

DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELLA LEGGE FALLIMENTARE

Il provvedimento delega il Governo a riformare la disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Si tratta di un settore particolarmente delicato dato che dalla riforma di questo settore dipende la possibilità per i cittadini di vedere soddisfatti i propri diritti di credito, spesso considerati inesigibili se coinvolti in una procedura concorsuale. Questo provvedimento è frutto dell'elaborazione di una commissione governativa nominata ad hoc, presieduta dal consigliere Renato Rordorf, con l'intento di riformare la materia concorsuale in modo organico. Il testo è stato preceduto da un'indagine conoscitiva apertissima a tutte le categorie professionali.

Come sottolineato dal relatore alla Camera dei deputati Alfredo Bazoli (PD), lo scopo della riforma è quello di introdurre "principi chiari, dentro leggi omogenee e dentro leggi che abbiano una loro coerenza interna, ricavare quei principi che possano consentire agli interpreti di intervenire anche a fronte di modifiche repentine che ci sono nella società e nell'economia", nonché di "trovare un nuovo equilibrio, più corretto, tra questi interessi contrapposti che ci sono, che sono in campo e che sono, ovviamente, interessi delicatissimi, che muovono interessi economici enormi".

Il provvedimento è innovativo sotto diversi profili: nel generale quadro di favore per gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, viene introdotta una fase preventiva di "allerta", finalizzata all'emersione precoce della crisi d'impresa e ad una sua risoluzione assistita; si facilita, inoltre, l'accesso ai piani di risanamento e agli accordi di ristrutturazione dei debiti; si semplificano poi le regole processuali, prevedendo l'unicità della procedura destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza; si rivede la revisione della disciplina dei privilegi che, tra le maggiori novità, prevede un sistema di garanzie mobiliari non possessorie; si individua il tribunale competente in relazione alle dimensioni e alla tipologia delle procedure concorsuali, assegnando le procedure di maggiori dimensioni al tribunale delle imprese (a livello di distretto di corte d'appello); si elimina la procedura fallimentare sostituendola con quella di liquidazione giudiziale; si rivisita, sulla base delle prassi verificate e delle criticità emerse, la normativa sul concordato preventivo, considerato ad oggi lo strumento più funzionale tra i vigenti; si elimina come procedura concorsuale la liquidazione coatta amministrativa, che residua unicamente come possibile sbocco dei procedimenti amministrativi volti all'accertamento e alla sanzione delle gravi irregolarità gestionali dell'impresa; si prevede una esdebitazione di diritto (non dichiarata, quindi, dal giudice) per le insolvenze di minori dimensioni; si modifica la normativa sulle crisi da sovraindebitamento; colmando una lacuna dell'attuale legge fallimentare, si introduce, infine, una specifica disciplina di crisi e insolvenza dei gruppi di imprese.

In conclusione, come ha ribadito l'altro relatore alla Camera dei deputati David Ermini (PD), questo provvedimento tiene conto di interessi diversi: "l'interesse dell'imprenditore che avrà la possibilità di non finire nel precipizio, nel baratro del fallimento", "l'interesse dei tantissimi piccoli creditori, spesso chirografari, cioè quelli a cui la procedura fallimentare, poi, riserva ben poco, anzi, spesso, quasi niente" e "l'interesse complessivo dello Stato", sul quale finiscono per gravare oneri pesantissimi.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza" AC 3671 bis A – relatori Davide Ermini (PD) e Alfredo Bazoli (PD) per la II Commissione Giustizia – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

PRINCIPI GENERALI

Intervenendo sul lessico della normativa vigente, la riforma prevede la **sostituzione del termine "fallimento", con tutti i suoi derivati, con l'espressione "liquidazione giudiziale"**.

Il Governo dovrà inoltre **eliminare dalla disciplina** dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi **la dichiarazione di fallimento d'ufficio**; verrà così meno l'unica ipotesi di fallibilità di ufficio prevista nel nostro ordinamento.

La riforma dovrà inoltre **distinguere i concetti di stato di crisi e di insolvenza**, configurando la crisi come probabilità di futura insolvenza.

Quanto alle procedure, si delega il Governo ad adottare **un unico modello processuale** per l'accertamento dello stato di crisi o dello stato di insolvenza: il procedimento dovrà caratterizzarsi per particolare celerità, anche nella fase di reclamo contro il provvedimento che dichiara la crisi o l'insolvenza. I costi dovranno essere ridotti. Inoltre, la riforma dovrà: prevedere la legittimazione ad agire, per la richiesta di apertura della procedura, dei soggetti con funzioni di controllo o vigilanza dell'impresa, oltre che del PM che abbia notizia di uno stato di insolvenza; disciplinare le misure cautelari, attribuendone la competenza anche alla corte d'appello; armonizzare il regime delle impugnazioni, con riferimento tra l'altro all'efficacia delle pronunce rese avverso i provvedimenti di apertura della procedura di liquidazione giudiziale o di omologazione del concordato.

A tale modello processuale unitario dovranno essere assoggettate tutte **le categorie di debitori**, con la sola esclusione degli enti pubblici. A fronte di un avvio processuale unitario, alla diversa natura dei debitori dovranno corrispondere diversi esiti processuali, che tengano conto delle peculiarità oggettive e soggettive. La delega specifica, poi, che al c.d. piccolo imprenditore deve essere applicata la disciplina dettata per i debitori civili, i professionisti ed i consumatori.

Il Governo dovrà inoltre prevedere priorità per la trattazione delle proposte che assicurino **la continuità aziendale**, considerando la liquidazione giudiziale come *extrema ratio* nel piano e uniformare, semplificando, la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale. In particolare, la delega prevede di responsabilizzare gli organi di gestione e di contenere le ipotesi di prededuzione per evitare che il pagamento dei crediti prededucibili (i primi a dover essere soddisfatti in sede di ripartizione dell'attivo fallimentare) assorba sostanzialmente tutto l'attivo delle procedure. In merito dovranno essere rivisti i compensi dei professionisti.

Quanto all'individuazione del **tribunale competente**, il Governo dovrà attribuire alla competenza dei tribunali che attualmente sono sede di sezione specializzata in materia di impresa le procedure di insolvenza relative alle grandi imprese e attribuire, invece, alla competenza dei tribunali circondariali le procedure di insolvenza relative a consumatori, professionisti e c.d. piccoli imprenditori.

Nella delega, il Governo dovrà prevedere che la **notificazione degli atti** nei confronti del debitore professionista o imprenditore venga effettuata **in via telematica**.

Il Governo è inoltre delegato a istituire presso il Ministero della giustizia un **albo dei soggetti abilitati** a svolgere – anche in forma associata o societaria – **funzioni di gestione e controllo nell'ambito delle procedure concorsuali**, disciplinando i requisiti richiesti per l'iscrizione.

Si delega, infine, il Governo ad armonizzare le procedure di crisi e di insolvenza con la **tutela dell'occupazione e del reddito dei lavoratori**.

LA CRISI E L'INSOLVENZA DEI GRUPPI DI IMPRESE

La legge delega detta principi e criteri direttivi per la **riforma della disciplina delle procedure di crisi e dell'insolvenza**.

In particolare, si delega il Governo alla riforma della disciplina della **crisi del gruppo societario**, prefigurando disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle società del gruppo e prevedendo, comunque, che anche in caso di procedure distinte che si svolgano in sedi giudiziarie diverse, vi siano obblighi di reciproca informazione a carico degli organi procedenti.

LE PROCEDURE DI ALLERTA E DI COMPOSIZIONE ASSISTITA DELLA CRISI

La delega prevede, sulla scorta delle raccomandazioni UE e delle linee guida internazionali, **l'introduzione di una fase preventiva di allerta**, volta ad anticipare l'emersione della crisi. Essa è concepita quale strumento stragiudiziale e confidenziale di sostegno alle imprese, diretto a una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell'impresa, destinato a sfociare in un servizio di composizione assistita della crisi. Lo strumento, che può essere attivato volontariamente dal debitore, ovvero d'ufficio dal tribunale, allertato da creditori pubblici, sfocia in caso di mancata collaborazione dell'imprenditore in una dichiarazione pubblica di crisi.

L'INCENTIVAZIONE DEGLI ISTITUTI STRAGIUDIZIALI DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI

La delega detta principi e criteri direttivi volti all'**incentivazione di tutti gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi**, già attualmente disciplinati dal legislatore.

Si tratta, in particolare, degli accordi di ristrutturazione dei debiti, dei piani attestati di risanamento, dalle convenzioni di moratoria.

IL CONCORDATO PREVENTIVO

La delega detta principi e criteri direttivi per la **riforma dell'istituto del concordato preventivo**, oggi disciplinato dalla legge fallimentare.

Il Governo dovrà consentire concordati di natura liquidatoria quando siano ritenuti, per l'apporto di risorse esterne, necessari a soddisfare in modo apprezzabile i creditori, e comunque tali da assicurare il pagamento del 20% dei crediti chirografari.

La delega detta inoltre specifici principi e criteri direttivi per il **concordato preventivo delle società**. La riforma è volta, in particolare, a individuare una disciplina maggiormente dettagliata per questi concordati che, pur rappresentando oggi la

maggioranza dei casi, non trovano nella legge fallimentare una autonoma considerazione.

LA LIQUIDAZIONE GIUDIZIALE

La legge delega individua numerosi principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi per la **disciplina della procedura di liquidazione giudiziale** che, nell'intento del legislatore, dovrebbe sostituire l'attuale disciplina del fallimento.

Il primo principio di delega è riferito al potenziamento dei **poteri del curatore**, vero *dominus* della liquidazione giudiziale, la cui azione si vuole rendere più efficace grazie ad una serie di misure.

Si prevede, inoltre, l'attribuzione al curatore di poteri per compiere atti e operazioni sulla struttura organizzativa e finanziaria della società previsti nel programma di liquidazione assicurando, comunque, idonea informazione a soci e creditori nonché tutela (di questi ultimi e di terzi) in sede concorsuale.

Nella stessa ottica di potenziamento si prevede la legittimazione del curatore a promuovere o proseguire specifiche azioni giudiziali:

Un altro criterio di delega concerne – nelle procedure concorsuali di minore complessità – la possibilità di sostituire le funzioni del comitato dei creditori con forme di consultazione telematica dei creditori, anche nelle forme del silenzio-assenso.

Maggiori elementi di novità si intendono introdurre per quanto riguarda la **liquidazione dell'attivo fallimentare**, con una procedura improntata alla massima trasparenza ed efficienza da perseguire anche grazie all'ausilio delle più moderne tecnologie.

L'ESDEBITAZIONE E IL SOVRAINDEBITAMENTO

La delega detta principi e criteri direttivi per riformare **l'istituto dell'esdebitazione**. In particolare, la riforma dovrà prevedere, a seguito della procedura di liquidazione giudiziale, che il debitore possa chiedere l'esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura di liquidazione giudiziale o, in ogni caso, trascorsi 3 anni dall'apertura della procedura stessa.

Sono stabiliti principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina della composizione delle **crisi da sovraindebitamento**, al fine di armonizzarla con le modifiche apportate all'insolvenza e alla crisi di impresa e incentivare l'utilizzo. In particolare, il Governo dovrà riordinare e semplificare la disciplina del sovraindebitamento prevedendo che la stessa sia applicabile anche ai **soci illimitatamente responsabili** e che debba essere assicurato il coordinamento delle **procedure relative a più membri della stessa famiglia**; disciplinare le procedure che consentano la prosecuzione delle attività già svolte dal debitore o la loro eventuale liquidazione, anche su istanza del debitore stesso. Per il **debitore-consumatore** dovrà invece essere prevista solo la soluzione liquidatoria, prevedendola come obbligatoria se la crisi deriva da malafede, frode del debitore o colpa grave. I decreti legislativi dovranno consentire al debitore meritevole di accedere all'esdebitazione anche quando non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, anche futura. Tale possibilità dovrà essere offerta una sola volta; permane a carico del debitore l'obbligo di pagamento dei debiti se, entro 4 anni, sopravvengono utilità.

La delega dovrà inoltre prevedere che **il piano del debitore-consumatore** possa comprendere anche la ristrutturazione del debito contratto a seguito di contratti con

cessione del quinto dello stipendio o della pensione e precludere l'accesso alle procedure al debitore che abbia già beneficiato per due volte dell'esdebitazione o che abbia beneficiato anche una sola volta dell'esdebitazione nei 5 anni precedenti la domanda o che sia stato riconosciuto responsabile di frode in danno dei creditori.

LE GARANZIE NON POSSESSORIE

La delega detta i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema della garanzie reali mobiliari, in particolare **attraverso l'introduzione nell'ordinamento di una garanzia reale mobiliare di natura non possessoria**. Si prefigura, infatti, una nuova forma di **pegno mobiliare a garanzia del credito** in cui il debitore – diversamente che nel pegno (possessorio) – non si spossessa del bene mobile che ne è oggetto; la mancata disponibilità del bene da parte del creditore garantito è compensata da adeguate forme di pubblicità che, nello specifico, consistono nell'iscrizione della garanzia in un apposito registro informatizzato. Il **pegno non possessorio** potrà avere ad oggetto beni mobili: materiali o immateriali, anche futuri; determinati o indeterminabili, salvo la necessaria indicazione dell'ammontare massimo garantito; crediti diversi ed ulteriori rispetto a quelli inizialmente determinati.

Una specifica previsione contenuta tra i criteri di delega introduce **una deroga al divieto di patto commissorio** di cui all'art. 2744 c.c., ovvero del patto con cui il debitore conviene col creditore che questi possa acquistare la proprietà del bene garantito in caso di mancato pagamento del credito entro il termine stabilito. La normativa delegata dovrà consentire che il creditore possa escutere in via stragiudiziale la garanzia in deroga al citato divieto (acquisendo, quindi, la proprietà del bene) quando il valore del bene sia determinato in maniera oggettiva. Nella eventualità che il valore di realizzo o assegnazione del bene sia maggiore di quello del credito, andrà però immediatamente restituita l'eccedenza al debitore o ad altri creditori.

TUTELA DEGLI ACQUIRENTI DI IMMOBILI DA COSTRUIRE

La legge delega il Governo ad adottare disposizioni che stabiliscano **l'obbligo di stipula per atto pubblico o scrittura privata autenticata dell'atto o del contratto di trasferimento non immediato di immobili da costruire o di altri diritti reali di godimento su tali immobili**.

La disposizione in esame indica espressamente la finalità dell'intervento normativo nella necessità di garantire il **controllo di legalità** da parte del notaio dell'effettivo rilascio da parte del costruttore sia della fideiussione che della polizza assicurativa previste dal D. Lgs. n. 122 del 2005, per il cui inadempimento è prevista la nullità del contratto di acquisto dell'immobile.

RAPPORTO TRA LIQUIDAZIONE GIUDIZIALE E SEQUESTRO E CONFISCA PENALE

La legge stabilisce principi e criteri direttivi di delega volti a disciplinare i casi in cui la procedura fallimentare (ora di liquidazione giudiziale) si interseca con i procedimenti ablatori su beni di soggetti sottoposti a procedura concorsuale disposti dalla magistratura penale (sequestro e confisca), soprattutto per le diverse logiche sottese ai provvedimenti di apprensione del bene: quelle penali, di natura pubblicistica; quelle del procedimento concorsuale, volte al soddisfacimento dei creditori.

LE MODIFICHE AL CODICE CIVILE

La legge autorizza il Governo, in sede di riforma, a modificare alcune disposizioni del codice civile. Il Governo dovrà, in particolare:

- prevedere l'applicabilità dell'art. 2394 del codice civile, relativo alla responsabilità degli amministratori delle società per azioni verso i creditori sociali, anche alle società a responsabilità limitata (lett. a); abrogare l'art. 2394-bis del codice civile, sulle azioni di responsabilità nelle procedure concorsuali;
- affermare nel codice civile il dovere dell'imprenditore e degli organi della società di creare strutture interne all'impresa tali da consentire una tempestiva rilevazione dello stato di crisi, per potere altrettanto tempestivamente attivarsi per adottare uno degli strumenti di superamento della crisi e di recupero della continuità aziendale previsti dalla riforma;
- integrare l'elenco delle cause di scioglimento delle società di capitali, includendovi anche l'assoggettamento alla procedura di liquidazione giudiziale; prevedere, nell'ambito delle misure protettive che si attivano a seguito delle procedure di allerta, di composizione assistita della crisi, di accordo di ristrutturazione dei debiti e di regolazione concordata preventiva della crisi, la sospensione delle cause di scioglimento della società relative alla perdita del capitale sociale o alla sua riduzione al di sotto del minimo legale, nonché la sospensione di alcuni obblighi degli organi sociali.
- definire i criteri di quantificazione del danno risarcibile in caso di azione di responsabilità verso gli amministratori che abbiano violato l'art. 2486 c.c., recando danni alla società e ai soci, ai creditori sociali e ai terzi, attraverso una gestione non limitata alla conservazione del patrimonio sociale;
- prevedere l'applicabilità alle società a responsabilità limitata delle disposizioni dell'art. 2409 c.c., in tema di denuncia al tribunale delle irregolarità commesse dagli amministratori.

LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA

La legge detta principi e criteri direttivi per la riforma della liquidazione coatta amministrativa, oggi disciplinata nel titolo V della legge fallimentare, finalizzati a un sostanziale ridimensionamento dell'istituto. Lo scopo del legislatore delegante è, in particolare, quello di riportare anche il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta (si pensi ad esempio alle società cooperative) nell'alveo della disciplina comune, circoscrivendo tale istituto speciale alle sole ipotesi in cui la necessità di liquidare l'impresa non discenda dall'insolvenza, ma costituisca lo sbocco di un procedimento amministrativo di competenza di autorità amministrative di vigilanza volto ad accertare e a sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione; la liquidazione sia prevista dalle leggi speciali relative alle seguenti imprese: banche e imprese assimilate; intermediari finanziari; imprese assicurative e assimilate.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 3671-bis

iter

PRIMA LETTURA SENATO

AS 2681

iter

Legge 19 ottobre 2017, n. 155

Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 254 del 30 ottobre 2017

Camera dei deputati - Seduta n. 734 del 1/2/2017 - Riepilogo del voto finale

Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AP-NCD	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
CI	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
DES-CD	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FDI-AN	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)
FI-PDL	0 (0%)	0 (0%)	16 (100%)
LNA	0 (0%)	0 (0%)	15 (100%)
M5S	0 (0%)	0 (0%)	71 (100%)
MISTO	14 (41.2%)	1 (2.9%)	19 (55.9%)
PD	214 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SC-ALA	8 (88.9%)	0 (0%)	1 (11.1%)
SI-SEL	22 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Fonte: Camera dei deputati