

CAPITOLO I

Il sistema delle fonti

Sommario: 1. Il quadro normativo di riferimento. – 2. Gli “aiuti” di Stato della legge Prodi e la normativa comunitaria. – 3. Il riordino del tessuto normativo nazionale. La legge delega n. 274/1998. – 4. La Corte di Giustizia e gli “aiuti” di Stato. La decisione 17 giugno 1999. – 5. Gli “aiuti” nella prassi della Commissione Europea. – 6. L’incidenza della normativa comunitaria sull’ordinamento statale. – 7. Le ragioni della riforma introdotta dal d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270, nel dibattito dottrinale. La relazione governativa al d.lgs. n. 270/1999. – *Bibliografia.* – *Indice delle fonti giurisprudenziali.*

1. Il quadro normativo di riferimento

Per una completa ricostruzione del quadro normativo che disciplina l’Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi – procedura sulle cui natura e finalità si avrà modo di soffermarsi ampiamente nei prossimi capitoli – occorre muovere dal d.l. 30 gennaio 1979, n. 26 (in *G.U.* n. 36 del 4 febbraio 1979), convertito con modificazioni nella legge 3 aprile 1979, n. 95 (in *G.U.* n. 94 del 4 aprile 1979), più noto come la legge “Prodi”.

Molti dubbi hanno accompagnato la legge Prodi sin dalla sua entrata in vigore soprattutto, ma non solo, avuto riguardo alla sua compatibilità con il diritto comunitario (APPIANO, CIRENEL, CONTE, GENTILI, SANDULLI, TARZIA, LAMANNA) fino a quando non è intervenuta la nota decisione della Corte di Giustizia del 17 giugno del 1999 che ne ha segnato irrimediabilmente il tramonto proprio sul rilievo del contrasto con la normativa europea.

Imposta quindi dal rispetto degli obblighi comunitari la riforma del 1999 porta all’entrata in vigore del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (in *G.U.* n. 185 del 9 agosto 1999), recante “*Nuova disciplina dell’Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza*”, che pur proponendosi come un *corpus* normativo almeno tendenzialmente autonomo (PALUCHOWSKI) ha fatto comunque temere da subito la dottrina che, a fronte di situazioni di particolare gravità, si facesse ancora una volta ricorso alla legislazione dell’emergenza rompendo lo schema unitario voluto dalla medesima riforma (LO CASCIO).

E si è trattato certamente di un timore fondato. È sotto gli occhi di tutti infatti il frenetico ricorso allo strumento del decreto legge a seguito del gravissimo *crack* Parmalat, ed, a distanza di soli quattro anni, per fronteggiare la situazione di insolvenza dell'Alitalia e della compagnia di navigazione Tirrenia.

Ad esse si sono, in questi ultimi tempi, aggiunte altre procedure a dimostrazione, ove ve ne fosse ancora bisogno, di una evidente situazione di crisi che interessa grandi imprese nei più diversi settori che impone il ricorso alla procedura dell'Amministrazione straordinaria.

Dalla legge 23 dicembre 2003, n. 347 recante “*Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza*” convertito, con modifiche, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 a sua volta modificata con d.l. 3 maggio 2004, n. 166 ed al d.l. 28 agosto 2008, n. 134 “*Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione delle grandi imprese in crisi*” convertito, con modificazioni, in legge dall'art. 1, comma 1, legge 27 ottobre 2008, n. 166, e contenente l'ennesima versione della Amministrazione straordinaria, che sostituisce la normativa adottata per il gruppo insolvente Parmalat, e si pone in continuità/concorrenza con quella del d.lgs. n. 270/1999 si è assistito ad un inseguirsi di interventi legislativi, che non brillano per organicità che e non costituiscono altro che il tentativo di adeguare la disciplina sull'insolvenza ad una realtà sempre mutabile e che impone nuovi ed efficaci strumenti per essere compiutamente ed adeguatamente affrontata.

Su questo composito quadro normativo si avrà modo di soffermarsi seppur per sintesi, cercando di evidenziare i punti critici ma anche le innovazioni più significative via via introdotte nel tempo da un legislatore a volte in affanno.

Una speciale attenzione merita essere dedicata alle ragioni dei creditori potendosi anticipare, sul punto, che sin da una prima lettura della legge delega 30 luglio 1998, n. 274 (in *G.U.* n. 186 dell'11 agosto 1998 – recante “*Disposizioni in materia di attività produttive*”) che ha condotto all'emissione del d.lgs. n. 270/1999 – la dottrina ha avuto modo di evidenziare come

“*abbandonando l'originaria formulazione adottata in commissione – che preveda invece il rafforzamento della tutela dei creditori tout court – la legge delega prescrivere che venga assicurata la tutela dei crediti maturati dalle (sole) imprese fornitrici antecedentemente alla dichiarazione dello stato di insolvenza e riconfermata, in via ancor più esplicita rispetto all'attuale normativa, anche la necessità che vengano garantiti integralmente i crediti sorti durante la continuazione dell'esercizio dell'impresa*”.

(RUGGERI).

Si impone peraltro uno sguardo al diritto comunitario anche al fine di comprendere al meglio quali siano state le ragioni sostenute dalla Corte di Giusti-

zia nella decisione innanzi citata e che hanno portato, come visto, alla riforma del 1999.

Non senza aver prima ricordato come taluni Autori abbiano condivisibilmente ravvisato nella profonda crisi economica vissuti negli anni settanta l'origine della legge Prodi nel senso che, avendo detta crisi messo in discussione la scelta liberista del legislatore del 1942, attraverso tale legge si sono recepite le spinte, sempre più forti, a considerare di più, e meglio, gli interessi dei lavoratori addetti alle grandi imprese in crisi.

Ed invero, si è sostenuto che:

“soprattutto, in quegli anni, si fa valere la necessità di considerare in modo più appropriato, nella disciplina della crisi economica dell'impresa, gli interessi dei lavoratori occupati, nella legge fallimentare semplicisticamente ricondotti nell'ampia categoria dei creditori.

A questi interessa, oltre e più che la sistemazione, delle situazioni pregresse, la conservazione del posto di lavoro. Specie in un'economia caratterizzata da un accentuato processo recessivo, la soppressione del posto di lavoro conseguente al disfacimento di un organismo imprenditoriale non trova compensazione, tanto più se l'organismo produttivo è di vaste dimensioni, nel pronto assorbimento della forza di lavoro resasi disponibile in altri organismi imprenditoriali di nuova costituzione, o nell'espansione dimensionale di quelli esistenti”.

(GRAZIANI, MINERVINI, BELVISO).

La caratteristica tuttavia fondamentale e che appare per alcuni aspetti irragionevole e per altri contraddittoria è la distinzione tra le amministrazioni straordinarie che riscontrano nella loro genesi il comune intervento dell'A.G. e di quella amministrativa, da quelle che si aprono direttamente con un decreto ministeriale, residuando in capo al Giudice la sola emissione della sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza. La distinzione come si vedrà è determinata dalla dimensione dell'impresa o del gruppo secondo le previsioni dell'art. 2, d.lgs. n. 270/1999 e succ. mod. e dell'art. 1, legge 18 febbraio 2004, n. 39 e succ. mod.

Tale difformità di regolamentazione è tuttavia foriera di ulteriori conseguenze nella fase successiva della procedura, ed in particolare in quella a cui abbiamo deciso di porre maggiore attenzione, che è la verifica e la predisposizione dello stato passivo.

2. Gli “aiuti” di Stato della legge Prodi e la normativa comunitaria

È utile ricordare, nell'esame dell'iter che ha condotto al superamento della legge Prodi per approdare alla cosiddetta Prodi-*bis* ed ai successivi eventi, co-

me la originaria legislazione sull'insolvenza delle grandi imprese sia stata costellata da una serie di dubbi interpretativi con riferimento alla violazione della normativa comunitaria e come la stessa, inoltre, sia stata da più parti ritenuta in violazione di numerosi principi costituzionali.

Ma se le sollevate questioni di illegittimità costituzionale si sono concluse tutte con pronunce di manifesta infondatezza, i dubbi di contrasto tra la normativa nazionale e quella comunitaria, da parte loro, hanno colto nel segno.

La giurisprudenza, nell'affrontare la questione, ha avuto modo di precisare che:

“la legge 3 aprile 1979, n. 95 ... contiene una serie di disposizioni tali da far spettare l'effettiva concessione da parte dello Stato di aiuti ad alcune imprese in violazione dell'art. 91 del Trattato”.

La legge – in particolare –

“... si rivolge esclusivamente alle c.d. 'grandi imprese' caratterizzate da un numero di addetti non inferiore a 300 e da una esposizione debitoria particolarmente elevata anche verso lo Stato, nei confronti delle quali sia stato accertato lo stato di insolvenza”.

“Nei confronti di tali enti economici – e soltanto di essi – la legge si prefigge finalità non già liquidatorie, ma di loro risanamento attraverso una speciale procedura demandata a uno o tre commissari, tale da consentire la continuazione dell'esercizio dell'impresa in via principale (a differenza delle altre imprese, soggette a fallimento e a liquidazione coatta amministrativa, per le quali la prosecuzione dell'attività costituisce l'eccezione, comunque in vista di una migliore e più fruttuosa liquidazione dell'attivo) mediante la presentazione di un programma che prevede appunto il 'risanamento' dell'impresa (art. 2 comma 5)”.

Ora, a favore delle specifiche imprese assoggettate alla procedura in esame, alcune norme, prevedono, espressamente provvidenze che a chi scrive sembrano rivestire le caratteristiche di “aiuti” vietati dalla norma comunitaria di che trattasi. Esse in particolare, sono:

- a) i debiti che la società in Amministrazione straordinaria contrae con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione e il completamento degli impianti, immobili e attrezzature industriali, che vengono garantiti dal Tesoro dello Stato (art. 2-*bis*);
- b) i trasferimenti di aziende o di complessi aziendali appartenenti alle imprese poste in Amministrazione straordinaria, assoggettati all'imposta di registro in misura fissa di lire 1.000.000 (art. 5-*bis*).

Altre norme prevedono solo indirettamente meccanismi di finanziamento che la convenuta ha definito '*forzoso*', costituiti dalle revocatorie esperibili nei

confronti dei creditori, il cui ammontare confluisce comunque nelle risorse destinate al risanamento dell'impresa stessa.

Un autore (TARZIA) che ha approfondito sin da subito le complesse tematiche dell'Amministrazione straordinaria ha infatti individuato l'alta probabilità che lo Stato o enti pubblici siano tra i principali creditori dell'impresa interessata

“e se è così, l'autorizzazione governativa a continuare lo svolgimento dell'attività imprenditoriale, facendo assumere rango prioritario ai crediti derivanti dalla prosecuzione di tale attività, possono risolversi in 'un onere supplementare per i pubblici poteri', nella misura in cui i pregressi crediti pubblici si troveranno ad essere posti al soddisfacimento dei nuovi crediti”.

L'Autore si preoccupa altresì di precisare cosa si intenda per aiuti affermando che:

“costituiscono 'aiuti' finalizzati al mantenimento sul mercato di imprese che dovrebbero esserne espulse la concessione della garanzia dello Stato, la sospensione di qualsiasi azione esecutiva individuale per i debiti di natura fiscale, esenzione dall'obbligo di pagamento delle ammende e sanzioni pecuniarie in caso di mancato pagamento dei contributi previdenziali, l'applicazione di un'imposta fissa in caso di trasferimento totale o parziale dell'azienda: previsioni, tutte, che non si riscontrano invece nella procedura fallimentare.

La conclusione è che da tutto ciò derivano oneri supplementari per i pubblici poteri, e che la situazione potrebbe essere diversa solo se fosse dimostrato che la collocazione in amministrazione straordinaria e la continuazione dell'attività economica dell'impresa non hanno effettivamente comportato, o non dovrebbero comportare, un onere supplementare per lo Stato rispetto a quando sarebbe derivato dall'applicazione delle disposizioni ordinarie in materia di fallimento”.

Su tale aspetto certamente rilevante, la stessa Corte di Cassazione precisava che:

“sulla base della decisione della Corte di Giustizia, l'individuazione, nel regime introdotto dalla legge n. 95/1979, e quindi nel 'decreto', della concessione di un aiuto (vietato) di Stato, postulava:

1) l'accertamento delle 'condizioni' che hanno determinato l'assoggettamento dell'impresa ad Amministrazione straordinaria nonché l'esame non solo del 'decreto' ma anche degli 'atti' conseguenti che hanno previsto vantaggi per l'impresa;

2) la successiva comparazione degli effetti dell'Amministrazione straordinaria con gli effetti che sarebbero derivati dal fallimento al quale l'impresa fosse stata assoggettata.

Non v'è dubbio che detti accertamenti e la comparazione – in quanto correlati ad atti e circostanze di causa – non possano che essere svolti dal giudice del merito, posto che a questi compete, istituzionalmente, l'accertamento e la valutazione dei fatti”.

(Cass. 11 settembre 1999).

3. Il riordino del tessuto normativo nazionale. La legge delega n. 274/1998

La necessità di riordinare il tessuto normativo nazionale tenendo in debito conto gli obblighi comunitari (art. 92 Trattato) ha portato alla fissazione di taluni fondamentali principi da rispettare nella legge delega n. 274/1998.

In riferimento è, in particolare, all'art. 1, comma 2, lett. n), e al comma 4 del medesimo articolo che così espressamente dispongono che:

“in sede di adozione del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: n) conformazione della disciplina della prosecuzione dell'esercizio dell'impresa, in entrambi i casi indicati nella lettera m), alle disposizioni e agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà e coordinamento della medesima con le norme vigenti in materia di finanziamenti e di altre agevolazioni pubbliche alle imprese”.

“La cessione dei crediti in prededuzione ai sensi dell'articolo 111, n. 1), delle disposizioni approvate con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, vantati da imprese commerciali non appartenenti a settore oggetto di limitazioni o divieti sulla base della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nei confronti di imprese in Amministrazione straordinaria per le quali l'autorizzazione all'esercizio dell'impresa sia cessata nei tre anni precedenti la data di entrata in vigore della presente legge, è garantita nei limiti e secondo i criteri degli aiuti definiti in sede comunitaria, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95, nei limiti di disponibilità dell'ammontare complessivo di cui all'articolo medesimo. Il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato, con proprio decreto, disciplina le condizioni e le modalità per l'attuazione della disposizione di cui al presente comma”.

La dottrina più attenta non aveva mancato, peraltro, di sottolineare le difficoltà di una lettera interpretativa di tale ultimo comma che non era previsto nella stesura dell'originario disegno della legge delega (RUGGERI).

In particolare, si affermava che:

“sempre compatibilmente con la normativa comunitaria e nell'interno di favorire lo smobilizzo di alcuni crediti maturati in corso d'esercizio d'impresa, è stato, in limite, inserito un ultimo comma all'art. 1 della legge delega, in forza del quale la cessione dei crediti prededucibili, vantati da imprese commerciali non appartenenti a settori oggetto di limitazioni o divieti sulla base della disciplina degli aiuti di Stato nei confronti di imprese in amministrazione straordinaria per le quali l'autorizzazione all'esercizio dell'impresa sia cessata nei tre anni precedenti la data di entrata in vigore della legge delega, sarà garantita 'nei limiti e secondo i criteri degli aiuti de minimis definiti in sede comunitaria', ai sensi dell'art. 2-bis della legge Prodi ('garanzia dello Stato') e nei limiti di disponibilità dell'ammontare complessivo di cui al medesimo articolo”.

(RUGGERI).

4. La Corte di Giustizia e gli “aiuti” di Stato. La decisione 17 giugno 1999

L'Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è una procedura concorsuale conservativa la cui evoluzione è, come si è avuto modo di anticipare, in gran parte legata all'importante pronuncia adottata dalla Corte di Giustizia.

Il riferimento è alla c.d. Sentenza “*Piaggio*” la quale ha avuto in effetto demolitorio di portata dirompente sul tessuto normativo nazionale allora rappresentato dalle legge Prodi.

Il carattere di tale decisione emergeva con immediatezza del fatto che, una volta affermato che le misure di legge Prodi equivalevano a delle sovvenzioni, allora era automatico pervenire alla conclusione secondo cui dette misure erano incompatibili con il mercato comune e, dunque, dovevano ritenersi vietate.

In altre parole, l'ordinamento giuridico europeo non poteva ammettere l'automatismo tra il manifestarsi della grave crisi aziendale e la concessione di aiuti statali senza alcun filtro che distinguesse tra imprese meritevoli e imprese non meritevoli.

5. Gli “aiuti” nella prassi della Commissione Europea

È opportuno, infine, riportare un passo della Comunicazione della Commissione dell'8 luglio 1999 (*G.U.C.E.* n. C 288 del 9 ottobre 1999) in cui si offre la definizione di aiuti per il salvataggio e per la ristrutturazione in quanto si appalesa cosa, secondo la stessa Commissione, possa essere autorizzato.

“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 al 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 realizzazione 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 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”.

(Comunicazione della Commissione, 8 luglio 1999).

6. L'incidenza della normativa comunitaria sull'ordinamento statale

Sempre con riferimento al diritto comunitario, e con particolare riguardo alla sua capacità di incidere direttamente sull'ordinamento giuridico degli Stati membri dell'U.E., si inserisce una pronuncia dei Giudici della Corte di Appello di Milano che si appalesa di particolare interesse per l'interprete in quanto tra le poche a dichiarare non rilevabile di ufficio la questione relativa all'inapplicabilità della legge nazionale (nella specie legge di Prodi) per incompatibilità con la normativa europea (App. Venezia, 12 marzo 2011).

I Giudici milanesi muovono dalla considerazione secondo cui i rapporti fra il sistema del diritto comunitario e quello del diritto interno si fondano su due fondamentali sentenze della Corte Costituzionale, in particolare, la n. 170/1984 e la n. 113/1985.

La prima ha affermato che l'effetto della vigenza del regolamento comunitario che integri una normazione compiuta – e che presenti i requisiti dell'immediata applicabilità da parte del giudice nazionale – non risiede nel caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile implicata nella controversia avanti al giudice medesimo (e neppure di abrogarla o di dar luogo a una situazione estintiva o derogatoria), bensì dell'impedire che detta norma venga in rilievo per la definizione della controversia stessa.

La seconda delle sentenze indicate ha poi esteso la portata di tale principio, ovvero della preminente rilevanza della disciplina prodotta dagli organi comunitari mediante regolamento, anche alle statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Precisa, in particolare, la Corte che:

“nella specie, tuttavia, avuto riguardo al tenore delle decisioni della corte di Giustizia CE in inizio menzionate, non risulta possibile in questa fase ultima e conclusiva del processo svolgere alcun accertamento in ordine – e si fa qui riferimento alle rispettive statuizioni – al denotarsi, quello speciale regime normativo, per l'avvenuta concessione di un aiuto di stato, vietato, ovvero, in un tale dimostrata evenienza, in ordine alla specifica condizione posta da quell'organo giurisdizionale affinché, nondimeno, possa 'detto regime ... essere attuato'.

Trattasi, cioè, di questioni non soltanto estranee all'oggetto di decisione del giudizio d'appello, coincidente con quelle inizialmente ed effettivamente devolute at-

traverso i motivi d'impugnazione, ma che comunque, in quanto introducono un nuovo tema di contestazione, non possono neppure essere dedotte dalla parte quand'anche in ipotesi non implicanti peculiari accertamenti di fatto.

Quanto all'efficacia nell'ordinamento interno dello stato delle decisioni delle istituzioni comunitarie, categoria di atti non ricompresa nella configurazione espressa dalla Corte Costituzionale e prima richiamata, l'interprete deve considerare che, a norma dell'articolo 249 del Trattato la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati, onde la sua caratteristica precipua – e differenziale rispetto ai regolamenti – è la sua portata essenzialmente individuale, quanto a dire la sua elettiva e costitutiva riferibilità limitata ai solo destinatari: vuoi stati membri, vuoi singoli soggetti (persone fisiche o giuridiche).

Peraltro, se, nel caso dei regolamenti, il trattato ne enuncia e sancisce la efficacia diretta negli stati membri – che per contro è in linea di principio esclusa nel caso delle direttive –, il trattato medesimo nulla di analogo prevede in merito alle decisioni, limitandosi a stabilirne la obbligatorietà per i destinatari a partire dalla loro data di notificazione, od altrimenti in quella che sia nelle stesse indicata (art. 254, paragrafo 2).

E, se a fronte della carenza di un esplicitato principio va necessariamente posta una distinzione fra decisione rivolte agli stati membri e decisioni rivolte a singoli individui, deve, ulteriormente, postularsi una tendenziale equiparabilità delle prime alle direttive: senza perciò che in parallelo insorga la necessità di provvedimenti attuativi da parte dello stato membro nel caso in cui, per il loro contenuto – perché ad esempio a sufficienza analitico, ovvero compiutamente specificato –, le decisioni siano parimenti già suscettive di trovarvi una immediata applicazione.

Va per di più aggiunto che la Corte di Giustizia comunitaria, in alcune sue pronunce (del 6 ottobre 1971 nella causa 9/70, nonché in quelle del 21 ottobre 1970 nelle cause 20/70 e 23/70), non ha mancato di rilevare che la norma secondo cui le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi fa sorgere il problema circa la possibilità che l'obbligo derivante da una decisione venga eventualmente fatto valere, oltretutto dalle istituzioni comunitarie, da qualsiasi soggetto interessato al relativo adempimento, giungendo a riconoscere che sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita alla decisione l'escludere, in generale, la possibilità in argomento: perché la portata dell'atto sarebbe in realtà ristretta, se i singoli non potessero far valer in giudizio la sua efficacia, e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario.

Ed è stato di conseguenza ritenuto che, al di là del poter essere gli effetti di una decisione non identici a quelli di una disposizione di carattere regolamentare, non è tuttavia esclusa l'entità del risultato finale, in quanto consistente comunque nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto.

Tanto rammentato e premesso, sembra allora coerente con questa precettiva interpretazione desumere che un terzo soggetto che ne abbia interesse ben possa dunque dedurre in causa la valutazione espressa dalla sunnominata istituzione comunitaria nel proprio atto decisionale, e dovendosi però esigere che ciò avvenga in conformità alle norme proprie dell'ordinamento processuale interno, ed in particolare in ottemperanza alle regole e con il limite delle preclusioni che in esso informano il contraddittorio delle parti (App. Milano, 8 gennaio 2002).

Diametralmente opposta la conclusione che ha proposto invece la giurisprudenza prevalente (Trib. Bologna, 16 maggio 2000; Trib. Trieste, 8 Aprile 2001; Trib. Catania, 16 luglio 2001).

In particolare, si è precisato che le decisioni comunitarie rivolte agli Stati membri hanno, diversamente da quelle rivolte a singole persone, indubbia efficacia generale ed assumono pertanto, carattere normativo. Nella giurisprudenza comunitaria, invero, si ritiene che oltre ai regolamenti, direttamente applicabili in forza dell'art. 249, ex art. 189, quarto comma, anche le decisioni e le direttive comunitarie possono produrre effetti analoghi allorché contengano una situazione chiara e precisa non condizionata e perfetta, che sia tale cioè da potersi imporre a prescindere da ogni ulteriore provvedimento di attuazione da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri e quindi idonea a far sorgere in capo ai privati una situazione giuridica suscettibile di essere tutelata innanzi ai giudici nazionali. Da tempo, infatti, la Corte di Giustizia ha rilevato che 'nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta, se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario'.

La normazione comunitaria che si caratterizza nel senso appena indicato, per essere cioè 'compiuta ed immediatamente applicabile' (Corte Cost. 8 giugno 1984, n. 170), ha carattere vincolante per il giudice nazionale italiano ed ha quale effetto non già di caducare la normativa incompatibile con quella comunitaria, bensì quello di 'impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale' (Corte Cost. 8 giugno 1984; Cass., Sez. Un., 12 aprile 1996).

Ora non può dubitarsi che la decisione della Commissione in esame nel sancire l'illegittimità del 'regime di cui alla legge n. 95/1979 in toto perché incompatibile con il mercato comune, soddisfi i requisiti dell'immediata applicabilità e determini l'inapplicabilità della legge nazionale nel caso in esame, con particolare riferimento all'art. 1 della legge citata nella parte in cui, escludendo dal fallimento le 'grandi imprese in crisi', dichiara loro applicabilità, per il resto, la disciplina dettata dagli artt. 195 ss. e 237 ss. legge fallimentare 'in quanto non diversamente stabilito', incluso l'art. 203 legge fallimentare che rinvia, a sua volta, all'art. 67 legge fallimentare con tenete la disciplina dell'azione revocatoria fallimentare".

(Trib. Trieste, 2 maggio 2001).

7. Le ragioni della riforma introdotta dal d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270, nel dibattito dottrinale. La relazione governativa al d.lgs. n. 270/1999

Le ragioni della riforma del 1999 sono da ricercare in una lettura sistematica della Relazione governativa al d.lgs. n. 270/1999.

Riferisce un autore come la stessa Relazione

"ha individuato le ragioni della riforma nell'esigenza di conservare nell'ordinamento un istituto che presenta la sua ragion d'essere nella necessità di disciplinare le ripercussioni sul mercato dell'insolvenza che colpisca i gruppi economici di apprezzabili dimensioni, sia pure attuando una profonda revisione della procedura, 'intesa