

Nel caso invece di mancata proposizione di contestazioni entro il termine di legge, il bilancio, con il conto di gestione ed il piano di riparto, si intendono approvati; su tale presupposto, così come in ipotesi di definizione giudiziale delle eventuali contestazioni, può darsi luogo alle ripartizioni finali fra i creditori, in conformità alle disposizioni sul riparto finale nel fallimento, di cui all'art. 117 l. fall.

In conclusione, si ritiene, per le ragioni qui esposte, che la funzione istituzionale della l.c.a. sia la liquidazione integrale dei rapporti di impresa che pendono in capo all'ente in funzione della cessazione della sua attività economica, con la salvaguardia delle pretese dei creditori e del personale dipendente.

Le funzioni, i compiti ed il personale a tempo indeterminato dell'ente a seguito dell'avvenuta liquidazione, sono allocati in altra pubblica amministrazione, ovvero in una agenzia costituita ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 300 del 1999. Il personale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento nonché l'inquadramento previdenziale. Nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto è attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Con lo stesso decreto è stabilita un'apposita tabella di corrispondenza tra le qualifiche e le posizioni economiche del personale assegnato.

4. Il concordato nella liquidazione coatta amministrativa

La liquidazione coatta amministrativa, tuttavia, può essere chiusa anticipatamente per via della proposizione di un concordato di liquidazione, regolato dall'art. 214 l. fall. in termini del tutto peculiari, rispetto al modello più prossimo del concordato fallimentare di cui agli artt. 124 ss. l. fall., in coerenza con il carattere misto, amministrativo e giudiziario, e con la connotazione officiosa e coattiva della procedura concorsuale in esame.

L'iniziativa, mediante proposta da presentarsi al tribunale, può essere assunta dalla stessa impresa in liquidazione (ove si tratti di società, cessano le funzioni di assemblee e organi amministrativi di controllo, con eccezione appunto delle competenze connesse alla proposizione del concordato ex art. 214 l. fall., salvo necessità di osservare le modalità decisorie prescritte dall'art. 152 l. fall.), da uno o più creditori o da un terzo; la presentazione della proposta deve però essere previamente autorizzata dall'autorità che vigila sulla liquidazione, che a sua volta vi provvede su parere del commissario liquidatore e sentito il comitato di sorveglianza.

Così debitamente autorizzata, la proposta – di cui, si noti, la legge non prevede alcun contenuto tipico, e che può dunque essere liberamente redatta, è depositata nella cancelleria del tribunale, corredata dei pareri suddetti del commissario e del comitato, e deve essere da parte del commissario comunicata a tutti i creditori ammessi, con le modalità di cui all'art. 207 l. fall., e pubblicata a mezzo di inserzione in Gazzetta ufficiale e deposito presso il registro delle imprese.

Il concordato nella liquidazione coatta amministrativa, disciplinato dall'art. 214 legge fallimentare, a salvaguardia dell'interesse pubblico, opera una scelta circa la convenienza tra conservazione o liquidazione dell'impresa in quanto i creditori non sono chiamati all'approvazione della proposta, ma ad essi spetta il diritto di presentare opposizione, in modo

da provocare il sindacato giurisdizionale sul rispetto del principio della par condicio creditorum.

Le opposizioni sono decise, sentito il parere dell'autorità che vigila sulla liquidazione, dal tribunale, il quale contestualmente decide altresì se approvare o no la proposta, con decreto in camera di consiglio, applicandosi - in quanto compatibili - le disposizioni in tema di contenuto, efficacia e reclamabilità del decreto giudiziale di omologazione del concordato fallimentare, di cui agli artt. 129-131 l. fall.: ma con la rilevante peculiarità per cui è qui il tribunale a procedere ad una sostanziale approvazione della proposta di concordato, indipendentemente ed a prescindere dalle posizioni eventualmente assunte dai creditori concorsuali.

Quanto agli effetti della proposta, una volta giudizialmente approvata, è al riguardo integralmente richiamato il regime degli effetti del concordato fallimentare, di cui all'art. 135 l. fall., a partire dalla obbligatorietà del concordato per tutti i creditori concorsuali, in quanto anteriori all'apertura della l.c.a. Con la precisazione per cui, analogamente a quanto disposto dall'art. 136, co. 1, l. fall. per il concordato fallimentare, è qui piuttosto il commissario liquidatore a dover sorvegliare, con l'assistenza del comitato di sorveglianza, l'esecuzione del concordato, sopravvivendo così a tale scopo parzialmente in funzione i due organi anzidetti alla chiusura della procedura di l.c.a., che dovrà essere dichiarata dalla autorità che vigila sulla liquidazione una volta divenuto definitivo il decreto giudiziale di approvazione (in virtù dell'art. 130, richiamato con il limite della compatibilità dall'art. 214, co. 4, l. fall.).

Al pari del concordato fallimentare, anche il concordato di liquidazione può andare incontro alla risoluzione per inadempimento o all'annullamento, su richiesta qui del commissario liquidatore, che come detto ne sorveglia l'esecuzione, o dei creditori; per il che sono rispettivamente richiamate dall'art. 215 l. fall. le disposizioni degli artt. 137 e 138 l. fall. In tali eventualità, la caducazione del concordato

comporterà la riapertura della liquidazione coatta amministrativa, con ampia devoluzione all'autorità di vigilanza del potere di adottare i provvedimenti che ritenga necessari per la prosecuzione della procedura.

Deve riconoscersi come la previsione di un concordato quale possibile modalità conclusiva della l.c.a sia determinata dal fine di ricostruire la funzione istituzionale della procedura poiché ne disconosce in via definitiva la postulata funzione dissolutiva dell'ente soggetto. Non è, infatti, dubitabile che, per effetto del concordato, l'Ente possa tornare in bonis e continuare ad operare nel mercato esercitando la medesima attività di impresa ovvero modificandola.

Infatti, quando a definire tali rapporti intervenga una proposta di concordato, anche l'ente posto in l.c.a. può sopravvivere ad essa e tornare ad essere un soggetto attivo; pertanto, va precisato che si rende necessaria l'adozione di un provvedimento formale che certifichi la chiusura della procedura: coerenza vuole che tale provvedimento venga emesso in forma di decreto dalla stessa autorità amministrativa che ha disposto l'apertura della procedura.

Con l'approvazione del concordato e la conseguente chiusura della procedura, pertanto, l'impresa in liquidazione - se proponente - riacquista la disponibilità e l'amministrazione del suo patrimonio ed i suoi organi rientrano in funzione.

L'estensione della legittimazione attiva a creditori e terzi ed il riconoscimento - giusto il generico rinvio all'art. 124 l.f. - della generale atipicità dei contenuti dell'offerta sono indici evidenti del favor che, anche nella l.c.a., il legislatore riserva per il concordato, per essere uno strumento che consente di comporre la crisi d'impresa attraverso il risparmio di tempo (e risorse) ed il recupero al mercato delle unità produttive.

D'altra parte, se è vero che la natura dell'impresa non preclude la devoluzione a terzi del suo patrimonio produttivo, è pur vero che la

particolare finalità economica e sociale che la legge le riconosce richiede la permanenza, in sede post concordataria, della destinazione di quel patrimonio allo specifico settore in cui l'impresa operava. Nel contesto in esame, pertanto, deve ritenersi che ogni forma di circolazione del compendio aziendale non sia subordinata soltanto ad una valutazione positiva delle condizioni patrimoniali e delle garanzie di adempimento del proponente, ma anche all'accertamento della sua capacità di realizzare le finalità che caratterizzavano l'attività di quell'impresa, continuando nel perseguimento dell'oggetto sociale interrotto per effetto del decreto di apertura della procedura di liquidazione.