

UN DECRETO PER LE AZIENDE IN CRISI E PER L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA

La Camera ha approvato in prima lettura la conversione in legge¹ del DL 83/2015, adottato dal Consiglio dei ministri – su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze Pietro Carlo Padoan e della giustizia Andrea Orlando – per risolvere il problema della scarsa accessibilità al credito da parte delle aziende in crisi e dell'efficienza della giustizia, e che contiene misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria. Il provvedimento passa ora al Senato per la conversione definitiva.

Per una lettura più approfondita e dettagliata si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento AC 3201 e ai [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

La *ratio* complessiva del provvedimento deve essere individuata nel sostegno all'attività di imprese in crisi e nell'efficienza della giustizia. Gli strumenti attraverso i quali si è cercato di centrare gli obiettivi sono diversi: da un lato, si passa dalla modifica dell'ordinamento fallimentare all'introduzione di una norma sull'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale nel caso in cui vi sia il sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento; dall'altro, vi sono sia norme volte al trattenimento in servizio dei magistrati ordinari e contabili sia norme sui «precari della giustizia».

Circa le misure di sostegno alle imprese in crisi, esse muovono da un principio comune: un'azienda con problemi rischia di trascinare con sé altre imprese (fornitori di beni e servizi e intermediari finanziari) continuando a contrarre obbligazioni che non potrà soddisfare: affrontare tempestivamente i casi di crisi aziendale consente di limitare le perdite del tessuto economico, sia nella dimensione strettamente imprenditoriale sia sul piano finanziario, o di risanare l'azienda, con benefici sul piano occupazione e più in generale tutelando il tessuto economico contiguo.

Il provvedimento ha visto un lungo lavoro in Commissione Giustizia, che ha aggiunto 10 articoli al decreto originario, ed è stata svolta anche una indagine conoscitiva in cui sono stati sentiti molti esperti del settore che hanno dato diversi suggerimenti per superare alcune delle criticità presenti.

¹ Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria".

IL CONTENUTO IN SINTESI

Nel provvedimento sono previste disposizioni che introducono:

- facilitazioni per l'accesso al credito da parte dell'impresa che abbia chiesto il concordato preventivo (anche con riserva): le relative richieste di finanziamento sono assistite dal beneficio della prededuzione;
- maggiore competitività nel concordato preventivo, con la possibilità di apertura sia ad offerte concorrenti per l'acquisto dei beni che a proposte di concordato alternative a quella dell'imprenditore;
- un nuovo accordo di ristrutturazione dei debiti nei confronti di creditori finanziari (banche ed intermediari) con la previsione di una moratoria dei crediti;
- un'azione revocatoria semplificata per atti a titolo gratuito pregiudizievoli dei creditori, in relazione ai quali questi ultimi potranno procedere subito a esecuzione forzata;
- più stringenti requisiti per i curatori nel fallimento nonché la possibilità di rateizzare il prezzo delle vendite e degli altri atti di liquidazione;
- una disciplina migliorativa per i contratti pendenti nel concordato preventivo;
- una serie di novità in materia di esecuzione forzata con la finalità di velocizzare le procedure (tra cui, specifiche riduzioni di termini, la rateizzazione del prezzo di vendita, la generalizzazione della delega della fase di vendita a professionisti specializzati, l'istituzione del portale unificato delle vendite esecutive);
- disposizioni in materia fiscale volte ad ampliare la deducibilità delle perdite ai fini Ires e Irap e a prevedere incentivi fiscali alle parti che si avvarranno nel 2016 delle procedure di negoziazione assistita e di arbitrato;
- modifiche della disciplina del processo civile telematico; in particolare, anche gli atti introduttivi potranno essere presentati in forma telematica.

Tra le specifiche disposizioni di carattere organizzativo si ricordano:

- la proroga della permanenza in servizio dei magistrati ordinari e contabili;
- l'abrogazione della prevista riorganizzazione territoriale dei TAR;
- l'ingresso nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria di 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dalle province e dalle aree metropolitane;
- il chiarimento che si applicano anche al processo amministrativo le disposizioni sulla riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali, introdotte con il DL 132/2014;
- la possibilità, per i tirocinanti della giustizia che abbiano concluso il tirocinio, di fare parte per 12 mesi dell'ufficio del processo per svolgere un ulteriore perfezionamento formativo.

Infine, è stata introdotta una disposizione con il medesimo contenuto dell'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015, in corso di conversione (AC 3210). La disposizione prevede che l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non sia impedito dal sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento, quando la misura cautelare sia stata adottata in relazione ad ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

LE MISURE A SOSTEGNO DELLE IMPRESE IN CRISI

Si tratta di un primo intervento sulle procedure a disposizione delle imprese in crisi per evitare il fallimento, come **concordato preventivo** e **ristrutturazione del debito**, mentre su una riforma complessiva del diritto fallimentare è ancora all'opera una commissione di esperti istituita a febbraio dal Ministro della giustizia, il cui mandato scadrà solo a fine anno. Le norme in oggetto si concentrano soprattutto sull'obiettivo di **soddisfare di più** e in modo più rapido i **creditori**. Ecco come.

Più concorrenza nel concordato preventivo

Il decreto introduce maggiore **concorrenza** nelle procedure di concordato preventivo, intervenendo su due diversi aspetti. Quando il piano prevede la cessione di un'azienda o di un bene specifico, il tribunale è tenuto ad avviare "un **procedimento competitivo**" per raccogliere ulteriori offerte e in tal modo realizzare la massima trasparenza della procedura, perché si apre la possibilità di reperire ulteriori soggetti interessati ad acquistare i beni del debitore.

In secondo luogo il debitore non è più l'unico soggetto titolato alla presentazione di un piano di concordato preventivo: se il piano da lui proposto non soddisfa almeno il **40% dei crediti chirografari** (che non hanno cioè **pegni, ipoteche, o privilegi**), uno o più creditori possono presentare "una **proposta concorrente** di concordato preventivo e il relativo piano". Se il debitore propone un concordato con continuità aziendale, per evitare la possibilità che i creditori presentino una proposta concorrente è tenuto a garantire il soddisfacimento di almeno il 30% dei crediti chirografari. In questo modo si contemperano gli interessi dei creditori a conseguire il maggior soddisfacimento con quello (del debitore e del complessivo sistema economico) di assicurare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e, quindi, la salvaguardia dei posti di lavoro.

Ristrutturazione del debito a misura di banca

Nel decreto debutta un nuovo istituto giuridico: l'**accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari**, previsto per i soggetti che abbiano la maggior parte di indebitamento (superiore al 50%) verso banche e intermediari finanziari. In base alle loro caratteristiche, i creditori possono essere divisi in una o più categorie. Il debitore può chiedere che gli effetti dell'accordo vengano estesi anche ai creditori finanziari (cioè, banche e intermediari finanziari) che non hanno aderito all'accordo, purché al predetto accordo abbiano aderito i titolari di crediti finanziari pari ad almeno il 75% dell'ammontare complessivo. Un **obbligo di adesione** introdotto per una minoranza di creditori dissenzienti che rende questa procedura simile a un concordato preventivo e che dovrebbe favorire un processo decisionale più rapido. «Qualora ci sia dalla maggioranza dei creditori un accordo di risoluzione – ha commentato il Ministro dell'economia **Pier Carlo Padoan** – non ci sarà più una **dittatura della minoranza** che blocchi la soluzione».

Accesso al credito per aziende in crisi

Diventa più facile per una società che abbia presentato domanda di concordato preventivo o di ristrutturazione dei debiti ottenere un **finanziamento** che consenta la continuità

dell'operatività aziendale. Il tribunale decide entro dieci giorni se dare o meno l'ok al prestito, che può essere chiesto anche nei casi di **concordato in bianco**, in cui cioè il piano per il rientro parziale dei debiti verrà presentato solo in un secondo momento. La norma, pensata per favorire i piani di risanamento delle imprese in crisi, mette al sicuro anche la banca che concede il finanziamento, per il quale è prevista la cosiddetta "**prededucibilità**": verrà cioè ripagata prima degli altri crediti.

Stop ai concordati inutili

In sede di conversione la Camera dei deputati ha previsto che per i concordati liquidatori (quelli che non prevedono la prosecuzione dell'impresa e che si risolvono nella cessione dei singoli beni aziendali) il debitore per accedere al concordato deve obbligarsi a pagare ai creditori più deboli ("chirografari") almeno il 20% dei loro crediti. In questo modo, si eviteranno concordati che costano molto di più di un fallimento (6-8 volte in più, perché nel concordato intervengono 4 o 5 professionisti, mentre nel fallimento opera solo il curatore fallimentare) e rende molto di meno, perché nel concordato non possono essere svolte azioni dirette al recupero di beni ceduti in frode.

Per agevolare la salvaguardia delle imprese attive e conseguentemente i posti di lavoro, questa percentuale obbligatoria del 20% non è prevista per le imprese che nella domanda di concordato prevedono la loro continuazione.

Sì al concordato solo se i creditori lo vogliono davvero

È stato eliminato il silenzio-assenso come sistema di manifestazione del voto da parte dei creditori interessati ad una impresa in concordato.

Finora, il creditore che non votava contro una proposta di concordato era ritenuto d'accordo con la stessa; spesso, però, succedeva che il creditore era rimasto inerte solo perché non assistito da tecnici in grado di spiegargli le conseguenze della proposta di concordato.

Con le modifiche votate dalla Camera dei deputati, si prevede che il concordato è approvato solo se ottiene la maggioranza dei voti favorevoli: in questo modo, tutti i creditori sono responsabilizzati e si giustifica meglio l'imposizione ai creditori dissenzienti della volontà di coloro che, invece, sono a favore del concordato.

Stop ai conflitti di interesse per il curatore fallimentare e procedure più veloci

Non potrà più essere nominato **curatore** fallimentare di un'azienda il professionista che ha dato causa allo stato di dissesto. Il decreto prevede poi che i curatori debbano portare a termine i propri adempimenti entro i termini di legge, pena la **revoca** dell'incarico. La norma, finalizzata alla riduzione dei tempi delle procedure fallimentari, dovrebbe contribuire anch'essa a uno sblocco più veloce dei crediti. Dello stesso segno la decisione del governo di rendere più stringenti le scadenze del programma di liquidazione.

Le cause in cui è parte un fallimento o un concordato preventivo devono essere trattate con priorità, in considerazione del fatto che questo tipo di giudizi è determinante per una celere definizione delle procedure concorsuali, in cui sono coinvolti (come creditori) decine e spesso centinaia di imprenditori e lavoratori.

Infine, per incentivare il curatore e il commissario giudiziale ad operare con la massima sollecitudine, si prevede che il tribunale può liquidare a loro favore un acconto solo dopo

che ha provveduto a presentare un riparto parziale a favore dei creditori. In questo modo si riducono i tempi necessari perché i creditori ottengano un soddisfacimento, sia pur parziale, dei loro crediti.

Nuove norme per l'esecuzione forzata

Vengono apportate numerose modifiche alla disciplina dell'esecuzione forzata contenuta nel codice di procedura civile, relativamente all'esecuzione mobiliare presso il debitore, all'espropriazione presso terzi, all'espropriazione immobiliare, alla ricerca telematica dei beni da pignorare e alle misure di coercizione indiretta. In particolare, queste ultime servono a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi di fare.

Una serie di modifiche al codice di procedura civile ha infine l'obiettivo di rendere più rapide le operazioni di vendita dei beni e di migliorare il valore realizzato.

LE MISURE PER L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA

I "precari della giustizia"

Ai cosiddetti "tirocinanti" della giustizia viene riconosciuto un ulteriore completamento del tirocinio formativo di 12 mesi negli uffici del processo con un compenso massimo di 400 euro mensili, attraverso un metodo di selezione stabilito con decreto del Ministro della giustizia che darà anche titolo di preferenza per i concorsi pubblici. L'importanza della disposizione non deve essere cercata nel numero dei destinatari, ma nella scelta politica di cercare una soluzione per delle persone che hanno lavorato per l'amministrazione della giustizia (prestando un servizio che è stato definito, dagli stessi presidenti di Corte d'appello, indispensabile per gli uffici giudiziari) e che rischiano di entrare, con le loro famiglie, nel baratro della disoccupazione.

Riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria

È consentita l'attivazione di procedure di contrattazione collettiva per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari in cui il Ministero della giustizia è risultato soccombente e per definire i contenziosi in corso; in particolare, attraverso una procedura interna riservata ai dipendenti in servizio al 14 novembre 2009 sono attribuite funzioni superiori (di funzionario giudiziario e funzionario UNEP dell'area terza).

Dipendenti delle province

Vengono inquadrati nei ruoli della giustizia 2.000 dipendenti provinciali. Come è noto, è in corso di completamento la riforma Delrio che riguarda le province e le aree metropolitane e in questo completamento, nella riduzione delle funzioni delle province, si è previsto anche un trasferimento da parte di alcune migliaia di questi dipendenti provinciali presso i tribunali (questo perché la mancanza di organico dei nostri tribunali è nota e costituisce una condizione di inefficienza del nostro sistema giudiziario).

Più magistrati per le richieste di protezione internazionale

In risposta all'emergenza connessa con il fenomeno migratorio e dell'elevato numero di procedimenti connessi alle richieste di protezione internazionale, viene consentito al CSM di procedere all'**applicazione**, definendone le modalità, **di un numero massimo di 20 magistrati presso gli uffici giudiziari nei quali si è verificato il maggior incremento di tali procedimenti**; l'applicazione avrà durata di 18 mesi (rinnovabili per massimo 6 mesi). Si tratta in massima parte di uffici giudiziari che hanno sede in Sicilia, i cui attuali magistrati a fronte di un carico di lavoro già ingente sono ulteriormente gravati dagli innumerevoli procedimenti connessi alle richieste di protezione internazionali.

Ulteriori disposizioni in tema di magistratura prevedono:

Ricambio generazionale nella magistratura ordinaria

In linea con le disposizioni contenute nel DL 90/2014 (che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e per i magistrati professionali ha abrogato le disposizioni sul trattenimento in servizio, al fine di favorire il «ricambio generazionale») viene unificata la disciplina normativa relativa all'età massima dei magistrati onorari, uniformandola per tutti. Attualmente, infatti, i giudici di pace cessano dal servizio col raggiungimento del 75° anno di età, mentre per i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari la cessazione del servizio è prevista quando compiono 72 anni. La misura agisce con gradualità.

Trattenimento in servizio dei magistrati ordinari e contabili

Viene scaglionato dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 il collocamento a riposo di quanti, raggiunti i limiti per la pensione, siano attualmente trattenuti nei ruoli, consentendo al CSM di procedere ordinatamente al conferimento degli incarichi direttivi che si renderanno vacanti.

Per i magistrati della Corte dei Conti è stata prevista la proroga del trattenimento in servizio fino al 30 giugno 2016, per dare il tempo di completare un concorso per l'assunzione dei nuovi magistrati che dovranno sostituire quelli che andranno in pensione.

I tribunali amministrativi saranno aperti già dal 1 settembre

La Camera dei deputati ha chiarito che la riduzione della sospensione feriale dei termini processuali, imposta con DL 132/2014, vale anche per i processi amministrativi. Ciò consentirà di accelerare i giudizi davanti al Tar e al Consiglio di Stato e se ne avvantaggeranno, tra l'altro, le pubbliche amministrazioni coinvolte in cause che riguardano appalti e, quindi, si sbloccheranno i lavori pubblici.

Processo telematico

Viene posticipata di sei mesi (dal 1° luglio 2015 al 1° gennaio 2016) l'entrata in vigore del c.d. processo amministrativo telematico.

Incentivi fiscali alla degiurisdizionalizzazione

Previsti meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, attraverso l'adozione del modello del credito di imposta già previsto per la mediazione dal

D. lgs. 28/2010. Le norme riconoscono alle parti un credito di imposta massimo pari a 250 euro per i compensi corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione assistita o per i compensi pagati agli arbitri nei procedimenti arbitrali previsti dal DL 132/2014.

LA “NORMA SULL’ILVA”

È stata infine introdotta una disposizione con il medesimo contenuto dell'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015, in corso di conversione (AC [3210](#)). La disposizione (articolo 21 *octies*) prevede che **l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non sia impedito dal sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento**, quando la misura cautelare sia stata adottata in relazione ad ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. La disciplina in esame è diretta ad ampliare quanto già previsto dall'articolo 1, comma 4, del DL 207 del 2012 per gli stabilimenti d'interesse strategico nazionale, e segnatamente per **l'ILVA di Taranto, per le cui disposizioni** – questo è un punto fondamentale – **la Corte Costituzionale ha già chiarito (sent. n. 85 del 2013) la possibilità di un intervento del legislatore circa la continuità produttiva compatibile con i provvedimenti cautelari**. La disposizione prevede che l'attività dello stabilimento possa proseguire **per un periodo massimo di 12 mesi** dall'adozione del richiamato provvedimento di sequestro subordinatamente alla presentazione – entro 30 giorni – di un piano contenente le misure aggiuntive, anche di natura provvisoria, per la tutela della sicurezza dei lavoratori sull'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. Il piano va comunicato all'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro ed è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo.

La descritta disciplina si applica anche ai provvedimenti di sequestro già adottati dalla magistratura al 4 luglio 2015 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 92 del 2015). Sia il termine di 12 mesi per il protrarsi dell'attività d'impresa che quello di 30 gg. per la redazione del piano per la sicurezza decorrono dalla data sopracitata.

Si tratta di una disposizione che, come ha ribadito in Aula il relatore Ermini, ha sollevato molte critiche (sia con l'accusa di estraneità alla materia del decreto-legge, fino a quella di illegittimità costituzionale), cui va replicato ricordando che la Corte Costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi sul precedente decreto-legge n. 207 del 2012 affermando, con la sentenza n. 85 del 2013, la possibilità di un intervento del legislatore circa la continuità produttiva compatibile con i provvedimenti cautelari adottati dall'autorità giudiziaria. La Consulta ha escluso la violazione della riserva di giurisdizione, avuto riguardo alla tesi di fondo del rimettente (il Gip del Tribunale di Taranto), secondo cui il decreto-legge sarebbe stato adottato per vanificare l'efficacia dei provvedimenti cautelari disposti dall'Autorità giudiziaria di Taranto. In sostanza, si è riconosciuta al legislatore la possibilità di modificare le norme cautelari, quanto agli effetti ed all'oggetto, anche se vi siano misure cautelari in corso secondo la previgente normativa. Nel contempo, si è attribuito alla legislazione ed alla conseguente attività amministrativa il compito di regolare le attività produttive pericolose, senza che le cautele processuali penali possano far luogo delle relative strategie.