

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3671

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(**ORLANDO**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

(**GUIDI**)

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

Presentato l'11 marzo 2016

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge prevede il conferimento della delega legislativa al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

1. *Premessa generale.*

Il disegno di legge di delega muove dalla considerazione che è divenuta ormai indifferibile una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative. Anche solo dal punto di vista dell'immagine, appare assai singolare che la normativa di base sia ancora costituita dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (cosiddetta legge fallimentare), quando quasi tutti gli altri Stati dell'Unione europea si sono dotati di normative più recenti. È ben vero che la legge fallimentare italiana è stata ripetuta-

tamente modificata e che talvolta — soprattutto per effetto degli interventi normativi attuati con il decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 — si è trattato di modifiche di ampio respiro che hanno interessato intere parti della legge, ma per certi versi ciò ha persino accentuato lo scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate, che ancora risentono di un'impostazione nata in un contesto temporale e politico ben lontano dall'attuale.

D'altro canto, la frequenza degli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi tempi, interessando sovente disposizioni della legge fallimentare modificate appena qualche anno prima, ha generato rilevanti difficoltà applicative non solo per un certo grado di approssimazione nella formulazione tecnica delle norme, inevitabile quando si legifera sotto la spinta del-

l'urgenza, ma anche – e forse soprattutto – perché il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di indirizzi giurisprudenziali consolidati e stabili, accentuando l'incertezza del diritto, favorendo il moltiplicarsi delle controversie e, in definitiva, rallentando il corso delle procedure concorsuali. Da ciò l'esigenza, largamente avvertita da tutti gli studiosi e dagli operatori del settore, di un approccio di riforma non più episodico ed emergenziale, bensì sistematico e organico, in modo da ricondurre a linearità un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso.

D'altronde non può certo ignorarsi che l'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale è oggi resa ancora più impellente dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea e in particolare dalla raccomandazione n. 2014/135/UE della Commissione, del 12 marzo 2014, oltre che dalla recente rifusione delle pertinenti disposizioni nel regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza. Né vanno trascurati i principi della *model law*, elaborati in tema di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL), cui hanno aderito molti Paesi anche in ambito extraeuropeo (tra cui gli Stati Uniti d'America), il cui recepimento, in regime di reciprocità, consente il riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali emessi nei rispettivi Paesi, con evidente vantaggio anche per gli imprenditori italiani operanti all'estero.

Discende da ciò una prima fondamentale scelta: quella di disegnare un quadro normativo nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza, come tali idonei a fungere da chiari punti di riferimento per l'intera gamma delle procedure di cui si discute, sia pure con le differenziazioni di disciplina di volta in volta rese necessarie dalla specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi. L'imperativo della semplificazione e dell'armonizzazione delle procedure non deve infatti travolgere le esistenti peculiarità oggettive,

da salvaguardare all'interno di percorsi secondari, ad esse appositamente dedicati.

In quest'ottica è necessario definire in modo non equivoco alcune nozioni fondamentali nella materia in esame, a cominciare da quelle di « crisi » (che non equivale all'insolvenza in atto, ma implica un pericolo di futura insolvenza) e di « insolvenza » (che è peraltro una nozione già sufficientemente collaudata da molti decenni di esperienza giurisdizionale e quindi non sembra necessario modificarla rispetto all'attuale formulazione normativa).

La profonda e generalizzata crisi economica degli ultimi tempi giustifica il ricorso a una nozione onnicomprensiva di insolvenza, come evento che può presentarsi a ogni livello di svolgimento dell'attività economica, sia essa in forma organizzata, professionale o personale: cambiano infatti le dimensioni del fenomeno e la natura degli strumenti per affrontarlo, ma l'essenza resta la stessa in ogni sua manifestazione.

Sempre sul piano definitorio, si propone di abbandonare la pur tradizionale espressione di « fallimento » (e quelle da essa derivate), in conformità a una tendenza già manifestatasi nei principali ordinamenti europei di *civil law* (tra cui quelli di Francia, Germania e Spagna), volta a evitare l'aura di negatività e di discredito, anche personale, che storicamente a quella parola si accompagna; negatività e discredito non necessariamente giustificati dal mero fatto che un'attività d'impresa, cui sempre inerisce un corrispondente rischio, abbia avuto un esito sfortunato. Anche un diverso approccio lessicale può quindi meglio esprimere una nuova cultura del superamento dell'insolvenza, vista come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare nel modo migliore, ma non da esorcizzare. Naturalmente la prospettata modifica terminologica dovrà comportare corrispondenti modifiche anche nelle varie disposizioni che oggi fanno riferimento al fallimento (o termini derivati), comprese quelle penali per assicurare la continuità della pretesa punitiva in presenza delle medesime condotte illecite.

La riconduzione della disciplina dell'insolvenza a un quadro sistematico, le cui linee generali risultino ben individuabili, non può non agevolare l'indispensabile opera di semplificazione delle regole processuali di volta in volta applicabili, riducendone le incertezze interpretative e applicative che molto nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali. Opera di semplificazione, questa, alla quale il futuro eventuale legislatore delegato dovrebbe attendere con particolare cura, ovviamente avendo soprattutto riguardo ai nodi oggi non ancora del tutto risolti dalla giurisprudenza e utilizzando nella misura più ampia possibile le nuove opportunità offerte dalle tecniche digitali applicate al processo. Il risultato cui si mira è di dare maggior uniformità agli orientamenti giurisprudenziali: obiettivo essenziale per rispondere a imprescindibili esigenze di certezza del diritto, che postulano un sufficiente grado di prevedibilità della decisione del giudice, e per migliorare l'efficienza del sistema economico rendendolo più competitivo nel confronto internazionale.

Occorre altresì farsi carico delle disfunzioni e dei disvalori delle procedure concorsuali, quali essi sono e vengono percepiti all'esterno, per evitare che, anche a causa di un uso non sempre controllato di istituti delicati, come quello della predeuzione, ci si trovi a dover constatare, a consuntivo, che una procedura è servita a nient'altro che ad assorbire le residue risorse disponibili dell'impresa.

2. *Procedura di allerta e di composizione assistita della crisi.*

Tra i principali obiettivi della raccomandazione n. 2014/135/UE vi è quello di consentire alle imprese sane in difficoltà finanziaria di ristrutturarsi in una fase precoce, per evitare l'insolvenza e proseguire l'attività. La necessità dell'applicazione anticipata della procedura all'imprenditore in crisi è, d'altronde, un principio riconosciuto da tutti gli ordinamenti, a partire da quello statunitense, e fa parte dei principi elaborati dall'UNCITRAL e

dalla Banca mondiale per la corretta gestione delle crisi d'impresa.

L'importanza di questo obiettivo è quindi così evidente da non richiedere particolari sottolineature. È appena il caso di ricordare, infatti, che le possibilità di salvaguardare i valori di un'impresa in difficoltà sono direttamente proporzionali alla tempestività dell'intervento risanatore e che, viceversa, il ritardo nel percepire i prodromi di una crisi fa sì che, nella maggior parte dei casi, questa degeneri in vera e propria insolvenza sino a divenire irreversibile e a rendere perciò velleitari – e non di rado addirittura ulteriormente dannosi – i postumi tentativi di risanamento.

L'urgenza di un intervento in questa direzione è attestata da recenti studi empirici, dai quali emerge un quadro allarmante sull'incapacità delle imprese italiane – per lo più medie o piccole imprese – di promuovere autonomamente processi di ristrutturazione precoce, per una serie di fattori che ne riducono la competitività (sottodimensionamento, capitalismo familiare, personalismo autoreferenziale dell'imprenditore, debolezza degli assetti di *corporate governance*, carenze nei sistemi operativi, assenza di monitoraggio e di pianificazione, anche a breve termine). Se a ciò si aggiunge che nel nostro Paese le procedure concorsuali sono ancora vissute dagli imprenditori come un male in sé, da allontanare nel tempo ad ogni costo, si comprende perché le imprese ammesse a concordato preventivo nel quadriennio 2009-2012 siano risultate per lo più in condizione di ormai irreversibile tracollo.

È dunque impellente rispondere all'invito, rivolto dalla Commissione agli Stati membri dell'Unione europea, ad « offrire servizi di sostegno alle imprese in tema di ristrutturazione precoce, consulenza per evitare i fallimenti e sostegno alle PMI per ristrutturarsi e rilanciarsi », contenuto nel Piano d'azione imprenditorialità 2020 di cui alla comunicazione COM(2012) 795 *final* del 9 gennaio 2013, agendo sulle cause endemiche e culturali del ritardo con cui le imprese italiane si attivano per affrontare la crisi e fornendo loro un

supporto esterno, anche in termini di consulenza. Ciò aiuterà a supplire al *deficit* di competenza e di organizzazione interna da cui spesso le imprese sono afflitte, consentendo una tempestiva rilevazione delle difficoltà finanziarie che preludono alla crisi e rendono probabile l'insolvenza, allo scopo di scongiurare la progressiva distruzione del valore aziendale per puntare invece a «massimizzarne il valore totale per creditori, dipendenti, proprietari e per l'economia in generale», come prevede l'obiettivo principale posto nella raccomandazione n. 2014/135/UE (1° considerando).

A questo scopo si è proposto di introdurre una fase preventiva di «allerta», volta ad anticipare l'emersione della crisi meglio di quanto non siano riusciti a fare, sinora, gli istituti vigenti: intesa non tanto, o non solo, quale richiamo a connotazione meramente ammonitoria, quanto come strumento di sostegno, diretto in prima battuta a una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell'impresa (intuitibilmente soprattutto per le strutture imprenditoriali di minime dimensioni, meno attrezzate ad affrontare la crisi) e destinato a risolversi, all'occorrenza, in un vero e proprio servizio di composizione assistita della crisi, funzionale ai negoziati per il raggiungimento dell'accordo con i creditori o, eventualmente, anche solo con alcuni di essi (ad esempio con quelli meno conflittuali o più strategici).

Si mira a creare un luogo d'incontro tra le contrapposte – ma non necessariamente divergenti – esigenze del debitore e dei suoi creditori, secondo una logica di mediazione e di composizione, non improvvisata e solitaria, bensì assistita da organismi professionalmente dedicati alla ricerca di una soluzione negoziata, con tutti i riflessi positivi che ne possono indirettamente derivare, anche in termini deflativi del contenzioso civile e commerciale. Il tribunale, naturalmente, resta sullo sfondo, pronto a fornire tutela giudiziale in chiave risolutiva dei possibili conflitti tra diritti e interessi, anche di terzi, siano essi potenziali o già in essere.

La prospettiva di successo di una tale procedura dipende in gran parte dalla propensione degli imprenditori ad avvalersene tempestivamente. Perciò appare necessario configurare un sistema di incentivi per chi vi ricorra e di disincentivi per chi invece non vi ricorra pur quando sussistano le condizioni che lo consiglierebbero, fermo restando l'obbligo di segnalare i principali indizi di difficoltà finanziaria a opera dei principali creditori istituzionali (quale, ad esempio, l'Agenzia delle entrate) o a opera degli organi di controllo, se si tratta di un'impresa gestita in forma societaria.

Anche le caratteristiche salienti delle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi dovrebbero essere concepite in modo da incoraggiare l'imprenditore ad avvalersene. Perciò si è previsto che siano contrassegnate da confidenzialità e si è preferito collocarle inizialmente al di fuori del tribunale, per evitare il rischio che l'intervento del giudice possa essere percepito dal medesimo imprenditore o dai terzi quasi come l'anticamera di una successiva procedura concorsuale di insolvenza. Si è quindi scelto di affidarle a un'apposita sezione degli organismi di composizione della crisi, già oggi contemplati dalla normativa in tema di sovraindebitamento, i quali, naturalmente, dovrebbero essere adeguatamente rafforzati e resi idonei allo svolgimento di questo nuovo compito. In caso di richiesta di misure protettive, volte a impedire o a paralizzare eventuali aggressioni del patrimonio del debitore (o comunque dei beni facenti parte dell'impresa) da parte dei creditori nel periodo di tempo occorrente allo svolgimento della procedura e all'eventuale raggiungimento di accordi negoziali con i creditori medesimi, si rende necessario l'intervento del giudice anche in questa fase.

È previsto però che nel caso in cui il debitore non partecipi, senza giustificato motivo, alla procedura ovvero non ponga in essere le misure individuate dall'organismo, idonee a porre rimedio alla crisi, l'organismo ne dia comunicazione al presidente della sezione specializzata in ma-

teria di impresa del tribunale competente per il luogo ove ha sede l'imprenditore, il quale, convocato l'imprenditore medesimo, conferisce, ove occorra, a un professionista munito dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d), della legge fallimentare l'incarico di verificare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria dell'impresa. Nel caso in cui dall'indagine svolta emerga una situazione di crisi, il presidente assegna all'imprenditore un termine per porre in essere le misure dirette a risolverla, spirato inutilmente il quale dispone la pubblicazione della relazione nel registro delle imprese, ai fini di una trasparente e completa informazione degli operatori di mercato.

Muovendo da analoghe esigenze di monitoraggio sulla regolarità della gestione e tenuto conto che la grande maggioranza delle società commerciali iscritte nel registro delle imprese riveste la forma della società a responsabilità limitata (pari a 1.441.797 a fronte di circa 40.000 società per azioni), è prevista l'estensione al predetto tipo societario, anche se privo dell'organo di controllo, del procedimento di denuncia al tribunale per gravi irregolarità, di cui all'articolo 2409 del codice civile. Deve infatti escludersi l'equivalenza dei poteri attribuiti ai componenti la compagine della società a responsabilità limitata con la tutela assicurata dal citato articolo 2409: a ben vedere, invero, malgrado la possibilità di accesso dei soci alla conoscenza degli affari sociali (articolo 2476, secondo comma, del codice civile) e la riconosciuta esperibilità, in capo a ciascuno di essi, dell'azione sociale di responsabilità (articolo 2476, terzo comma) nonché di quella spettante in dipendenza di danni direttamente prodotti nel loro patrimonio da atti dolosi o colposi dell'amministratore (articolo 2476, sesto comma), l'area di operatività dell'articolo 2409, rispetto a questi mezzi, è comunque significativamente più ampia.

Infatti, l'esercizio del rimedio risarcitorio, cui è legata la richiesta di revoca dell'amministratore con provvedimento di urgenza (articolo 2476 del codice civile), richiede un danno effettivo e non soltanto

potenziale e cioè proprio quel pregiudizio che il procedimento di cui all'articolo 2409 del codice civile tende a evitare.

In particolare la revoca dell'organo gestorio in via cautelare può ritenersi possibile solo quando la mancata tempestiva rimozione dello stesso rischia di aggravare a tal punto il pregiudizio da rendere aleatoria la possibilità di un successivo risarcimento a carico del patrimonio degli amministratori o da mettere in pericolo la stessa sopravvivenza della società.

Per altro verso, rimosso in via d'urgenza l'amministratore, la nomina di quello nuovo, in mancanza di previsione dell'intervento di un amministratore giudiziale, compete pur sempre alla maggioranza che ha assistito, inerte, alla cattiva gestione degli affari sociali, mentre, in caso di insanabile contrasto tra i soci, si realizza un'ipotesi di impossibilità di funzionamento della società e dunque una causa legale di scioglimento della stessa, ai sensi dell'articolo 2484, primo comma, numero 3), del codice civile.

Infine, l'esame dei libri e dei documenti sociali a iniziativa e a spese del socio costituisce un rimedio costoso e potenzialmente inappagante, in quanto meno obiettivo rispetto all'ispezione condotta dall'ausiliario del giudice.

3. *Piani attestati di risanamento e accordi di ristrutturazione.*

Nella fase stragiudiziale si collocano gli istituti dei piani attestati di risanamento e degli accordi di ristrutturazione dei debiti, già presenti nella normativa vigente, da modificare e integrare ai fini di un migliore inserimento nel quadro sistematico che s'intende disegnare. Si tratta di istituti recenti, ma già ormai ben radicati nel panorama del diritto concorsuale, che necessitano sicuramente di una rivitalizzazione perché se ne possa apprezzare in maniera più evidente il proficuo utilizzo nella prassi.

Ciò dicasi, in particolare, per gli accordi di ristrutturazione, che a dieci anni dalla loro introduzione nell'ordinamento non sembrano ancora aver incontrato il

favore diffuso degli operatori. Allo scopo di renderli più duttili e meglio fruibili si è perciò proposta l'eliminazione della soglia del 60 per cento dei crediti, prevista dal vigente articolo 182-*bis* della legge fallimentare, purché sia attestata l'idoneità dell'accordo alla soddisfazione non solo integrale, ma anche tempestiva, dei creditori estranei alle trattative, a meno che il debitore intenda chiedere misure protettive, quali, ad esempio, la sospensione delle azioni esecutive o cautelari durante le trattative. Gli effetti dell'accordo, previo controllo da svolgere in sede di omologazione giudiziale secondo i parametri previsti dall'articolo 182-*septies* della legge fallimentare (introdotto dal decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012), dovrebbero invece potersi estendere anche ai creditori non aderenti appartenenti a categorie omogenee (anche diverse da quella dei creditori finanziari) – fermo restando ovviamente il loro diritto di impugnare l'omologazione – se l'accordo medesimo sia raggiunto con creditori che rappresentino una rilevante percentuale (almeno il 75 per cento) del totale dei crediti appartenenti alla medesima categoria.

Ragioni di ordine sistematico suggeriscono, in caso di società con soci illimitatamente responsabili, di estendere gli effetti dell'accordo anche a tali soci, in coerenza con quanto accade per il concordato preventivo.

4. *Procedimento di accertamento giudiziale della crisi e dell'insolvenza.*

In difetto di soluzioni stragiudiziali, o perché non attivate o perché non concluse positivamente, la crisi e l'insolvenza sono destinate necessariamente a trovare sbocco in ambito giudiziario. Ed è proprio in tale ambito che dovrebbe potersi attuare quell'opera di semplificazione e di chiarificazione della disciplina normativa cui già si è fatto cenno.

La prospettata *reductio ad unum* della fase iniziale delle varie procedure esistenti, con la creazione di un unico « procedimento di accertamento giudiziale della

crisi e dell'insolvenza », destinato a costituire una sorta di contenitore processuale uniforme di tutte le iniziative di carattere giudiziale fondate sulla prospettazione – e miranti alla regolazione – della crisi o dell'insolvenza, siano esse finalizzate alla conservazione o alla liquidazione dell'impresa o del patrimonio del debitore, quali che ne siano la natura (civile, professionale, agricola, commerciale), le dimensioni (piccola, media, grande) e la struttura (persone fisiche, persone giuridiche, gruppi di imprese, cooperative, associazioni, fondazioni, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, enti ecclesiastici, banche, assicurazioni, società partecipate pubbliche e società *in house*), con la sola esclusione degli enti pubblici, fatte salve le eventuali disposizioni speciali riguardanti l'una o l'altra di tali situazioni.

Una volta individuata un'unica sede procedimentale, globalmente destinata all'esame delle situazioni di crisi o di insolvenza, attraverso strumenti di regolazione conservativa o liquidatoria, diventa naturale che in essa confluiscono tutte le domande e le istanze, anche contrapposte, di creditori, pubblico ministero e debitore, in vista dell'adozione o dell'omologazione, da parte dell'organo giurisdizionale competente, della soluzione più appropriata alle situazioni di crisi o di insolvenza accertate, nel pieno rispetto del principio del contraddittorio su tutte le istanze avanzate.

Siffatta impostazione agevola altresì la risoluzione dei problemi di coordinamento tra le molteplici procedure concorsuali attualmente in essere (fase prefallimentare, concordato preventivo, accordi di ristrutturazione dei debiti, dichiarazione di insolvenza degli imprenditori commerciali soggetti alle varie forme di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa, accordi e liquidazioni dell'imprenditore non assoggettabile a fallimento nonché del debitore civile, accordi, piani e liquidazione del consumatore), con particolare riferimento alla frequente sovrapposizione tra procedura di concordato preventivo e procedimento per la dichiarazione di fallimento, in ordine

alla quale è intervenuta da ultimo anche la Corte di cassazione nella sua più autorevole composizione. In linea con tale recente insegnamento giurisprudenziale e con i principi affermati nella raccomandazione n. 2014/135/UE e nel regolamento (UE) 2015/848, anche in ambito processuale dovrà perciò darsi, finché possibile e avendo cura di scoraggiare comportamenti strumentali, la prevalenza agli strumenti negoziali di risoluzione della crisi d'impresa e di ristrutturazione rispetto a quelli meramente disgregatori.

Il procedimento sarà suscettibile di diversi possibili esiti, a seconda del tipo di provvedimento richiesto al giudice e dell'accertamento positivo o negativo della sussistenza delle relative condizioni, e appare coerente con questa logica prevedere che un iniziale percorso concordatario, ove rivelatosi impraticabile, possa convertirsi automaticamente in un esito di tipo liquidatorio (corrispondente all'attuale fallimento), senza necessità di una nuova domanda — e dunque con risparmio di tempi e di costi — poiché l'iniziale domanda di regolazione della crisi sussume in sé tutti i prevedibili esiti del percorso giudiziale. Ovviamente ciò non comporta la reintroduzione in una diversa forma della fallibilità d'ufficio, già da tempo espunta dall'ordinamento, che anzi dev'essere espressamente ribadita mediante l'eliminazione dell'unica ipotesi in cui essa è tuttora contemplata dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 270 del 1999.

L'unicità della procedura destinata alle situazioni di crisi o di insolvenza, attraverso strumenti di regolazione conservativa o liquidatoria, si accompagna all'esigenza che le diverse forme di soluzione negoziale della crisi offrano al debitore analoghe opportunità di evitare aggressioni del proprio patrimonio (o comunque dei beni facenti parte dell'impresa) che rischino di vanificare ogni possibilità di superamento della crisi nel tempo occorrente per mettere a punto la soluzione più adatta. Ciò ha suggerito di configurare un percorso protettivo identico per i diversi istituti che vengono di volta in volta in gioco, non automatico ma operante previa

richiesta al giudice, e con identiche soluzioni quanto all'ambito oggettivo del divieto, alle conseguenze della violazione e alla durata della protezione.

5. Tribunale competente.

Tema particolarmente delicato è quello dell'individuazione del tribunale competente a provvedere sulle procedure concorsuali.

Non occorrono molte parole per evidenziare come la gestione di tali procedure e l'adozione dei provvedimenti a esse inerenti richiedano, in moltissimi casi, valutazioni giuridiche (ma non soltanto giuridiche) di natura spiccatamente specialistica. L'attuale conformazione della geografia giudiziaria non sembra invece consentire un sufficiente livello di specializzazione dei giudici addetti alla trattazione delle procedure concorsuali. È infatti fin troppo ovvio che soltanto in uffici giudiziari dotati di un organico adeguato è possibile assicurare un minimo di specializzazione dei magistrati addetti a una determinata materia, specie per quanto concerne la competenza collegiale (che nella materia concorsuale è molto estesa). Invece, esistono ancora una trentina di tribunali infra-provinciali, ottantotto tribunali con meno di trenta giudici in organico, quarantacinque con meno di venti giudici in organico e addirittura ventisette tribunali con un organico che va da quindici a soli sei giudici. I tribunali nei quali sono attualmente funzionanti sezioni specializzate in materia concorsuale sono solo una ventina, mentre, per il resto, nella maggior parte delle tabelle dei tribunali figurano solamente uno o due giudici delegati alle procedure concorsuali.

Stando così le cose, la soluzione apparentemente più ovvia per risolvere il problema della specializzazione dei giudici che trattano le procedure concorsuali potrebbe apparire quella di assegnare in blocco tali procedure ai tribunali delle imprese (sezioni specializzate in materia di impresa presso i tribunali e le corti di appello aventi sede nel capoluogo di ogni regione), istituiti dall'articolo 2 del decre-

to-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, che ha modificato il decreto legislativo n. 168 del 2003. Tuttavia una siffatta scelta, nella sua assolutezza, potrebbe non essere priva di inconvenienti sia per l'eccessivo carico di procedure che si concentrerebbe sulle sezioni specializzate, sia perché, almeno nel caso di procedure relative a imprese di minore dimensione o a consumatori e a debitori che non esercitano attività d'impresa, l'eventuale maggiore lontananza dell'ufficio giudiziario potrebbe aggravare ingiustificatamente gli oneri e le difficoltà pratiche nell'esercizio dei diritti da parte di soggetti non adeguatamente attrezzati. Anche l'alternativa costituita da un massiccio e generalizzato ricorso ad applicazioni infradistrettuali di magistrati esperti nella materia concorsuale non è parsa praticabile, trattandosi di un rimedio farraginoso, costoso e non esente da profili disfunzionali per gli uffici interessati. Si è quindi preferito optare per una soluzione mediana, prevedendo: che presso i tribunali delle imprese (con opportuno rafforzamento degli organici) siano concentrate le procedure di maggiori dimensioni; che quelle riguardanti i soggetti interessati solo dalle procedure di sovraindebitamento restino attribuite ai tribunali oggi esistenti secondo i normali criteri di competenza; che la trattazione delle rimanenti procedure sia invece ripartita tra un numero ridotto di tribunali, dotati di una pianta organica adeguata, scelti in base a parametri oggettivi da individuare (numero dei magistrati addetti all'ufficio, numero delle imprese operanti nel circondario, flussi di procedure registrati negli ultimi anni). Tutto ciò, comunque, in concomitanza con l'emanazione di disposizioni volte ad assicurare un maggiore grado di effettiva specializzazione dei giudici comunque chiamati a occuparsi delle procedure anzidette.

6. *Concordato preventivo.*

È ormai opinione condivisa, tra gli studiosi e gli operatori del settore, quella che ravvisa in meccanismi di tipo nego-

ziale – primo tra tutti il concordato preventivo – gli strumenti più efficaci, se correttamente adoperati, per risolvere positivamente le crisi d'impresa o per recuperare le potenzialità aziendali tuttora presenti in situazioni di insolvenza non del tutto irreversibile. Nell'ultimo decennio il legislatore si è perciò indirizzato a favorire, nei limiti del possibile, il ricorso all'istituto concordatario e nulla induce ora a sovvertire tale linea di condotta, pur con i contemperamenti che l'esperienza ha già mostrato essere necessari per evitare possibili abusi in danno dei creditori.

La maggiore flessibilità che le riforme dell'ultimo decennio hanno assicurato all'istituto del concordato preventivo è certamente alla base del notevole incremento fatto registrare nel numero delle domande di ammissione a tale procedura. In molti casi, tuttavia, le proposte concordatarie hanno continuato ad assumere il tradizionale contenuto della cessione dei beni, che raramente rappresenta per i creditori una soluzione davvero più vantaggiosa, rispetto alla liquidazione fallimentare, e che neppure, ovviamente, salvaguarda in modo più efficace l'eventuale valore residuo dell'impresa. Il favore per l'istituto concordatario si giustifica, invece, principalmente quando esso valga a garantire la continuità aziendale e, attraverso di essa, ricorrendone i presupposti, riesca altresì ad assicurare nel tempo una migliore soddisfazione dei creditori.

Muovendo da tale empirica constatazione, si è ritenuto di circoscrivere l'istituto alla sola ipotesi del cosiddetto concordato in continuità: quando cioè, versando l'impresa in situazione di crisi o anche di vera e propria insolvenza – ma reversibile –, la proposta preveda il superamento di tale situazione mediante la prosecuzione (diretta o indiretta) dell'attività aziendale, sulla base di un adeguato piano che sia consono anche al soddisfacimento, per quanto possibile, dei creditori. La proposta liquidatoria non è ammessa, salvo che questa componente del piano non sia, in termini sostanziali, tale da non compromettere la qualificazione della proposta rispetto alla continuità

aziendale. Le soluzioni liquidatorie sono riservate alla procedura di liquidazione giudiziale. Quanto allo svolgimento della procedura, senza stravolgere in modo superiore al necessario l'attuale disciplina, sono stati dettati alcuni principi e criteri direttivi, enunciati nell'articolo 6 del disegno di legge, tra i quali merita una particolare sottolineatura quello [comma 1, lettera b)] che legittima anche i terzi a proporre domanda di concordato. Una simile possibilità, che evidentemente è funzionale a stimolare anche lo stesso debitore a formulare eventuali proposte concordatarie effettivamente appetibili, prima che lo scioglimento nell'insolvenza possa schiudere le porte a iniziative di estranei, è però limitata all'ipotesi in cui il debitore versi in stato di insolvenza e non di semplice crisi, perché solo in questa ipotesi appare giustificato un meccanismo che, in base a un piano proposto da soggetti terzi, potrebbe anche comportare la sottrazione dell'azienda al proprio originario titolare.

La possibilità che l'accesso alla procedura concordataria sia preceduto dallo svolgimento di una procedura non giudiziale di allerta e di composizione assistita della crisi, nei termini già descritti, potrebbe in molti casi far venire meno le condizioni che oggi giustificano la proposizione di domande di concordato con riserva di successiva presentazione della proposta e del piano. Non si è però reputato di dover espungere tale possibilità dal sistema, non fosse altro perché non vi è una necessaria propedeuticità della procedura di allerta e di composizione assistita della crisi rispetto a quella concordataria e parrebbe eccessivo precludere i benefici dalla proposizione della domanda di concordato con riserva a chi, per le più svariate ragioni, non abbia potuto avvalersi dell'anzidetta procedura stragiudiziale.

È dubbio se, nel rinnovato quadro normativo che s'intende disegnare, conservi reale utilità la figura del professionista indipendente — ma pur sempre designato dallo stesso debitore — chiamato ad attestare la veridicità dei dati aziendali

e la fattibilità del piano concordatario (in aggiunta alle altre numerose ma eventuali funzioni attribuitegli nell'ambito della procedura di concordato dalla normativa vigente). Quanto meno nelle ipotesi in cui la domanda di concordato sia lo sbocco di una precedente procedura stragiudiziale di composizione assistita della crisi o di allerta, è ragionevole ipotizzare che la suddetta funzione attestatrice possa essere stata già adeguatamente assolta dal professionista designato a seguire tale procedura. Più in generale, del resto, l'esperienza di questi ultimi anni — specialmente dopo le modifiche introdotte nel sesto comma dell'articolo 161 della legge fallimentare dall'articolo 82, comma, 1, lettera b), del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, che ha consentito la nomina del commissario giudiziale anche nella fase di presentazione della domanda di concordato con riserva — sembra suggerire che le attestazioni del professionista sono quasi sempre destinate a successiva revisione a opera del commissario giudiziale, con il concreto rischio di una sostanziale duplicazione di attività, di conseguente spreco di tempo e di aumento finale dei costi per l'impresa. Siffatti dubbi hanno indotto a lasciare aperta la possibilità che il futuro legislatore delegato riveda l'attuale sistema di accertamento della veridicità dei dati aziendali e di attestazione della fattibilità del piano concordatario e, più in generale, chiarisca il contenuto dei poteri del tribunale, con particolare riguardo proprio alla valutazione della fattibilità del piano, attribuendo, in ogni caso, al giudice il potere di verificare, sin dalla fase di ammissione alla procedura, la realizzabilità economica dello stesso. È prevista l'obbligatoria suddivisione dei creditori in classi, tenuto conto che il sistema maggioritario strutturato sui crediti e non bilanciato da criteri di tipo capitario presuppone l'omogeneità delle posizioni dei votanti, garantita dalla ripartizione dei creditori in gruppi omogenei. Infatti, il raggruppamento dei creditori portatori di interessi diversi in un'unica collettività è, lo si

ribadisce, contrario al principio maggioritario che rinviene la propria legittimazione in una premessa di fondo: la comunanza di interessi tra i componenti di un gruppo. Diversamente, la vincolatività della decisione della maggioranza nei confronti della minoranza non trova un'adeguata giustificazione: si pensi al caso, assai frequente nella pratica, in cui l'esposizione debitoria dell'imprenditore sia in sostanziale prevalenza nei confronti di istituti di credito garantiti da capienti fideiussioni personali dei soci o di altre società del medesimo gruppo, come tali incuranti della percentuale di soddisfazione loro garantita dalla proposta concordataria. Non meno importante è, però, che sia fissata la misura massima entro cui è consentito riconoscere il diritto al compenso per i professionisti designati dal debitore.

Gli ulteriori principi e criteri direttivi di delega proposti con riguardo alla procedura concordataria non richiedono particolare commento, essendo in via generale rivolti a semplificare i principali passaggi della procedura e a favorire la risoluzione dei nodi interpretativi e applicativi posti più frequentemente in luce dall'esperienza pregressa. A questo scopo sono state fornite indicazioni concernenti il voto dei creditori, i crediti d'imposta per valore aggiunto, i rapporti pendenti, i finanziamenti interinali, la possibilità di procedere *medio tempore* all'affitto o alla vendita dell'azienda del debitore e le relative condizioni, la fase esecutiva del concordato e i suoi effetti esdebitatori nei riguardi di eventuali terzi garanti e dei soci illimitatamente responsabili.

Qualche osservazione in più s'impone per l'ipotesi in cui il debitore in concordato abbia veste societaria: situazione, questa, alla quale la legge fallimentare dedica scarsa attenzione e che, invece, è quella più ricorrente nella pratica, onde appare opportuno che il legislatore se ne faccia espressamente carico.

Ciò dicasi non solo con riguardo alla disciplina dell'esercizio delle azioni di responsabilità nei confronti di organi della società (disciplina che, nella logica del

concordato in continuità, presumibilmente non dovrà discostarsi dalle linee di fondo dettate dal codice civile per siffatte azioni), ma anche e soprattutto con riferimento al funzionamento degli organi sociali nel corso della procedura concordataria e al regime, in tale fase, delle eventuali operazioni straordinarie (fusione, scissione e trasformazione della società, nonché aumento del capitale sociale con esclusione o limitazione del diritto di opzione spettante ai soci). Situazioni, queste ultime, per le quali l'applicazione dell'ordinaria disciplina del codice civile non sempre risulta coerente con le esigenze di una società in concordato, che quelle medesime operazioni debba inserire in un piano da proporre all'approvazione dei creditori, né con le regole da cui è retta la medesima procedura concordataria (basti pensare alla disciplina codicistica dell'opposizione dei creditori alla fusione e alla scissione di società, oggi non coordinata con le norme che regolano l'approvazione a maggioranza della proposta concordataria e l'eventuale opposizione all'omologazione del concordato, nonché alla disciplina codicistica del recesso del socio, dal quale potrebbero derivare per la società oneri di rimborso non prevedibili al momento della formulazione della proposta di concordato).

Inoltre, per scoraggiare comportamenti ostruzionistici (che potrebbero manifestarsi soprattutto nel caso in cui la proposta concordataria, approvata dai creditori, provenisse da un terzo), è parso opportuno introdurre la previsione di un'ipotesi di speciale e temporaneo commissariamento della società a opera del tribunale, al fine di dare comunque piena e tempestiva esecuzione alle operazioni contemplate nella proposta approvata e omologata, ferma restando ovviamente la necessità di darne adeguata informazione e di garantire agli interessati l'indispensabile tutela giurisdizionale, da esperire però all'interno della stessa procedura concordataria.

Della disciplina del concordato riguardante gruppi di società si tratterà in seguito.

7. Liquidazione giudiziale.

La procedura di liquidazione giudiziale dovrebbe prendere il posto dell'attuale procedura di fallimento.

I molteplici principi e criteri direttivi di delega enunciati dall'articolo 7 del disegno di legge, che sarebbe troppo lungo illustrare singolarmente, sono accomunati dall'intento di rendere la procedura più rapida e snella, pur senza stravolgerne gli attuali caratteri fondamentali. Vanno in questo senso le disposizioni volte a rafforzare i poteri del curatore, assicurandone al contempo una più elevata professionalità ma sancendone l'incompatibilità con eventuali incarichi già ricoperti in fasi procedurali precedenti relative alla stessa impresa, a snellire le modalità di apprensione dell'attivo e a eliminare forme di esecuzione speciale e di privilegio processuale che hanno ormai perso la loro ragion d'essere.

Non è parso necessario prevedere modifiche di rilevante portata per quanto riguarda la disciplina delle azioni revocatorie (e, in generale, degli effetti dell'apertura della procedura concorsuale sugli atti precedentemente compiuti dal debitore), ferma restando in tutti i casi l'opportunità di una rivisitazione del vigente tessuto normativo al fine di renderlo più chiaro e coerente, eliminando i più frequenti dubbi interpretativi che si sono manifestati in proposito.

Nemmeno la disciplina dei rapporti pendenti è destinata a essere rivoluzionata, rimanendo invariata l'idea di fondo per cui la funzione liquidatoria della procedura deve realizzarsi non soltanto attraverso la conversione in denaro dei diritti e dei beni (materiali o immateriali) del debitore, ma anche mediante la definizione dei rapporti giuridici patrimoniali derivanti da contratti da lui stipulati e tuttora pendenti quando la procedura prende avvio. La funzione liquidatoria della procedura concorsuale, in tali ipotesi, si manifesta, però, non in via diretta, e cioè come possibilità offerta agli organi della procedura di liquidare il rapporto contrattuale pendente come tale, ma in via indiretta, e cioè come criterio di orienta-

mento delle scelte compiute dal curatore, oppure quale fondamento degli effetti voluti dalla legge sul singolo rapporto. Anche in quest'ambito è sembrato comunque opportuno sottolineare in modo esplicito l'esigenza di contenimento degli oneri in prededuzione, che sovente finiscono per frustrare oltre misura le legittime aspettative dei creditori. Ferma restando, dunque, la struttura di fondo dell'articolo 72 della legge fallimentare, si è ipotizzato di introdurre per i contratti caratterizzati da *intuitus personae* una norma simile a quella prevista in materia di appalto dall'articolo 81, secondo comma, della stessa legge, prevedendo una specifica disciplina per il contratto preliminare, con specifico riguardo agli immobili da costruire, per i quali si pongono peculiari esigenze di tutela dei promissari acquirenti.

Anche per i rapporti di lavoro pendenti è parso necessario contemplare una disciplina a se stante. Si è considerato, infatti, che la maggior parte delle attuali procedure fallimentari è destinata a una chiusura rapida per inesistenza o per insufficienza dell'attivo da liquidare. In tali casi la necessità di speditezza contrasta con l'interesse dei dipendenti rimasti privi degli emolumenti o, peggio, non regolarizzati, i quali possono contare esclusivamente sul riconoscimento delle tutele del loro reddito che trovano fondamento nella Carta sociale europea, ratificata ai sensi della legge 9 febbraio 1999, n. 30, nella direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, e nella direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Si è ritenuto perciò, nell'esplicitare la regola secondo cui l'avvio della procedura concorsuale non integra di per sé solo gli estremi di una causa legittima di licenziamento, di ipotizzare forme di semplificazione per la fruizione degli ammortizzatori sociali e di più efficace tutela delle reali esigenze del dipendente che abbia ormai concluso un rapporto di lavoro non più ripristinabile.

Con specifico riferimento ai crediti da lavoro dipendente, ma in termini più ge-

nerali anche per ogni altra categoria di crediti, si pone l'esigenza di meglio disciplinare e semplificare la procedura di accertamento del passivo, scandendone con maggior rigore le diverse fasi temporali (e adeguando la procedura agli strumenti telematici dei quali ci si dovrà servire). In questa logica si è anche discusso dell'eventualità di attribuire senz'altro al curatore il compito di formare lo stato passivo, riservando l'intervento del giudice alla fase delle eventuali successive contestazioni, ma è prevalsa la scelta di non modificare radicalmente in proposito l'assetto normativo della vigente legge fallimentare, pur lasciando aperta la possibilità di prevedere forme di accertamento semplificato per le domande di minor valore o complessità. Si è altresì preferito lasciare intatto l'attuale principio della valenza solo endoconcorsuale dell'accertamento del passivo, salva però la necessità di introdurre regole volte a garantire la stabilità delle decisioni sui diritti reali immobiliari per meglio salvaguardare l'esigenza di certezza dei terzi.

Maggiori novità si vorrebbe introdurre nella fase della liquidazione dell'attivo, prevedendo l'adozione di un sistema di vendita dei beni che è frutto di una rivisitazione complessiva della relazione oggi esistente tra le procedure fallimentari e il mercato, tale da consentire, anche tramite l'adozione di moderne tecnologie telematiche, migliori prospettive di soddisfazione delle ragioni dei creditori. Si tratta del cosiddetto sistema *common* che si basa essenzialmente su tre elementi complementari: *a)* la creazione di un mercato telematico unificato a livello nazionale, per tutti i beni posti in vendita dalle procedure concorsuali, dotato di massima visibilità e che funge da piattaforma di formazione dei prezzi attraverso meccanismi d'asta differenziati, ampliando la platea dei potenziali acquirenti; *b)* la possibilità di acquisto di beni su tale mercato non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli, che incorporano un diritto speciale attribuito ai creditori delle procedure di cui sia certificata la concreta possibilità di soddisfazione, da parte di un

organismo terzo, a un valore minimo prudenziale, a fronte di una garanzia formata dagli attivi più facilmente vendibili e di valore durevole; *c)* la costituzione di un fondo nel quale siano conferiti i beni rimasti invenduti, in vista della loro valorizzazione.

A parte ciò, mette conto sottolineare che la liquidazione, secondo modalità in parte riconducibili a quelle già oggi praticate nell'esecuzione dei concordati preventivi liquidatori, dovrebbe essere essenzialmente affidata al curatore, sulla base del programma da lui in precedenza redatto e approvato dal giudice con un provvedimento destinato a segnare la conclusione della vera e propria fase giudiziale della procedura. Nella fase successiva eventuali interventi ulteriori del giudice resterebbero limitati alla risoluzione delle controversie che dovessero insorgere in corso di liquidazione.

Analoga attribuzione di competenze, rispettivamente al curatore e al giudice, è ipotizzata per le operazioni di riparto, con la previsione della possibilità di una chiusura anticipata della procedura, al fine di consentire l'esdebitazione nei termini auspicati dalla citata raccomandazione europea, una volta ripartito l'attivo già realizzato, pur se pendano ancora procedimenti giudiziari ai quali il curatore potrà continuare a partecipare con piena legittimazione.

Come già per la procedura di concordato preventivo, anche per quella di liquidazione giudiziale è parso opportuno dettare norme più specifiche riguardanti le società, in considerazione del fatto che, mentre l'attuale disciplina del fallimento è quasi interamente concepita con riferimento alla figura dell'imprenditore individuale e solo adattata, per alcuni limitati aspetti, alla fattispecie dell'impresa societaria, nella realtà è proprio quest'ultima fattispecie a essere di gran lunga la più frequente. Da ciò anche la necessità che la revisione della disciplina delle procedure concorsuali si accompagni ad alcuni interventi su disposizioni di « diritto societario della crisi » presenti nel codice civile.

Si rende perciò opportuno, anzitutto, verificare gli effetti che la dichiarazione di fallimento (per adoperare ancora la terminologia vigente) provoca sulla società e in particolare se essa costituisca una causa di scioglimento delle società di capitali, come è testualmente previsto per le società di persone (articolo 2308 del codice civile) ed era un tempo statuito — ma adesso non più — anche per le società di capitali (articolo 2448, ultimo comma, del codice civile nel testo anteriore alla riforma societaria del 2003). La differenza di trattamento che parrebbe oggi emergere, sotto questo profilo, fra società di persone e società di capitali non è agevole da giustificare, né è agevole definire la condizione degli organi sociali in pendenza della procedura fallimentare. Da ciò la scelta di introdurre una previsione normativa che espressamente disciplini tali situazioni, prevedendo che al termine della procedura sia lo stesso curatore a convocare l'assemblea e che questa sia posta in condizione di deliberare se revocare la liquidazione della società, eventualmente ricapitalizzandola o comunque verificando le condizioni per la sua successiva operatività, oppure cessare definitivamente l'attività sociale per addivenire alla conseguente cancellazione dal registro delle imprese.

È del pari opportuno che sia integrata l'attuale disciplina delle azioni di responsabilità in pendenza della procedura concorsuale in esame. Ben note sono le incertezze che, con specifico riguardo alla disciplina della società a responsabilità limitata, sono sorte a seguito della riforma attuata con il decreto legislativo n. 6 del 2003, che non ha più espressamente previsto, per quel tipo di società, l'azione di responsabilità esperibile dai creditori sociali in base all'articolo 2394 del codice civile (disposizione, quest'ultima, che prima di tale riforma figurava tra quelle richiamate dal secondo comma dell'articolo 2487 dello stesso codice ed era, quindi, pacificamente applicabile alle società a responsabilità limitata). Tali incertezze si riflettono anche sulla possibilità che tra le azioni di responsabilità esercitabili dal curatore a norma del secondo

comma dell'articolo 147 della legge fallimentare sia o no compresa, in caso di fallimento di una società a responsabilità limitata, anche la predetta azione dei creditori sociali. È opinione prevalente in dottrina che una differenza di disciplina tra le diverse società di capitali non sia, a questo proposito, sorretta da ragioni sufficienti e anche la giurisprudenza si è mostrata per lo più incline a condividere tale orientamento, che appare quindi opportuno tradurre in un'esplicita disposizione normativa idonea a far cessare ogni residua incertezza.

Analoghe ragioni di opportunità suggeriscono di estendere la legittimazione del curatore, oggi prevista dal quarto comma dell'articolo 2497 del codice civile per la sola azione di responsabilità esercitabile dai creditori di società soggetta ad altrui direzione e coordinamento, anche all'azione esercitabile dai soci in caso di violazione delle regole di corretta gestione societaria e imprenditoriale imputabile all'ente capogruppo. Parrebbe opportuno altresì esplicitare che tale legittimazione del curatore sussiste anche per le azioni di responsabilità esercitabili nei confronti dell'amministratore di società di persone sottoposte a procedura di liquidazione giudiziale, qualora la procedura non sia estesa anche a queste.

Viene demandato al legislatore delegato il compito di individuare i criteri, in relazione ai quali attualmente si registra un non univoco quadro giurisprudenziale, per la quantificazione del danno risarcibile nell'azione di responsabilità proposta contro gli organi sociali, fondata sulla violazione delle disposizioni dell'articolo 2486 del codice civile.

È stata discussa anche l'eventualità di rivedere l'istituto dell'estensione del fallimento ai soci illimitatamente responsabili (palesi od occulti) di società di persone e ai soci occulti di società occulte, quale previsto dall'articolo 147 della legge fallimentare; istituto che rappresenta una peculiarità del nostro ordinamento e che è stato oggetto, anche di recente, di riflessioni critiche e di proposte di abrogazione da parte della dottrina. Si è tuttavia pre-

ferito non formulare una proposta in tal senso. Hanno indotto a ciò, per un verso, la considerazione che il venire meno della qualifica di « fallito », con la connotazione anche socialmente negativa che si accompagna a questo termine, nonché delle conseguenze penalizzanti del fallimento sul piano personale dovrebbe valere a sdrammatizzare notevolmente la questione; per un altro verso, il fatto che l'eventuale abrogazione del suddetto istituto richiederebbe pur sempre la necessità di escutere il patrimonio dei soci illimitatamente responsabili, non appena aperta la procedura di liquidazione giudiziale della società, in base a regole coerenti con quelle proprie della medesima procedura concorsuale, verosimilmente attribuendo egualmente al curatore la relativa legittimazione ad agire, con il rischio, però, di notevoli complicazioni processuali e con l'effetto collaterale di rimettere in discussione consolidati orientamenti giurisprudenziali formati in questa materia nel corso degli anni.

8. *Concordato liquidatorio.*

L'eventualità che la procedura di liquidazione giudiziale possa concludersi anche con un concordato, sulla falsariga dell'attuale istituto del concordato fallimentare, non può essere esclusa, ma presuppone che la proposta sia sostenuta da un apporto di ulteriori risorse, tali da rendere questa ipotesi più vantaggiosa per i creditori rispetto all'ordinaria liquidazione.

Legittimati alla presentazione di una siffatta proposta, come già oggi per il concordato fallimentare, dovrebbero essere sia i creditori, sia i terzi interessati, sia lo stesso debitore.

9. *Esdebitazione.*

L'istituto dell'esdebitazione è andato assumendo, negli ultimi anni, un'importanza crescente. Ne fanno fede il confronto internazionale e la particolare attenzione che vi dedica la citata raccomandazione n. 2014/135/UE, in cui si ricorda come sia dimostrato che « gli imprenditori dichiarati falliti hanno mag-

giori probabilità di avere successo una seconda volta » e se ne deduce l'opportunità di « adoperarsi per ridurre gli effetti negativi del fallimento sugli imprenditori, prevedendo la completa liberazione dai debiti dopo un lasso di tempo massimo » (20° *considerando*).

Muovendo da tali presupposti e tenendo conto di quanto più specificamente enunciato al punto IV della predetta raccomandazione, si è ritenuto di prevedere, per le insolvenze di minore portata, la possibilità di un'esdebitazione di diritto — che dunque non richiede la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice — conseguente alla chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, fatta salva la possibilità di un'eventuale opposizione da parte dei creditori i quali contestino la sussistenza delle prescritte condizioni, che il giudice sarà chiamato in tal caso a verificare. Per le insolvenze maggiori, invece, l'esdebitazione presupporrà che l'interessato presenti una domanda e che il giudice provveda positivamente su di essa. In considerazione del fatto che tali procedure maggiori potrebbero non avere durata breve, si è ipotizzato che la domanda possa essere avanzata non solo dopo la chiusura della procedura medesima, ma anche dopo il decorso di un triennio dalla sua apertura.

Giacché la stessa raccomandazione precisa che l'ammissione al beneficio della liberazione dai debiti non è opportuna sempre e comunque, dovendosi evitare che ne risultino avvantaggiati gli imprenditori disonesti o che comunque se ne possa abusare, è stata ribadita la necessità di introdurre in proposito puntuali requisiti di meritevolezza.

10. *Rapporto con provvedimenti di sequestro e di confisca penale.*

L'esperienza giudiziaria di questi anni ha posto in evidenza non poche difficoltà nel coordinamento della gestione delle procedure fallimentari con i procedimenti penali nel cui ambito siano intervenuti provvedimenti di sequestro o di confisca di beni appartenenti a imprenditori dichia-

rati falliti. Le difficoltà derivano essenzialmente dalla diversa logica sottesa all'apprensione dei medesimi beni: per le finalità pubblicistiche proprie del processo penale, da un lato, e per le finalità proprie della procedura concorsuale tesa al soddisfacimento dei creditori, dall'altro. Da ciò l'opportunità di prefigurare una disciplina che contemperi in modo equilibrato tali diverse esigenze e che sciogla in via definitiva i nodi processuali intorno ai quali la giurisprudenza, sia civile sia penale, ha dovuto finora affaticarsi.

Si è perciò proposto di distinguere le differenti situazioni che si possono determinare quando i provvedimenti di confisca o di sequestro sono stati emessi in base alle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, e quando sono invece frutto dell'applicazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati commessi da propri dirigenti o dipendenti. Nel primo caso sussistono, infatti, ragioni legate alla peculiarità della criminalità imprenditoriale mafiosa che giustificano la competenza specializzata del giudice della prevenzione penale, mentre nel secondo caso appare preferibile lasciare maggiore spazio all'operare degli organi della procedura concorsuale, pur con il necessario coordinamento con la vicenda penale e fermo restando il diritto dello Stato di far valere il proprio credito per le sanzioni da illecito amministrativo.

11. *Crisi e insolvenza dei gruppi d'impresa.*

Un capitolo di notevole importanza nella prospettata riforma è certamente quello che riguarda i gruppi d'impresa, ai quali d'altronde si è già dovuto ripetutamente far cenno nelle pagine precedenti.

È un capitolo importante perché si tratta di colmare una lacuna della legge fallimentare, che non solo — come già notato — dedica poca attenzione all'insolvenza delle imprese costituite in forma societaria, ma apparentemente ignora del tutto le peculiarità dell'insolvenza riguardante quei particolari conglomerati socie-

tari cui si è soliti riferirsi con l'espressione « gruppi » (d'impresa). Eppure è ben evidente che l'insolvenza e le eventuali possibilità di risolverla si presentano con connotati peculiari quando non una singola impresa (in veste individuale o societaria) bensì un gruppo d'impresa nella sua interezza ne viene colpito. Lo scenario europeo, e in particolare il citato regolamento (UE) 2015/848 sull'insolvenza transfrontaliera, ulteriormente sollecitano il legislatore nazionale — che dell'insolvenza dei gruppi d'impresa si è occupato finora solo dettando alcune incomplete disposizioni in tema di amministrazione straordinaria — a colmare al più presto tale lacuna. Lacuna che, del resto, è da tempo acutamente avvertita nella pratica soprattutto per quel che riguarda le procedure di concordato preventivo, nelle quali si sono spesso contrapposte l'esigenza di considerare unitariamente la realtà imprenditoriale del gruppo d'impresa soggette a procedura concorsuale e il vigente impianto normativo che impone, invece, di considerare separatamente ogni procedura riguardante singolarmente ciascuna impresa.

A questo scopo si è anzitutto scelto di evitare una nozione o una definizione rigida di gruppo e comunque una nozione nuova e ulteriore rispetto a quella assunta dal codice civile ai fini della disciplina dettata nel 2003 con la riforma organica del diritto societario, che dovrebbe ormai costituire il punto di riferimento comune per ogni disciplina del fenomeno in parola.

Quanto, poi, alla disciplina della crisi e dell'insolvenza, appare chiaro come il connotato tendenzialmente unitario del fenomeno di gruppo possa assumere una valenza maggiore nelle procedure concordatarie tese a garantire il più possibile la continuità aziendale rispetto alle procedure meramente liquidatorie, in cui è naturalmente destinata a prevalere la visione statica dei diversi patrimoni sui quali i creditori di ciascun soggetto societario hanno rispettivamente titolo per soddisfarsi.

Ciò posto, sono state ipotizzate disposizioni volte a consentire lo svolgimento di

una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo, individuando criteri di competenza territoriale idonei allo scopo 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 di tali procedure.

È stata altresì prevista la possibilità di proporre un unico ricorso sia per l'omologazione di accordi di ristrutturazione dei debiti dell'intero gruppo, sia per l'ammissione di tutte le imprese del gruppo alla procedura di concordato preventivo e per la successiva eventuale omologazione, anche con la presentazione di un piano concordatario unico o di piani tra loro collegati e interferenti. Ciò non dovrà comportare, evidentemente, il venire meno dell'autonomia delle masse attive e passive di ciascuna impresa costituita in forma di società dotata di propria personalità giuridica (né, quindi, varrà ad escludere la necessità di votazioni separate da parte dei creditori di ciascuna società), ma consentirà di tenere pienamente conto dei riflessi reciproci delle singole operazioni contemplate dal piano e delle eventuali operazioni organizzative intragruppo.

12. *Procedura di sovraindebitamento.*

La revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, quale attualmente prevista dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3, si rende necessaria per un duplice ordine di motivi.

Anzitutto perché occorre armonizzarla con le modifiche che s'intende apportare alle procedure di regolamentazione dell'insolvenza e della crisi di impresa, nell'ottica, già ripetutamente richiamata, di una rivisitazione sistematica della complessiva disciplina, attualmente frammentaria e disorganica, che regola il fenomeno dell'insolvenza. Anche la regolazione del sovraindebitamento dovrebbe perciò rispondere a criteri generali il più possibile comuni alle altre procedure liquidatorie e conservative ed è quindi necessario che essa faccia riferimento, come tutte le altre,

a un nucleo essenziale e comune di regole generali, da cui differenziarsi solo per gli aspetti che richiedono un indispensabile adattamento alle peculiarità della fattispecie. La scelta di predisporre un unico testo normativo, contenente tutte le discipline regolative della crisi e dell'insolvenza, richiede anche qui un'inevitabile opera di coordinamento.

In secondo luogo, la necessità di intervenire sul corpo normativo attuale deriva dalla quasi totale disapplicazione dell'istituto, che in Italia – a differenza di quanto accade in altri Paesi europei ed extraeuropei – non sembra ancora aver incontrato il favore degli operatori e dei soggetti destinatari, fallendo così il suo obiettivo di concorrere, attraverso l'esdebitazione, alla ripresa dell'economia.

Data per presupposta l'esigenza di armonizzazione con le altre discipline dell'insolvenza, il primo obiettivo che ci si dovrebbe proporre è quindi quello di semplificare il vigente testo normativo, per molti aspetti troppo complicato e farraginoso, facendo sì che la procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento risulti più agile e rapida, nonché meglio comprensibile per gli operatori nelle sue linee essenziali.

Occorrerebbe altresì sforzarsi di eliminare i costi superflui della procedura e di renderla quanto più economica possibile, al fine di non ostacolare l'accesso ad essa per coloro che hanno un patrimonio modesto o addirittura irrisorio. Per ovviare alla scarsa conoscenza dell'istituto si dovrebbe altresì prevedere l'inserimento di una disposizione relativa agli oneri informativi e alle attività pubblicitarie a cura degli ordini professionali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, delle banche e delle società finanziarie.

Infine, si è ritenuto di conferire maggiore peso al fenomeno esdebitatorio, che rappresenta il vero obiettivo perseguito dal soggetto destinatario della normativa, al fine di consentire nuove opportunità nel mondo del lavoro, liberando il debitore da un peso che rischia di divenire insostenibile e di precludergli ogni prospettiva futura.

Nel corso dell'istruttoria si è discusso su come configurare i requisiti di meritevolezza del debitore cui si applica la procedura di sovraindebitamento, al fine della sua possibile esdebitazione. A fronte di un'opinione che, paventando il rischio di troppo facile abuso dell'istituto, avrebbe preferito un regime più severo, è prevalso l'orientamento di chi, in linea con le legislazioni dei Paesi (anche extraeuropei) che vantano il più alto indice di applicazione delle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento, ha scelto di non esigere per l'ammissione alla procedura in questione requisiti soggettivi troppo stringenti. A ciò ha indotto la considerazione, da un lato, dell'eterogeneità qualitativa dei soggetti destinatari (spesso privi di livelli culturali idonei per rendersi conto del loro progressivo sovraindebitamento) e, da un altro lato, dell'oggettiva difficoltà di individuare rigorosi criteri di meritevolezza sicuramente verificabili, in rapporto all'estrema varietà delle condizioni di vita che possono determinare situazioni individuali di grave indebitamento, senza rischiare di generare un contenzioso dalle proporzioni difficilmente prevedibili o senza, altrimenti, finire per restringere a tal punto la portata dell'istituto da frustrare sostanzialmente le finalità di politica economica ad esso sottese, consistenti, come già accennato, non tanto in una forma di premialità soggettiva, quanto piuttosto nel consentire una nuova opportunità a soggetti schiacciati dal peso di un debito divenuto insopportabile.

In tale ottica, si è quindi optato per l'inserimento di requisiti negativi, ostativi ai benefici di legge, individuati nella mala fede o nel compimento di atti di frode (la mala fede tendenzialmente rilevante nel momento della contrazione del debito, la frode normalmente operante nelle fasi precedenti o successive all'ammissione alla procedura). Al fine di temperare l'ampiezza dei requisiti soggettivi di meritevolezza, si sono ipotizzati però un limite temporale per la reiterazione della richiesta di esdebitazione (cinque anni) e un limite massimo alle richieste (in numero di

tre, salvo che la precedente procedura non abbia apportato alcuna utilità ai creditori, nel qual caso l'effetto esdebitatorio non è più conseguibile).

Tenendo conto dell'importanza che tuttora riveste l'istituto della famiglia e del fatto che le persone si indebitano spesso per sostenere l'attività di propri congiunti, è parsa opportuna la previsione di norme specifiche per la regolamentazione delle crisi della famiglia, attraverso la possibilità di presentazione di un unico piano congiunto ovvero mediante la trattazione unitaria delle procedure attivate da più membri dello stesso nucleo familiare.

Infine, poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore, mediante la violazione di specifiche regole di condotta, si è ipotizzata la necessità di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni, eventualmente anche di tipo processuale (limitando, ad esempio, le sue facoltà di opposizione).

13. *Privilegi e garanzie mobiliari non possessorie.*

La disciplina dei privilegi si presenta oggi, effettivamente, assai frastagliata e, per molti aspetti, obsoleta. Una buona parte delle fattispecie al riguardo contemplate dal codice civile e specialmente molti dei cosiddetti privilegi speciali retentivi appaiono essere frutto di concezioni assai risalenti nel tempo, che hanno perso quasi completamente di attualità; mentre altre situazioni emergenti nel contesto evolutivo della società potrebbero magari oggi apparire altrettanto (o anche più) meritevoli di una considerazione privilegiata. D'altro canto, gli interventi che anche nella legislazione speciale hanno punteggiato questa materia, proprio al fine di adeguarla a nuove esigenze via via manifestatesi, scontano un grave *deficit* di sistematicità. Da ciò, appunto, l'esigenza di una rivisitazione complessiva, cui un futuro legislatore delegato dovrebbe poter attendere all'esito di una scrupolosa rassegna di tutte le figure di privilegio oggi esistenti nell'ordinamento.

Assume uno spiccato carattere di novità la previsione di un sistema di garanzie mobiliari non possessorie. Una novità rispetto al nostro ordinamento, ma non certo nel panorama internazionale (europeo e non solo), che già offre molteplici esempi al riguardo. Proprio per adeguarsi al confronto internazionale appare perciò necessario provvedere analogamente in ambito italiano, potendone derivare un evidente beneficio per le imprese in termini di più agevole accesso al credito.

Facendo anche tesoro di precedenti progetti di legge già presentati in materia, si propone perciò di eliminare l'attuale regola generale, che prescrive lo spossamento del costituente il pegno e sottrae così i beni oggetto di garanzia a un loro possibile ulteriore impiego nel processo produttivo, e di rendere assai più elastiche le norme volte a individuare l'oggetto della garanzia e il credito garantito. Ne dovrebbe risultare favorito l'uso di figure più agili, quali quella già nota del pegno rotativo o altre ad essa assimilabili, bilanciando la maggiore flessibilità del sistema con la creazione di un adeguato regime pubblicitario, in grado sia di soddisfare il bisogno di certezza, anche dei terzi, in ordine alla situazione giuridica dei beni offerti in garanzia, sia le esigenze inerenti alla graduazione dei privilegi spettanti ai creditori.

Occorrerebbe altresì rivedere il tradizionale divieto di patto commissorio, la cui eccessiva rigidità rischia di risultare incompatibile con la moderna dinamica del sistema delle garanzie del credito, cercando invece di favorire forme più semplici e dirette di soddisfacimento del creditore sui beni che hanno formato oggetto di garanzia, sia pure con l'ovvio corredo di regole volte a impedire abusi — predeterminando in maniera oggettiva il valore dei beni in questione — e ad assicurare, comunque, le indispensabili forme di controllo giudiziario.

14. *Liquidazione coatta amministrativa.*

La prospettata riforma della legge fallimentare non può non riguardare, ovvia-

mente, anche l'istituto della liquidazione coatta amministrativa, oggi disciplinato nel titolo V della legge.

Al di fuori dei settori soggetti a un particolare regime di vigilanza a opera di autorità pubbliche a tale fine specificamente istituite, quali il settore bancario, quello assicurativo e dell'intermediazione finanziaria, nell'ambito dei quali l'istituto risponde anche a esigenze *sui generis* che chiamano necessariamente in causa la peculiare competenza delle citate autorità di settore, non sembrano più sussistere ragioni che, per imprese diverse — tra cui segnatamente le cooperative — giustifichino una disciplina della crisi e dell'insolvenza dell'impresa divergente da quella tracciata in via generale dalle disposizioni che si sono finora illustrate.

Lo sforzo di ricondurre a unità sistematica la normativa concorsuale, della cui importanza si è già detto ripetutamente, suggerisce quindi di riportare anche il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta 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 volto ad accertare e a sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione.

Quanto, in particolare, alle società cooperative svolgenti attività commerciale, si verrebbe così a superare anche il sistema del cosiddetto doppio binario, oggi previsto dall'articolo 2445-terdecies del codice civile, ossia il concorso, disciplinato in base al criterio della prevenzione, tra procedura di fallimento e di liquidazione coatta amministrativa. Un sistema, questo, che non ha mancato di sollevare critiche e che appare in effetti poco funzionale sia perché rischia di produrre una sovrapposizione di competenze tra autorità governativa e autorità giudiziaria, sia perché è incoerente con una moderna concezione dell'insolvenza, che non necessariamente deve essere destinata a provocare la liquidazione dell'impresa.

È peraltro doveroso registrare, sul punto, un orientamento almeno in parte diverso manifestato nel corso dei lavori di elaborazione del testo favorevole, invece, a estendere le competenze del commissario governativo in ipotesi di crisi delle imprese oggi soggette al regime della liquidazione coatta amministrativa.

15. *Amministrazione straordinaria.*

Un discorso certamente assai più complesso è quello riguardante l'istituto dell'amministrazione straordinaria, oggi frazionato in leggi diverse.

Anche in questo caso sussistono, evidentemente, le medesime esigenze di coerenza sistematica e di regolazione il più possibile unitaria dell'insolvenza di cui ampiamente prima si è detto. Potrebbe aggiungersi che appare ormai almeno in parte superata una delle principali ragioni che sono state storicamente all'origine dell'istituto dell'amministrazione straordinaria, ossia la convinzione che le tradizionali procedure concorsuali fossero improntate a logiche di tipo prettamente punitivo e comunque essenzialmente liquidatorie, per ciò stesso non collimanti con la visione prospettica del risanamento delle grandi imprese in crisi, cui già la cosiddetta legge Prodi (decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95) era soprattutto ispirata. La profonda trasformazione che da un decennio a questa parte sta investendo tutte le procedure concorsuali (e che l'intervento di riforma organica al quale qui si sta lavorando intende portare a compimento) consente di affermare che oggi anche le procedure ordinarie sono prevalentemente orientate, quando ciò sia possibile, alla salvaguardia della continuità aziendale e sono perciò tese a considerare la liquidazione dell'impresa come un approdo soltanto residuale. Ciò indiscutibilmente avvicina questi due mondi un tempo così distanti e dissonanti dell'universo concorsuale — le procedure che si possono definire ordinarie e l'amministrazione straordinaria — rendendoli assai più agevolmente riconducibili a unità, quan-

to meno sul filo comune dei principi fondamentali che ora li ispirano. Tanto più che, nelle prefigurate procedure concorsuali ordinarie, come sopra visto, sta egualmente assumendo maggiore rilievo l'esigenza — avvertita anche a livello europeo — di salvaguardare per quanto possibile il profilo occupazionale: ciò che dischiude, legittimandole, opzioni normative più coraggiose rispetto alla pregressa logica liquidatoria e distributiva, posto che il mantenimento (se non addirittura la creazione) di posti di lavoro corre sulla stessa lunghezza d'onda della continuità aziendale, sia essa diretta o indiretta.

Vi sono dunque tutti i presupposti per procedere a un riordino delle procedure in modo che anche l'amministrazione straordinaria graviti all'interno di un sistema concorsuale informato a principi e a tratti fondamentali comuni, solo così potendosi portare davvero a compimento il disegno organico che ispira la proposta riformatrice. Disegno nell'ambito del quale — giova aggiungere — l'amministrazione straordinaria perderebbe quei profili di anomalia che ancora in qualche misura la connotano nel raffronto europeo e internazionale.

Questo, naturalmente, come già è stato ben chiarito, non implica certo la radicale soppressione dell'istituto dell'amministrazione straordinaria e il suo assorbimento nell'ambito delle procedure ordinarie di risoluzione della crisi e dell'insolvenza, ma suggerisce di considerare tale istituto come un ramo appartenente al tronco comune e quindi di rendere applicabili ad esso, quando non vi siano esigenze specifiche di segno contrario, le regole e i principi dettati in via generale.

In questa logica dovrebbe risultare particolarmente evidente il carattere straordinario (peraltro denunciato già dalla sua stessa denominazione) della procedura di cui si tratta, che trova la sua peculiare ragion d'essere — e il fondamento delle speciali competenze che in essa sono riservate all'autorità amministrativa — in esigenze di tipo economico-sociale, derivanti dalla crisi di imprese la cui dimensione o la cui funzione sia tale da poter

provocare gravi ripercussioni occupazionali o comunque da richiedere un intervento governativo per ragioni di pubblico interesse.

Si è prospettata l'ipotesi che la procedura in esame possa essere riservata a imprese da taluno definite « strategiche », cioè tali da influire sugli assetti economici e occupazionali di intere aree, in base a una valutazione rimessa all'autorità amministrativa competente, ma questa soluzione non ha trovato sufficiente condivisione, nemmeno da parte dei rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, al quale sarebbe toccato il compito di individuare i requisiti di strategicità delle predette imprese. Si è invece preferito optare per la più tradizionale individuazione di requisiti unicamente dimensionali, legati al fatturato dell'impresa e al numero dei dipendenti. Non ci si può tuttavia nascondere che la conferma effettiva del carattere di straordinarietà della procedura dipenderà in larga misura dalla concreta definizione dei parametri dimensionali ai quali si è fatto cenno.

L'equilibrio tra le competenze dell'autorità amministrativa, giustificate dalle accennate ragioni di pubblico interesse, e quelle dell'autorità giudiziaria, essenziali per la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti, costituisce il punto cruciale della procedura e al raggiungimento di esso è stata dedicata particolare attenzione: ne è testimonianza il livello di dettaglio di alcune delle norme proposte, forse in qualche caso superiore a quello usuale in una legge di delega.

Tralasciando, però, gli aspetti di dettaglio, giova porre in evidenza la principale scelta compiuta: tenere ferma, ma con il temperamento di cui subito si dirà, la struttura cosiddetta bifasica della procedura oggi contemplata dal citato decreto legislativo n. 270 del 1999, che prevede una fase di osservazione solo all'esito della

quale il tribunale dà corso all'amministrazione straordinaria, avendo verificato che ne ricorrono i presupposti e in particolare che sussistono le ipotizzate prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale.

In particolare, è prevista un'unica procedura, individuandone i presupposti di accesso nei seguenti elementi: *i)* lo stato di insolvenza; *ii)* un rilevante profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi; *iii)* un numero consolidato di dipendenti pari ad almeno 400 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità per le imprese appartenenti al medesimo gruppo; *iv)* concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali [articolo 15, comma 1, lettera *b)*].

L'*iter* procedurale prende avvio con il decreto con cui il tribunale, accertati i primi tre requisiti, dichiara aperta la procedura, nomina il giudice delegato e conferisce a un professionista, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, l'incarico di attestare la recuperabilità dell'impresa. Sulla base dell'attestazione del professionista e del piano del commissario straordinario — quest'ultimo nominato dal Ministro dello sviluppo economico — il tribunale, ove risultino comprovate le prospettive di recupero, ammette l'impresa all'amministrazione straordinaria.

Per le società quotate, per le imprese con almeno 1.000 dipendenti e con un fatturato pari a un multiplo significativo di quello individuato per tutte le altre e per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali, il Ministro dello sviluppo economico può disporre, in via provvisoria, l'ammissione immediata alla procedura. In tal caso, il tribunale accerta lo stato di insolvenza e i requisiti dimensionali e conferma in tempi rapidi tale ammissione (cosiddetto accesso diretto).

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Il disegno di legge delega in esame, muove dalla considerazione che è divenuta ormai indifferibile una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative. E' ben vero che la legge fallimentare italiana è stata ripetutamente modificata e che talvolta – soprattutto per effetto degli interventi normativi attuati col d. lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 – si è trattato di modifiche di ampio respiro che hanno interessato interi settori della legge, ma per certi versi ciò ha persino accentuato lo scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate, che ancora risentono di un'impostazione nata in un contesto temporale e politico ben lontano dall'attuale.

La frequenza degli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi tempi, interessando sovente disposizioni della legge fallimentare modificate appena qualche anno prima, ha generato rilevanti difficoltà applicative anche perché il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di indirizzi giurisprudenziali consolidati e stabili, accentuando l'incertezza del diritto. Donde l'esigenza, largamente avvertita da tutti gli studiosi e dagli operatori del settore, di un approccio di riforma non più episodico ed emergenziale, bensì sistematico ed organico, in modo da ricondurre a linearità un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso.

Non può certo ignorarsi che l'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale è oggi resa ancor più impellente dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, ed in particolare dalla Raccomandazione n. 2014/135/UE, oltre che dalla recente emanazione del novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera (Regolamento UE 15414/15).

Né vanno trascurati i principi della Model law, elaborati in tema d'insolvenza dall'Uncitral,



cui hanno aderito molti paesi anche in ambito extraeuropeo (tra cui gli Stati Uniti d'America), il cui recepimento, in regime di reciprocità, consente il riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali emessi nei rispettivi paesi con evidente vantaggio anche per gli imprenditori italiani operanti all'estero.

In quest'ottica si renderà necessario che vengano definite in modo non equivoco alcune nozioni fondamentali nella materia in esame, a cominciare da quella di "crisi" (che non equivale all'insolvenza in atto, ma implica un pericolo di futura insolvenza) e di "insolvenza" (che è peraltro nozione già sufficientemente collaudata da molti decenni di esperienza giurisdizionale, onde non parrebbe necessario modificarla rispetto all'attuale formulazione normativa).

Ciò posto si dà luogo all'esame dell'articolato:

Articolo 1 (*Contenuto della delega e procedure per l'esercizio della stessa*). L'articolo prevede la delega al governo che - entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento - dovrà emanare uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali; della disciplina sulla composizione della crisi da sovraindebitamento; per il riordino dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza; per le misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza; nonché per la revisione del sistema dei privilegi e delle garanzie. *Non si ravvisa alcun profilo di onerosità per la finanza pubblica.*

1. **Articolo 2** (Principi generali). Vengono individuati i principi generali ai quali il governo, nell'esercizio della delega deve attenersi. In particolare, viene previsto la possibilità di uniformare e semplificare la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale in raccordo con il processo civile e telematico; assicurare la specializzazione dei giudici addetti ed individuare tra i tribunali già esistenti quelli competenti alla trattazione delle procedure concorsuali. Viene, altresì, prevista l'istituzione presso il Ministero della giustizia di un albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali. *Con riferimento alla istituzione, presso il Ministero della giustizia, di un Albo di soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo, si prevede la creazione di una specifica piattaforma*



informatizzata che, comporterà oneri di primo impianto quantificati in circa euro 100.000,00. Al riguardo la norma reca una specifica autorizzazione di spesa per l'istituzione del predetto Albo, di euro 100.000,00 per l'anno 2017, alla cui copertura si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente relativo all'accantonamento del Ministero della giustizia.

Si assicura la possibilità di fronteggiare gli adempimenti amministrativi di tenuta dell'Albo, nell'ambito delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie, trattandosi di attività istituzionale svolta dal Dipartimento per gli Affari di giustizia in materia di libere professioni, attraverso la vigilanza sugli Ordini e la tenuta di Albi, Registri ed Elenchi. Per ciò che concerne la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale ed alla individuazione tra i tribunali già esistenti di quelli competenti alla trattazione delle procedure concorsuali, si ritiene di poter far fronte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, trattandosi di attività già ordinariamente svolte da questa amministrazione, non modificandosi peraltro le dotazioni organiche attuali del personale amministrativo e di magistratura da assegnare alle strutture specializzate.

Articolo 3 (*Gruppi di imprese*). L'articolo delinea i principi entro i quali disciplinare la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese, con l'introduzione di una definizione generale di gruppo di imprese volta a considerare unitariamente la realtà imprenditoriale composta da più imprese, ciò per consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza e con la previsione un unico ricorso sia per l'omologazione di accordi di ristrutturazione dei debiti dell'intero gruppo, sia per l'ammissione di tutte le imprese del gruppo alla procedura di concordato preventivo. *Non si rilevano oneri a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 4 (*Procedure di allerta e composizione assistita della crisi*). Con tale articolo si propone di introdurre una fase preventiva di "allerta" volta ad anticipare l'emersione di una situazione di crisi ed intesa quale strumento di sostegno per una rapida analisi delle criticità economiche e finanziarie dell'impresa e destinato a risolversi, all'occorrenza, in un servizio di mediazione, che sarà assistita da organismi professionalmente dedicati alla ricerca di una soluzione



negoziata con riflessi anche in termini deflattivi sul contenzioso civile e commerciale . *In particolare si fa presente che compete al Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia, esclusivamente la tenuta degli Albi, attività che già viene svolta istituzionalmente da questa Amministrazione. Per ciò che concerne gli oneri connessi alla erogazione di compensi professionali, si conferma che gli stessi sono posti ordinariamente a carico della procedura concorsuale senza aggravii a carico della finanza pubblica.*

Per quanto concerne le misure premiali previste per l'imprenditore che ricorra tempestivamente alla procedura prevista dall'articolo in esame, favorendone l'esito positivo, si rileva che tali misure non prevedono vantaggi di natura finanziaria ma rivestono carattere meramente procedimentale.

Articolo 5 (*Accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento*). Vengono previsti una serie di interventi volti alla incentivazione nell'utilizzo degli accordi di ristrutturazione dei debiti e le convenzioni di moratoria al fine di disciplinarne gli effetti che potranno estendersi anche ai creditori non appartenenti a categorie omogenee. *Non si rilevano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 6 (*Procedura di concordato preventivo*). L'articolo prevede il riordino della disciplina delle procedure di concordato preventivo nell'ottica mirata a garantire la continuità aziendale. Con particolare riferimento alle disposizioni di cui al comma 1, lett. p) si evidenzia che l'intervento sulla disciplina del credito da imposta sul valore aggiunto nel concordato preventivo privo di transazione fiscale, non incide sull'attuale regime di applicabilità dell'istituto e dovrà comunque tener conto delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia. *In tal senso si ravvisa la neutralità finanziaria della disposizione.*

Articolo 7 (*Procedura di liquidazione giudiziale*). L'articolo prevede che il Governo nel suo esercizio di delega renda più efficace la funzione del *curatore*, che preveda precisi requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza; si prevede inoltre la semplificazione delle procedure meno complesse; il potenziamento della procedura di liquidazione giudiziale; la maggiore legittimazione delle azioni del curatore, l'accertamento del passivo mediante l'utilizzo dei sistemi



telematici ai fini di una maggiore rapidità e snellezza nonché maggiore trasparenza nelle operazioni di liquidazione. L'intervento di presentazione telematica delle domande tempestive di creditori e terzi anche non residenti sul territorio nazionale nonché i sistemi informativi e di vigilanza della gestione liquidatoria, caratterizzati da trasparenza ed efficienza, comporteranno interventi di natura tecnica e di aggiornamento dei sistemi i cui oneri *potranno essere sostenuti attraverso l'utilizzo degli stanziamenti di bilancio iscritti a legislazione vigente sul capitolo 1501 (per le spese di funzionamento del sistema informativo) pari ad euro 47.519.473,00 per l'anno 2016, ad euro 47.178.980,00 per l'anno 2017 e ad euro 46.432.429,00 per l'anno 2018 e sul capitolo 7203 (spese di investimento per l'informatica) pari ad euro 15.723.860,00 per l'anno 2016, ad euro 14.686.933,00 per l'anno 2017 e ad euro 13.686.933,00 per l'anno 2018.*

Si specifica, altresì, che l'individuazione di un ente certificatore che garantisce la concreta possibilità di soddisfazione dei crediti insinuati al passivo di ciascuna procedura aderente al sistema, avverrà nell'ambito di enti ed organismi pubblici del settore finanziario già esistenti e dotati di adeguate professionalità; la prevista attività di certificazione potrà essere svolta nell'ambito delle ordinarie competenze istituzionali. Non si ravvisano, pertanto, profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 8 (Esdebitazione). L'articolo prevede la possibilità per il debitore di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura, introducendo, nel contempo, particolari forme di esdebitazione di diritto riservate alle insolvenze minori, ammettendo anche le società al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 9 (Sovraindebitamento). L'articolo prevede criteri direttivi per il riordino e la semplificazione delle procedure di regolazione del sovraindebitamento. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 10 (Privilegi). L'articolo prevede la revisione del sistema dei privilegi, con particolare riguardo a quelli retentivi. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*



Articolo 11 (*Garanzie non possessorie*). si dispongono i principi ed i criteri direttivi a disciplina del sistema delle garanzie reali mobiliari, anche mediante iscrizione in apposito registro informatizzato.

2. *L'istituzione di un registro informatizzato, accessibile per via telematica, al fine di consentire le operazioni di iscrizione, consultazione, modifica ed estinzione delle garanzie reali, prevede interventi di implementazione software ed hardware delle attuali dotazioni informatiche in uso presso le amministrazioni interessate, suscettibile di determinare oneri di primo impianto stimati in circa 150.000 euro. Al riguardo la norma reca una specifica autorizzazione di spesa per l'istituzione del registro informatizzato, di euro 150.000,00 per l'anno 2017, alla cui copertura si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente relativo all'accantonamento del Ministero della giustizia.*

Inoltre, la previsione di introdurre il pagamento di diritti differenziati in relazione alle diverse operazioni da effettuare sul registro (iscrizione, consultazione, modifica ed estinzione delle garanzie reali) consentirà di garantire la copertura dei costi di gestione ed evoluzione del registro.

Articolo 12 (*Rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali*). L'articolo prevede che il Governo regolamenti i rapporti tra le liquidazioni giudiziali e le misure penali stabilendo condizioni e criteri di prevalenza del regime concorsuale salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 13 (*Modifiche al codice civile*). L'articolo prevede che il Governo sia delegato ad apportare modifiche al codice civile necessarie alla definizione della disciplina organica di attuazione dei principi e dei criteri direttivi del provvedimento in esame. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 14 (*Liquidazione coatta amministrativa*). L'articolo prevede la riforma della liquidazione coatta amministrativa con particolare attenzione alla vigilanza delle autorità amministrative in tema di segnalazione dell'allerta ed alle funzioni attribuite agli organismi di composizione della crisi. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*



Articolo 15 (*Amministrazione straordinaria*). L'articolo prevede il riordino della disciplina delle amministrazioni straordinarie con: l'introduzione di una unica procedura con finalità conservative del patrimonio; stabilire che il procedimento si svolga dinanzi al tribunale sede della sezione specializzata in materia di impresa con istruttoria improntata alla massima celerità su domanda delle parti; prevedere che il tribunale disponga l'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria nominando un giudice delegato e conferendo ad un professionista iscritto all'istituendo albo dei commissari straordinari presso il Ministero dello sviluppo economico; prevedere che il tribunale entro 2 mesi dal decreto di apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria ne disponga l'ammissione del debitore; disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 16 (*Disposizioni finanziarie*). L'articolo prevede che, ad eccezione degli articoli 2 ed 11 contenenti specifiche autorizzazioni di spesa, dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dovendosi provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

Al riguardo, nel rappresentare la possibilità di attuare le disposizioni in esame, prevalentemente di natura procedimentale, nel rispetto del principio di invarianza della spesa per la finanza pubblica, ad eccezione degli articoli 2 ed 11 che prevedono l'istituzione dell'Albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali e del Registro informatizzato delle garanzie reali mobiliari, si specifica che, in considerazione della complessità della materia trattata in relazione al complessivo riordino della disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza, appare opportuno rimandare alle relazioni tecniche di ciascuno degli schemi di decreto legislativo da emanare, la valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovano compensazione nel proprio ambito, si provvederà ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

☒ POSITIVO

☐ NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

29 FEB. 2016



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Con il disegno di legge in esame si intende delineare una riforma organica e sistematica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative, razionalizzare, semplificare e accelerare le procedure, adeguando il sistema regolatorio ai quadri normativi di cui sono recentemente dotati i più rilevanti Paesi europei.

L'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale è resa impellente dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, ed in particolare dalla Raccomandazione n. 2014/135/UE, oltre che dalla recente emanazione del novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera (Regolamento UE 15414/15). Né vanno trascurati i principi della Model law, elaborati in tema d'insolvenza dall'Uncitral, cui hanno aderito molti paesi anche in ambito extraeuropeo (tra cui gli Stati Uniti d'America), il cui recepimento, in regime di reciprocità, consente il riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali emessi nei rispettivi paesi con evidente vantaggio anche per gli imprenditori italiani operanti all'estero.

In particolare, l'intervento normativo persegue i seguenti obiettivi:

- Delineare una procedura di allerta e di composizione assistita della crisi, in linea con le indicazioni della Commissione europea, secondo cui il debitore deve avere accesso ad un quadro di ristrutturazione preventiva, che gli consenta di ristrutturare precocemente la propria impresa al fine di evitare l'insolvenza; anche avvalendosi di un soggetto indipendente;
- Agevolare il ricorso ai piani attestati di risanamento e agli accordi di ristrutturazione;
- reductio ad unum della fase iniziale delle varie procedure esistenti, con la creazione di un unico "procedimento di accertamento giudiziale della crisi e dell'insolvenza", destinato a costituire una sorta di contenitore processuale uniforme di tutte le iniziative di carattere giudiziale fondate sulla prospettazione – e miranti alla regolazione – della crisi o dell'insolvenza, siano esse finalizzate alla conservazione o alla liquidazione dell'impresa o del patrimonio del debitore, quali che ne siano la natura quale che ne sia la natura dell'attività d'impresa (civile, professionale, agricola, commerciale), a prescindere dalle sue dimensioni, (piccola, media, grande) e la struttura (persone fisiche, persone giuridiche, gruppi di imprese, cooperative, associazioni, fondazioni, onlus, enti

ecclesiastici, banche, assicurazioni, società partecipate pubbliche e società in house), con la sola esclusione degli enti pubblici, fatte salve le eventuali disposizioni speciali riguardanti l'una o l'altra di tali situazioni.

- individuazione del tribunale competente a provvedere sulle procedure concorsuali, valorizzando l'esigenza di specializzazione dei magistrati addetti alla materia;
- contenimento dell'istituto del concordato preventivo alla sola ipotesi del c.d. concordato in continuità: quando cioè, vertendo l'impresa in situazione di crisi o anche di vera e propria insolvenza – ma reversibile – la proposta preveda il superamento di tale situazione mediante la prosecuzione (diretta o indiretta) dell'attività aziendale, sulla base di un adeguato piano che sia consona anche al soddisfacimento, per quanto possibile, dei creditori; valorizzazione dei poteri di controllo del tribunale, sin dal provvedimento di ammissione della procedura, in merito alla fattibilità economica del piano; conseguente valorizzazione del perimetro dell'omologazione giudiziaria del piano di ristrutturazione al fine di garantire che la limitazione dei diritti dei creditori sia proporzionata ai benefici della ristrutturazione e che i creditori abbiano accesso a un ricorso effettivo, in piena conformità con la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sì che il giudice dovrebbe respingere il piano di ristrutturazione se è probabile che il tentativo di ristrutturazione limiti i diritti dei creditori dissenzienti in misura superiore rispetto a quanto questi potrebbero ragionevolmente prevedere in assenza di ristrutturazione dell'impresa del debitore. riconoscimento anche ai terzi della legittimazione a proporre la domanda concordataria, purché nei confronti del debitore insolvente; semplificazione delle procedure;
- Introduzione, in luogo della procedura di fallimento, della liquidazione giudiziale, più rapida e snella;
- Costituzione del c.d. sistema “Common”, che si basa essenzialmente sui seguenti elementi complementari: a) la possibilità di acquisto di beni sul market place nazionale dei beni oggetto di liquidazione forzata, costituito dal portale delle vendite pubbliche istituito dal D.L. n. 83 del 2015, non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli, che incorporano un diritto speciale attribuito ai creditori delle procedure di cui sia certificata la concreta possibilità di soddisfazione, da parte di un organismo terzo a un valore minimo prudenziale, a fronte di una garanzia formata dagli attivi più facilmente vendibili e di valore durevole; b) la creazione di un fondo nel quale siano conferiti i beni rimasti invenduti, in vista della loro valorizzazione.
- Previsione di specifiche misure nel caso di dichiarazione di insolvenza delle società, specificandone le conseguenze in punto di regole di corporate e di esercizio dell'azione sociale di responsabilità.

- Previsione di criteri legislativi certi per la quantificazione del danno nell'azione di responsabilità promossa contro gli organi sociali;
- Estensione del procedimento di denuncia al tribunale delle gravi irregolarità degli amministratori, di cui all'art. 2409 c.c., anche alle società a responsabilità limitata;
- Modifica delle regole di esdebitazione, prevedendo, per le insolvenze di minor portata, la possibilità di un'esdebitazione di diritto, conseguente alla chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, salva la possibilità di eventuale opposizione da parte dei creditori i quali contestino la sussistenza delle prescritte condizioni; per le insolvenze maggiori, invece, l'esdebitazione presupporrà che l'interessato presenti una domanda, e che il giudice provveda positivamente su di essa; alla luce di quanto previsto dalla Raccomandazione 135/2014/UE e in considerazione del fatto che tali procedure maggiori potrebbero non avere durata breve, si è ipotizzato che la domanda possa essere avanzata non solo dopo la chiusura della procedura medesima, ma anche dopo il decorso di un triennio dalla sua apertura.
- Previsione di una specifica regolamentazione delle situazioni di crisi ed insolvenza dei gruppi di imprese, stante la specifica sollecitazione rivolta al legislatore nazionale dal recentissimo Regolamento UE 15414/15 sull'insolvenza transfrontaliera;
- Semplificazione e incentivazione del ricorso alle procedure per la composizione della crisi da sovraindebitamento, di cui alla legge n. 3 del 2012;
- Revisione del numero dei privilegi;
- Introduzione di un sistema di garanzie mobiliari non possessorie, in linea con le disposizioni di Model law elaborate dall'Unictral;
- Limitazione della procedura della liquidazione coatta amministrativa ai settori soggetti a particolare regime di vigilanza ad opera di autorità pubbliche a tal fine specificamente istituite, quali il settore bancario, quello assicurativo e dell'intermediazione finanziaria, assoggettando le imprese diverse, tra cui segnatamente le cooperative, alla disciplina generale della crisi e dell'insolvenza;
- Riordino e semplificazione della disciplina dell'amministrazione straordinaria, progressivamente disarticolata negli anni da una pluralità di interventi legislativi disorganici, tendendo ad un nuovo equilibrio tra ragioni della continuità aziendale e le ragioni del credito.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale di riferimento si compone dei seguenti provvedimenti legislativi e regolamentari attualmente in vigore:

1. Codice Civile;
2. Codice di Procedura Civile;
3. Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267
4. Legge 27 gennaio 2012, n. 3;
5. Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
6. Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
7. Decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270;
8. Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39;
9. art. 2-bis del decreto legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95;

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Lo schema di disegno di legge di delegazione in esame si propone di modificare ed innovare i provvedimenti elencati al punto precedente, mediante:

- la semplificazione delle fasi procedimentali;
- il superamento dello stigma del fallimento; sostituendolo con la procedura di liquidazione giudiziale;
- il sostegno agli imprenditori in difficoltà mediante procedure di composizione assistita della crisi;
- la previsione di misure di allerta, strumentali alla precoce emersione della crisi di impresa, al fine di evitare l'insolvenza e garantire sia una migliore soddisfazione dei creditori, in primo luogo di quelli pubblici (assicurando un migliore rapporto tra attivo e passivo di quello attualmente risultante dai dati riportati), sia il salvataggio dei posti di lavoro;
- la semplificazione dell'accesso all'esdebitazione, assicurando il c.d. fresh start, posto che risulta dimostrato che gli imprenditori dichiarati falliti (secondo la vecchia terminologia) hanno maggiori probabilità di successo la seconda volta;
- la previsione di una disciplina dell'insolvenza dei gruppi di imprese, di cui attualmente l'ordinamento non dispone;
- la razionalizzazione delle procedure di concordato preventivo, ammettendolo esclusivamente nel caso di piani con continuità aziendale, anche indiretta, e non anche per le soluzioni liquidatorie, posto che è dimostrato, dai dati che precedono, che il costo della procedura concordataria è circa 6-

8 volte superiore a quella fallimentare (costi che non vi è ragione di porre a carico dei creditori quando la soluzione ha natura essenzialmente liquidatoria);

- l'introduzione di una disciplina delle garanzie mobiliari non possessorie, attualmente mancante nell'ordinamento interno ed in grado di agevolare l'accesso al credito delle imprese;
- la razionalizzazione dei rapporti tra misure liquidazione giudiziale e misure penali;
 - il coordinamento tra la disciplina concorsuale e le misure previste dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, mantenendo ferma la prevalenza del regime concorsuale, salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale;
 - la limitazione della procedura della liquidazione coatta amministrativa ai settori soggetti a particolare regime di vigilanza ad opera di autorità pubbliche a tal fine specificamente istituite, quali il settore bancario, quello assicurativo e dell'intermediazione finanziaria;
 - il riordino e semplificazione della disciplina dell'amministrazione straordinaria

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, incidendo su materia (norme dell'ordinamento civile) riservata alla competenza legislativa dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali..

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non sussistono progetti di legge vertenti su materie analoghe all'esame del Parlamento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Lo schema di disegno di legge di delegazione è pienamente compatibile con l'ordinamento dell'Unione Europea, ed in vari punti ne attua gli orientamenti e le indicazioni, in particolare nell'introdurre meccanismi più efficaci che permettano alle imprese di risanarsi in una fase precoce della crisi, minimizzando i costi, i tempi e l'impatto della ristrutturazione sulla funzionalità dell'impresa (Raccomandazione della Commissione europea del 12 marzo 2014, punto 20), nonché nel ridurre il tempo di riabilitazione e di estinzione del debito nel caso di un imprenditore onesto divenuto insolvente e a offrire servizi di sostegno alle imprese in tema di ristrutturazione precoce (composizione assistita della crisi) per evitare l'insolvenza (Piano d'azione imprenditorialità 2020 della Commissione UE). Infine, l'intervento si propone di porre termine o, quanto meno, di ridurre significativamente, come sollecitato dalla citata Raccomandazione 2014/135/UE, alla disparità tra i quadri nazionali in materia di ristrutturazione d'impresa e alla diversità delle norme nazionali che danno una seconda opportunità agli imprenditori onesti, che sono attualmente causa di costi aggiuntivi e fonte di incertezza nella valutazione dei rischi connessi agli investimenti; frammentano le condizioni di accesso al credito e danno luogo a tassi di recupero del credito diversi da Stato a Stato; impediscono ai gruppi transfrontalieri di imprese di elaborare e adottare piani di ristrutturazione coerenti. Più in generale, possono costituire un disincentivo per le imprese che intendono stabilirsi in Stati membri diversi.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono aperte procedure di infrazione a carico della Repubblica Italiana.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

I principali ordinamenti europei di *civil law* (tra cui quelli di Francia, Germania e Spagna), hanno recentemente posto in essere interventi riformatori volti ad evitare l'aura di stigmatizzazione sociale, anche personale, che storicamente si accompagna al "fallimento"; negatività e discredito non necessariamente giustificati dal mero fatto che un'attività d'impresa, cui sempre inerisce un corrispondente rischio, abbia avuto un esito sfortunato. E' dimostrato, peraltro, che gli imprenditori dichiarati falliti hanno maggiori probabilità di successo la seconda volta. Anche un diverso approccio lessicale può quindi meglio esprimere una nuova cultura del superamento dell'insolvenza, vista come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio. Il disegno di legge, nel sostituire al fallimento la liquidazione giudiziale, va nella medesima direzione.

Relativamente ai sistemi di allerta, si rileva che in Francia è previsto che tutte le società commerciali devono dotarsi di un organo di controllo e che il collegio sindacale, quando rileva “fatti che possono compromettere la continuità aziendale”, deve chiedere informazioni agli amministratori. Se costoro non rispondono o se le spiegazioni non sono ritenute esaustive, gli amministratori devono convocare una riunione e la richiesta di convocazione è inviata dal collegio sindacale al Presidente del tribunale di commercio. Se gli amministratori non ottemperano all’obbligo di convocare la riunione, commettono il reato di ostruzione. Il verbale della riunione del CdA è trasmesso al collegio sindacale e al Presidente del tribunale di commercio. Se, all’esito della riunione del CdA, il collegio sindacale ritiene che le decisioni assunte non permettono di assicurare la continuità aziendale, provvede ad informare il Presidente del tribunale di commercio, che può convocare gli amministratori e, se ritiene che la società sia insolvente, informa il Pubblico ministero perché promuova la richiesta di dichiarazione di fallimento.

Il Presidente del tribunale di commercio, oltre a poter essere investito del procedimento di allerta dalle comunicazioni del collegio sindacale, può anche attivarsi d’ufficio, quando – sulla base di un apposito software di cui può disporre – riscontra alcuni indici gravi e segnatamente: la perdita di più di metà del capitale sociale, l’iscrizione di pegni e ipoteche, la pluralità di decreti ingiuntivi, protesti, l’iscrizione di crediti erariali e previdenziali (del Trésor e dell’ente previdenziale URSSAF), il mancato deposito dei conti annuali, la richiesta di rinvio della data dell’assemblea generale. Questo procedimento officioso è molto utilizzato: nel 2012 il tribunale di commercio di Parigi lo ha attivato 2.558 volte e ha aperto 1.796 fascicoli. Si è rivelato uno strumento molto efficace, posto che il tasso di riuscita è di circa il 60%.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il testo non introduce immediatamente nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nel provvedimento in esame sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Non è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa trattandosi di legge di delegazione

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite o implicite, essendo queste rimesse al momento dell'emanazione dei decreti legislativi delegati.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento oggetto di analisi prevede il termine di un anno per l'emanazione dei decreti legislativi delegati, termine congruo in relazione alla complessità della riforma in argomento.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'Amministrazione proponente.

Non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, in quanto il Ministero della giustizia può estrarre i dati necessari dai propri sistemi informativi ed elaborarli mediante la competente direzione generale di statistica.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) la rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

E' divenuta ormai indifferibile una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative. Sul piano dell'efficienza del sistema Paese, rispetto al quale rivestono un ruolo significativo le percezioni degli investitori esteri e le valutazioni e i confronti delle regolazioni di impresa compiuta dagli organismi internazionali (in primo luogo dalla Banca mondiale in sede di elaborazione del rapporto *doing business*) appare estremamente singolare che la normativa di base in materia sia ancora costituita dal r.d. 19 marzo 1942, n. 267 (c.d. legge fallimentare), mentre la sostanziale unanimità degli Stati dell'Unione europea si sono dotati di moderne normative sull'insolvenza in grado di fornire una regolamentazione del fenomeno in linea con le richieste degli investitori internazionali. E' ben vero che la legge fallimentare italiana è stata ripetutamente modificata e che talvolta – soprattutto per effetto degli interventi normativi attuati col d. lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 – si è trattato di modifiche di ampio respiro che hanno interessato interi settori della legge, ma per certi versi ciò ha persino accentuato lo scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate, che ancora risentono di un'impostazione nata in un contesto temporale e politico ben lontano dall'attuale.

D'altro canto la frequenza degli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi tempi, interessando sovente disposizioni della legge fallimentare modificate appena qualche anno prima, ha generato rilevanti difficoltà e incertezze applicative, soprattutto in ragione del fatto che il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di un formante giurisprudenziale consolidato e stabile, accentuando l'incertezza del diritto, favorendo il moltiplicarsi delle controversie ed, in definitiva, rallentando il corso delle procedure concorsuali. Di qui l'esigenza, largamente avvertita da tutti gli studiosi e dagli operatori del settore, di un approccio di riforma non più episodico ed emergenziale, bensì sistematico ed organico, in modo da ricondurre a linearità un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso.

Pertanto, non può ignorarsi che l'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale è oggi resa ancor più impellente dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, ed in particolare dalla Raccomandazione n. 2014/135/UE, oltre che dalla recente emanazione del novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera (Regolamento UE 15414/15). Né vanno trascurati i principi della Model law, elaborati in tema d'insolvenza

dall'Uncitral, cui hanno aderito molti paesi anche in ambito extraeuropeo (tra cui gli Stati Uniti d'America), il cui recepimento, in regime di reciprocità, consente il riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali emessi nei rispettivi paesi con evidente vantaggio anche per gli imprenditori italiani operanti all'estero.

L'intervento in esame si propone di porre termine o, quanto meno, di ridurre significativamente, come sollecitato dalla citata Raccomandazione 2014/135/UE, alla disparità tra i quadri nazionali in materia di ristrutturazione d'impresa e alla diversità delle norme nazionali che danno una seconda opportunità agli imprenditori onesti, che sono attualmente causa di costi aggiuntivi e fonte di incertezza nella valutazione dei rischi connessi agli investimenti; frammentano le condizioni di accesso al credito e danno luogo a tassi di recupero del credito diversi da Stato a Stato; impediscono ai gruppi transfrontalieri di imprese di elaborare e adottare piani di ristrutturazione coerenti. Più in generale, possono costituire un disincentivo per le imprese che intendono stabilirsi in Stati membri diversi.

La proposta di riforma si pone in linea con il piano d'azione imprenditorialità 2020, adottato dalla Commissione UE, in cui, tra l'altro, si invitano gli Stati membri a ridurre nei limiti del possibile il tempo di riabilitazione e di estinzione del debito nel caso di un imprenditore onesto divenuto insolvente e a offrire servizi di sostegno alle imprese in tema di ristrutturazione precoce, di consulenza per evitare i fallimenti e di sostegno alle PMI per ristrutturarsi e rilanciarsi.

La presenza di quadri efficaci in materia di insolvenza permetterà inoltre di valutare meglio i rischi connessi alle decisioni di concessione e assunzione di prestiti e favorirà l'adeguamento delle imprese eccessivamente indebitate, minimizzando i costi economici e sociali insiti nel processo di riduzione dell'indebitamento.

In linea con quanto osservato dalla Commissione europea nella propria Raccomandazione del 2014, con il presente intervento normativo si tende a delineare un quadro di ristrutturazione che permetta ai debitori di far fronte alle difficoltà finanziarie in una fase precoce, evitando così l'insolvenza e proseguendo le attività, con salvaguardia dei posti di lavoro.

Gli effetti del fallimento, in particolare la stigmatizzazione sociale, le conseguenze giuridiche e l'incapacità di far fronte ai propri debiti sono un forte deterrente per gli imprenditori che intendono avviare un'attività o ottenere una seconda opportunità, anche se è dimostrato che gli imprenditori dichiarati falliti hanno maggiori probabilità di avere successo la seconda volta. È opportuno pertanto adoperarsi per ridurre gli effetti negativi del fallimento sugli imprenditori, prevedendo la completa liberazione dai debiti dopo un lasso di tempo massimo. Di queste esigenze ci si fa carico con l'intervento oggetto di analisi.

Discende da ciò una prima fondamentale scelta: quella di disegnare un quadro normativo nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza, come tali idonei a fungere da chiari punti di riferimento per l'intera gamma delle procedure di cui si discute, sia pure con le differenziazioni di disciplina di volta in volta rese necessarie dalla specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi. L'imperativo della semplificazione ed armonizzazione delle procedure non deve infatti travolgere le esistenti peculiarità oggettive, da salvaguardare all'interno di percorsi secondari, ad esse appositamente dedicati.

In quest'ottica si renderà necessario che vengano definite in modo non equivoco alcune nozioni fondamentali nella materia in esame, a cominciare da quella di "crisi" (che non equivale all'insolvenza in atto, ma implica un pericolo di futura insolvenza) e di "insolvenza" (che è peraltro nozione già sufficientemente collaudata da molti decenni di esperienza giurisdizionale, onde non parrebbe necessario modificarla rispetto all'attuale formulazione normativa).

La profonda e generalizzata crisi economica degli ultimi tempi giustifica il ricorso ad una nozione omnicomprensiva d'insolvenza, come evento che può presentarsi ad ogni livello di svolgimento dell'attività economica, sia essa in forma organizzata, professionale o personale: cambiano infatti le dimensioni del fenomeno e la natura degli strumenti per affrontarlo, ma l'essenza resta la stessa, in ogni sua manifestazione.

Sempre sul piano definitorio, si propone di abbandonare la pur tradizionale espressione "fallimento" (e quelle da essa derivate), in conformità ad una tendenza già manifestatasi nei principali ordinamenti europei di *civil law* (tra cui quelli di Francia, Germania e Spagna), volta ad evitare l'aura di stigmatizzazione sociale, anche personale, che storicamente a quella parola si accompagna; negatività e discredito non necessariamente giustificati dal mero fatto che un'attività d'impresa, cui sempre inerisce un corrispondente rischio, abbia avuto un esito sfortunato. Come si è già rilevato, è dimostrato, peraltro, che gli imprenditori dichiarati falliti hanno maggiori probabilità di successo la seconda volta. Anche un diverso approccio lessicale può quindi meglio esprimere una nuova cultura del superamento dell'insolvenza, vista come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio. Naturalmente la prospettata modifica terminologica dovrà comportare corrispondenti modifiche anche nelle varie disposizioni che oggi fanno riferimento al fallimento (o termini derivati), ivi comprese quelle penali per assicurare la continuità della pretesa punitiva in presenza delle medesime condotte illecite.

La riconduzione della disciplina dell'insolvenza ad un quadro sistematico, le cui linee generali risultino bene individuabili, non può non agevolare l'indispensabile opera di semplificazione delle regole processuali di volta in volta applicabili, riducendone le incertezze interpretative ed applicative che molto nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali. Opera di semplificazione, questa, alla quale il futuro eventuale legislatore delegato dovrebbe attendere con particolare cura, ovviamente avendo soprattutto riguardo ai nodi oggi non ancora del tutto risolti dalla giurisprudenza ed utilizzando nella misura più ampia possibile le nuove opportunità offerte dalle tecniche digitali applicate al processo. Il risultato cui si mira è di dare maggiore uniformità agli orientamenti giurisprudenziali: obiettivo essenziale per rispondere ad imprescindibili esigenze di certezza del diritto, che postulano un sufficiente grado di prevedibilità della decisione del giudice, e per migliorare l'efficienza del sistema economico rendendolo più competitivo nel confronto internazionale.

Con particolare riguardo alla procedura di concordato preventivo, va evidenziato che attualmente circa il 90% dei concordati proposti hanno natura meramente liquidatoria (che, come tali, comportano il dissolvimento dell'impresa) e che la percentuale pagata in media ai creditori chirografari non supera il 10%.

Il concordato è uno strumento processuale molto complesso, come è dimostrato dal fatto che solo una bassa percentuale di procedimenti (2,28% nel 2012, 2,42% nel 2013 e 4,55% nel 2014) si definisce con la esecuzione di quanto proposto dal debitore ai suoi creditori; tutti gli altri

procedimenti, infatti, si arrestano prima, perché il Tribunale non ammette il debitore alla procedura di concordato preventivo, o perché il concordato viene revocato per atti di frode (art. 173 LF) o perché i creditori non approvano il concordato o, ancora, perché il tribunale non lo omologa. Si può quindi dire che il concordato, nella maggior parte dei casi, incappa in un “incidente di percorso” che impedisce di assolvere lo scopo di soddisfare i creditori.

Invece, il fallimento viene raramente revocato (in una percentuale pari all'1,57% nel 2012, all'1,170% nel 2013 e all'1,66% nel 2014) e, quindi, nella grandissima maggioranza dei casi arriva alla sua conclusione fisiologica.

Per quanto riguarda i costi in prededuzione (in particolare, per i compensi ai professionisti che a vario titolo si occupano delle procedure concordatarie), emerge che il concordato preventivo comporta esborsi superiori al 30% dell'attivo, mentre quelli del fallimento sono decisamente più contenuti (5%). Ciò ovviamente incide negativamente sull'effettività della tutela dei diritti dei creditori, che potranno soddisfarsi solo sul residuo.

Un numero rilevante di concordati non ottengono l'approvazione dei creditori, occorre pertanto eliminare le disfunzioni connesse al maturarsi di prededuzioni inutili destinate ad assorbire, nel successivo fallimento, una percentuale significativa dell'attivo.

Occorre altresì farsi carico delle disfunzioni e dei disvalori delle procedure concorsuali, quali essi sono e vengono percepiti all'esterno, per evitare che, anche a causa di un uso non sempre controllato di istituti delicati, come quello della prededuzione, ci si trovi a dover constatare, a consuntivo, che una procedura è servita a nient'altro che ad assorbire le residue risorse disponibili dell'impresa.

Anteriormente alla riforma attuata con il d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 la disciplina del controllo giudiziario era inserita nel Capo V del Titolo V del Libro V del codice civile, all'art. 2409 c.c., ossia fra le disposizioni dettate con specifico riferimento alla società per azioni. Nonostante ciò, l'ambito di applicazione della denuncia al tribunale era più esteso. Il controllo giudiziario sulle irregolarità di gestione operava per tutte le società di capitali. Il campo di applicazione dell'istituto del controllo giudiziario è mutato con l'entrata in vigore della riforma organica della disciplina delle società di capitali e cooperative, attuata con il decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6. L'art. 2409 c.c. è ancora collocato nel Capo V del Titolo V del Libro V del codice civile e, naturalmente, il controllo giudiziario si applica alla società per azioni. Diversamente, nessuna delle norme del novellato codice civile prevede espressamente l'applicabilità del procedimento di controllo giudiziario alla società a responsabilità limitata, prima indiscussa grazie all'esplicito rinvio operato dall'ultimo comma del vecchio testo dell'art. 2488 c.c.. Nel 2005 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2409 e 2476 c.c. nella parte in cui non prevedono l'applicabilità dell'art. 2409 c.c. alle S.r.l., ponendo fine al dibattito interpretativo sino a quel momento in corso in dottrina e in giurisprudenza in merito alla “sopravvivenza” del controllo giudiziario in caso di irregolarità compiute nell'ambito della gestione di S.r.l.. Ciò posto deve però escludersi l'equivalenza dei poteri attribuiti ai componenti la compagine della società a responsabilità limitata con la tutela assicurata dall'art. 2409 cod. civ.: a ben vedere, invero, malgrado l'ampliamento delle possibilità di accesso dei soci alla conoscenza degli affari sociali (art. 2476, comma secondo, cod. civ.) e la riconosciuta esperibilità, in capo a ciascuno di essi, dell'azione sociale di responsabilità (art. 2476, comma terzo, cod. civ.) nonché di quella spettante in dipendenza di danni direttamente prodotti nel loro patrimonio da atti dolosi o colposi dell'amministratore (art. 2476, comma sesto,

cod. civ.), l'area di operatività dell'art. 2409 cod. civ., rispetto a questi mezzi, è comunque più ampia.

Infatti, l'esercizio del rimedio risarcitorio, cui è legata la richiesta di revoca con provvedimento di urgenza dell'amministratore (art. 2476 c.c.), richiede un danno effettivo e non soltanto potenziale, e cioè proprio quel pregiudizio che il procedimento di cui all'art. 2409 cod. civ. tende ad evitare.

In particolare la revoca in via cautelare dell'organo gestorio può ritenersi possibile solo quando la mancata, tempestiva rimozione dello stesso rischia di aggravare a tal punto il pregiudizio da rendere aleatoria la possibilità di un successivo risarcimento a carico del patrimonio degli amministratori, o da mettere in pericolo la stessa sopravvivenza della società.

Per altro verso, rimosso in via d'urgenza l'amministratore, la nomina di quello nuovo, in mancanza di previsione dell'intervento di un amministratore giudiziale, compete pur sempre alla maggioranza che ha assistito, inerte, alla cattiva gestione degli affari sociali mentre, in caso di insanabile contrasto tra i soci, si realizza un'ipotesi di impossibilità di funzionamento della società e dunque una causa legale di scioglimento della stessa, ex art. 2484, comma primo, numero 3, cod. civ.

Infine l'esame dei libri e dei documenti sociali a iniziativa e spese del socio costituisce rimedio costoso e potenzialmente inappagante, in quanto meno obbiettivo rispetto all'ispezione condotta dall'ausiliario del giudice.

Ciò posto, l'assenza di un controllo giudiziale in ordine alle gravi irregolarità degli organi di gestione delle S.r.l., si pone, in termini statistici, in tutta la sua rilevanza.

Ad oggi, infatti, sono iscritte presso il **registro delle imprese**:

- 1) **1.441.797** società a responsabilità limitata, di cui:
 - 1.1) **32.319** con controllo contabile affidato al collegio sindacale o ad altro soggetto
- 2) **40.000** società per azioni

Il modesto numero dei procedimenti ex art. 2409 c.c. iscritti in tribunale negli anni 2012, 2013 e 2014 è riportato nella seguente tabella.

ANNI	2012	2013	2014
Denuncia ex art. 2409 c.c. (COLLEGIO)	78	70	65

E' assente un chiaro quadro normativo delineante i criteri (allo stato non univocamente ricavabili dall'elaborazione giurisprudenziale) per la quantificazione del danno risarcibile nell'azione di responsabilità promossa contro gli organi sociali per violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2486 c.c., che fanno agli amministratori di proseguire l'attività di impresa al verificarsi di una causa di scioglimento dell'ente, in particolare quella della perdita del capitale sociale per perdite.

Va inoltre operata una risistemazione dei privilegi, al fine di superare quelli non più attuali.

Infine, l'esigenza di porre mano ad una riforma organica del diritto delle garanzie mobiliari è stata segnalata da molti anni dalla dottrina più autorevole. Essa è ora ribadita da molteplici studi e rapporti internazionali, i quali individuano nella rigidità e nella frammentarietà della disciplina in oggetto uno degli ostacoli più incisivi all'efficienza del sistema di finanziamento delle imprese e, dunque, un fattore frenante per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Le ragioni di tale inadeguatezza sono sia di ordine formale sia di ordine sostanziale. In primo luogo le regole vigenti hanno un carattere disorganico, essendo sparse in una pluralità di fonti, anche di derivazione comunitaria, e in un articolato corpus di pronunzie giurisprudenziali. Ciò non è d'ausilio alla coerenza, alla chiarezza e alla prevedibilità della disciplina applicabile. In secondo luogo, l'impianto tradizionale del diritto delle garanzie reali mobiliari, quale è recepito nel codice civile del 1942, appare ormai largamente superato, alla luce delle profonde trasformazioni del sistema economico e del contesto degli scambi. Tra i fattori di maggiore criticità della disciplina scolpita nel codice civile risaltano: a) la regola che subordina la costituzione del pegno allo spossessamento del costituente (art. 2786 c.c.), impedendo che i beni oggetto di garanzia possano essere utilmente impiegati nel processo produttivo e nello svolgimento dell'attività d'impresa; b) i limiti posti, in virtù del principio di specialità, alla costituzione di garanzie su beni non determinati e per crediti non distintamente indicati nell'atto di costituzione; c) il divieto del patto commissorio (art. 2744 c.c.), il quale rende notevolmente più gravoso ed incerto l'intero meccanismo di realizzo dei diritti del creditore.

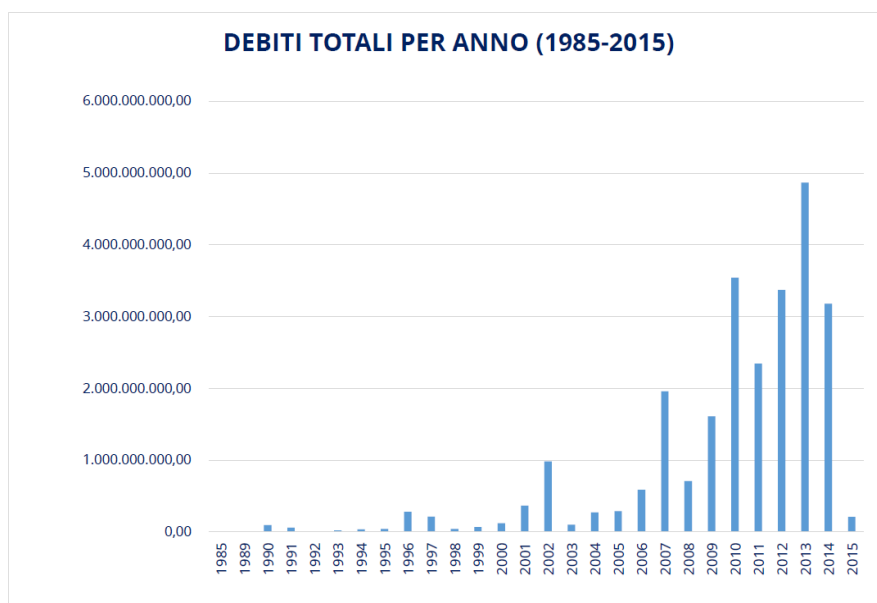
Ciascuno di questi elementi è fonte di un'elevata rigidità e disfunzionalità del regime delle garanzie, più volte denunciata dalla dottrina e dagli operatori economici, ed alla quale si è sin qui cercato di porre rimedio o attraverso interventi puntuali della legislazione speciale o mediante il ricorso a tecniche di interpretazione evolutiva da parte della giurisprudenza. Dal primo punto di vista è opportuno menzionare, a titolo esemplificativo, l'art. 46 del T.U.B., che ha introdotto un privilegio speciale sui beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa, la cui opponibilità non è subordinata allo spossessamento, ma alla trascrizione dell'atto da cui risulta il privilegio nel registro di cui all'art. 1524 c.c.; oppure il d.lgs. 170 del 2004 e 48 del 2011 (di recepimento delle direttive 2002/47/CE e 2009/44/CE), in materia di garanzie finanziarie, il quale delinea una disciplina maggiormente liberale sia in ordine all'oggetto e alle modalità di costituzione della garanzia, sia in ordine alle condizioni di realizzo. Dal secondo punto di vista meritano di essere ricordati gli orientamenti espressi dalla Corte di Cassazione in ordine ai limiti di ammissibilità del pegno "rotativo" e del patto marciano. Ne deriva un sistema frammentario e non sempre in grado di assicurare un equo contemperamento degli interessi dei creditori e dei debitori. Per supplire alle lacune dell'impianto tradizionale e limitare il ricorso agli interventi legislativi di dettaglio, diversi ordinamenti di civil law hanno di recente posto mano ad una riforma organica del sistema delle garanzie reali mobiliari: tra questi spiccano l'ordinamento francese, l'ordinamento olandese e quello del Québec (anche il Belgio ha di recente intrapreso un analogo processo di riforma). L'emendamento proposto si muove sulla stessa linea, prefigurando una modernizzazione del regime delle garanzie volta a semplificare e rendere più flessibili ed efficaci le regole applicabili, recuperando la funzione ordinante del codice civile e allineando il diritto italiano ai più recenti sviluppi registrati in ambito europeo e internazionale (specie in ambito UNCITRAL).

Per dare contezza empirica delle criticità constatate, si riportano i seguenti dati, relativi alla consistenza del passivo fallimentare e ai rapporti con l'attivo delle procedure.

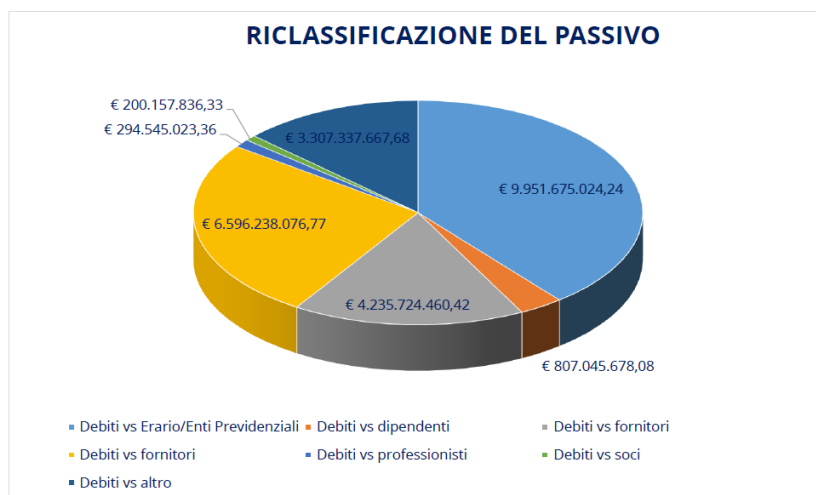
I dati che si riportano per primi sono relativi al Tribunale di Milano, mentre quelli successivamente rappresentati sono rilevati su base nazionale. Sempre su base nazionale è stata effettuata la rilevazione statistica relativa alla durata delle procedure fallimentari, di cui all'ultima elaborazione grafica.

Tribunale di Milano

Anno	Debiti Totali
1985	1.237.342,12
1989	1.034.209,97
1990	96.512.933,46
1991	59.329.584,58
1992	7.266.523,48
1993	22.021.896,15
1994	36.083.530,75
1995	39.758.169,83
1996	282.083.096,17
1997	214.373.473,11
1998	42.558.423,14
1999	70.382.459,61
2000	120.748.550,91
2001	365.762.236,37
2002	982.100.611,95
2003	100.038.067,98
2004	271.916.582,97
2005	290.494.975,29
2006	588.665.488,59
2007	1.958.589.869,31
2008	708.300.805,89
2009	1.610.108.085,71
2010	3.544.799.159,44
2011	2.346.457.767,76
2012	3.372.318.711,40
2013	4.867.808.829,64
2014	3.182.251.875,22
2015	209.720.506,08
TOTALE	25.392.723.766,88



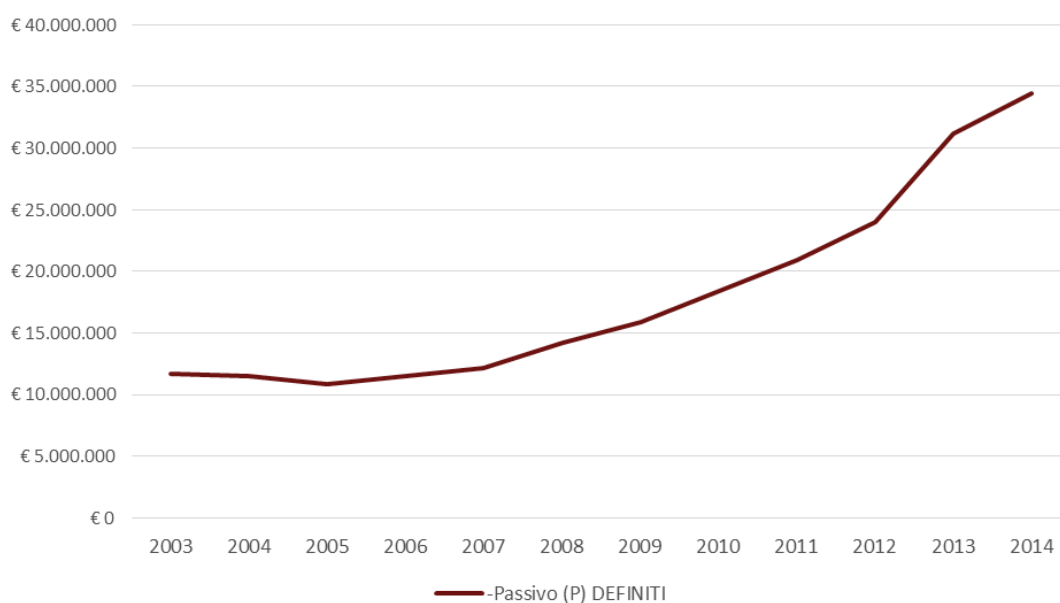
RICLASSIFICAZIONE DEL PASSIVO	TOTALI
Debiti vs Erario/Enti Previdenziali	€ 9.951.675.024,24
Debiti vs dipendenti	€ 807.045.678,08
Debiti vs fornitori	€ 4.235.724.460,42
Debiti vs fornitori	€ 6.596.238.076,77
Debiti vs professionisti	€ 294.545.023,36
Debiti vs soci	€ 200.157.836,33
Debiti vs altro	€ 3.307.337.667,68
DEBITI TOTALI	€ 25.392.723.766,88



Su Base Nazionale

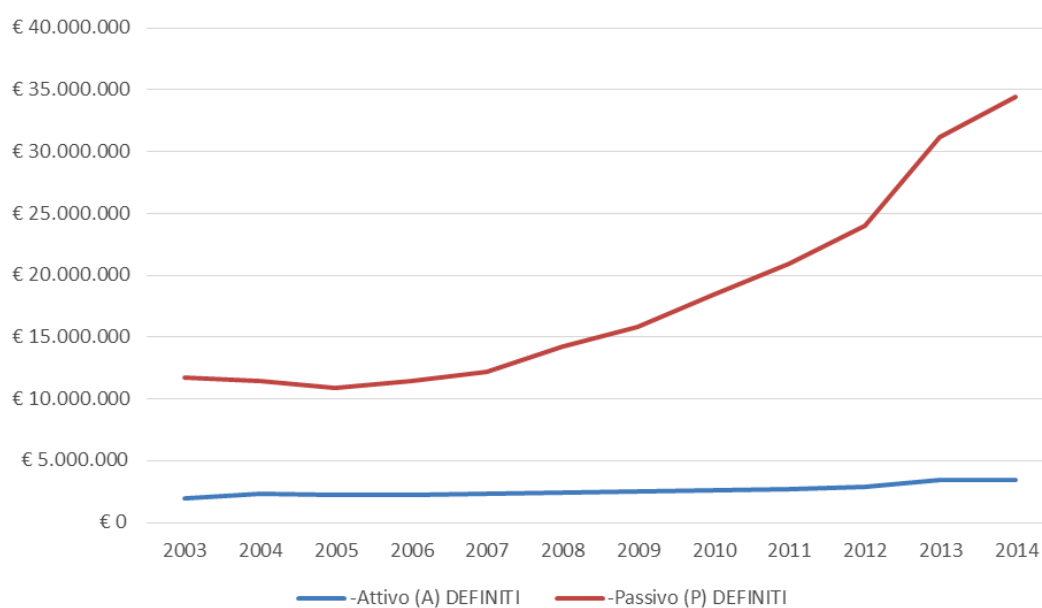
I dati disponibili su base nazionale fanno rilevare un andamento abbastanza costante delle definizioni ma un aumento accentuato del passivo medio delle procedure chiuse dopo la riforma del 2007 fino agli anni più recenti

Stima del Passivo procedure DEFINITE



Il rapporto tra attivo e passivo accertato delle procedure segue un trend di costante diminuzione dal 20% degli anni 2004-2005 a percentuali che si avvicinano al 10% negli ultimi anni.

Stima dell'attivo e del passivo dei DEFINITI

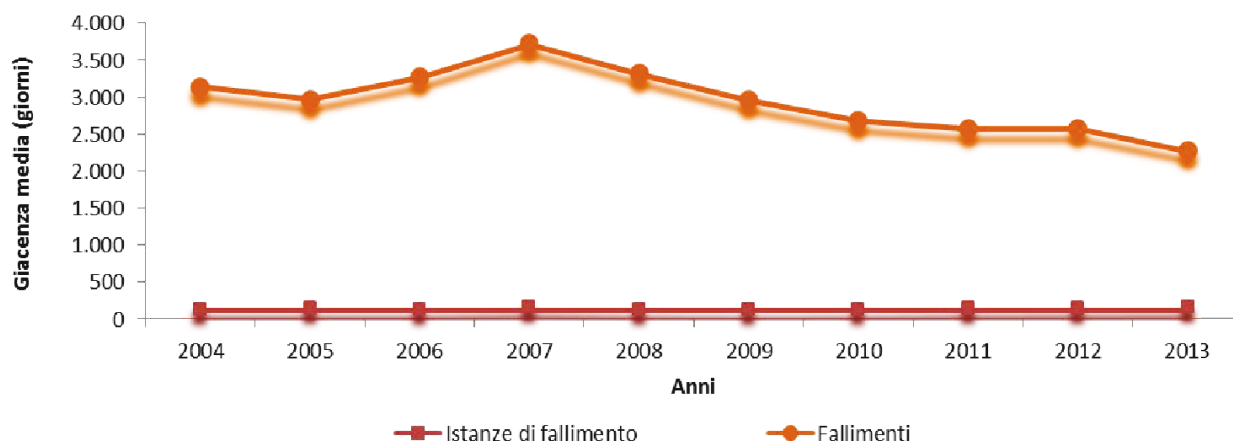


I dati forniti dall'Agenzia delle entrate confermano percentuali molto basse di soddisfazione dei crediti tributari all'esito delle procedure.

Ente	Totale importo domande di ammissione al passivo (A+B)	Totale riscosso a seguito di insinuazione* (A)	% soddisfazione del credito (A/A+B)	Importo residuo non riscosso	
				Totale (B)	di cui residuo per fallimenti ancora in corso
Amministrazione finanziaria	139.010.710.103	1.575.118.576	1,13%	137.435.588.195	89.891.760.605
Inps	16.990.127.342	919.035.271	5,41%	16.071.092.071	11.488.000.419
Inail	1.302.547.929	33.058.427	2,54%	1.269.489.502	920.461.617
Comuni	809.331.967	37.755.691	4,67%	771.576.277	534.387.151
Altro Erario	2.615.598.467	69.214.138	2,65%	2.546.387.661	2.052.647.180
Altri Enti	992.515.861	11.009.414	1,11%	981.506.447	864.852.039
Totale complessivo	161.720.831.670	2.645.191.517	1,64%	159.075.640.153	105.752.109.012

* Somma di tutte le riscossioni registrate successivamente alla data di prima insinuazione.

I dati relativi alla durata delle procedure fallimentari fanno rilevare quanto segue:



Da un'analisi condotta dall'UNIVERSITA' DI BOLOGNA che ha coinvolto 45 uffici giudiziari in 18 regioni italiane e si è basata su 1131 questionari compilati nel periodo ottobre 2012-gennaio 2013, è emerso - facendo applicazione di uno più noti modelli predittivi della crisi d'impresa, rappresentato dal modello "Z-Score" di Altman - il seguente scenario:

- nei cinque anni precedenti l'entrata in concordato 712 imprese avevano uno Z-Score che indica una probabilità di fallimento alta.
- il numero di imprese con questo rating è aumentato nel terzo anno precedente fino ad arrivare a 835 imprese nell'anno precedente l'entrata in concordato preventivo.
- nell'ultimo anno antecedente il concordato preventivo il 94% delle imprese fa registrare uno Z-Score che indica una probabilità di fallimento alta e il 4% una probabilità di fallimento medio/alta; soltanto il 2% delle imprese si trovava al riparo da un rischio fallimento.

Da tale analisi emerge inequivocabilmente che le imprese del campione arrivano a presentare una domanda di concordato quando ormai il rischio di fallimento è alto. Nel nostro paese il concordato preventivo e più in generale le procedure concorsuali sono vissute dagli imprenditori come un male necessario, un'onta destinata a segnare profondamente l'esperienza imprenditoriale e i rapporti interpersonali con clienti, fornitori, concorrenti, istituti bancari e altri stakeholder. I dati suggeriscono che gli imprenditori ritardano il più possibile la presentazione della domanda di concordato, uscendo allo scoperto quando è troppo tardi per implementare un vero e proprio processo di risanamento. La diffusa gravità dello stato di crisi che caratterizza le imprese del campione pone in luce un problema culturale oltre che di ridisegno efficiente delle procedure concorsuali. Le paure dell'imprenditore che il portare a emersione la crisi possa innescare un'immediata perdita di fiducia degli stakeholder, producono un clima a forte rischio di comportamenti opportunistici che finisce con il peggiorare la crisi aziendale fino allo stato di insolvenza. Non va sottaciuto che ciò incide gravemente a danno delle imprese concorrenti, che, con estrema probabilità, sono destinate ad accusare una perdita delle loro quote di mercato a vantaggio dell'impresa insolvente, che sopravvive artificiosamente non pagando i debiti tributari e previdenziali.

B) l'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo;

Con il disegno di legge in esame si intende delineare una riforma organica e sistematica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative, razionalizzare, semplificare e accelerare le procedure e adeguando il sistema regolatorio ai moderni quadri normativi di cui sono dotati i più rilevanti Paesi europei. In particolare, l'intervento normativo persegue i seguenti obiettivi:

- promuovere il ricorso precoce a procedure di composizione della crisi assicurando all'imprenditore il sostegno necessario;
- semplificare la fase giudiziale di accertamento dell'insolvenza, , mediante la creazione di un unico procedimento diretto a contrassegnare la fase iniziale di tutte le procedure concorsuali esistenti a prescindere dalla forma giuridica dell'imprenditore coinvolto;

- implementare il livello di specializzazione dei magistrati addetti alla materia concorsuale mediante la concentrazione del settore pochi uffici;
- incentivare le soluzioni di composizione della crisi con continuità aziendale, con conseguente salvaguardia dei posti di lavoro;
- incrementar i tassi di recupero del credito:
- incentivare la liquidazione dei beni oggetto di procedure concorsuali, consentendone l'acquisto non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli. Incorporante un diritto speciale attribuito ai creditori delle procedure
- Prevedere specifiche misure per il fenomeno dell'insolvenza delle società
- ridurre i tempi di riabilitazione e di estinzione del debito per gli imprenditori corretti
- Previsione di una disciplina specifica per l'insolvenza dei gruppi di impresa che tenga conto dell'unitarietà economica del fenomeno
- Semplificazione e incentivazione del ricorso alle procedure per la composizione della crisi da sovraindebitamento, di cui alla legge n. 3 del 2012;
- Revisione del numero dei privilegi, mediante la loro riduzione;
- sostegno al finanziamento alle imprese mediante nuove forme di garanzia;
- Limitazione della procedura della liquidazione coatta amministrativa
- Riordino e semplificazione della disciplina dell'amministrazione straordinaria, progressivamente disarticolata negli anni da una pluralità di interventi legislativi disorganici, tendendo ad un nuovo equilibrio tra ragioni della continuità aziendale e le ragioni del credito.

C) la descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;

Il grado di raggiungimento degli obiettivi dell'intervento normativo potrà essere desunto da elementi quali:

- Il numero delle imprese coinvolte in procedure concorsuali;
- Il numero delle imprese che ricorreranno a procedure di composizione della crisi d'impresa, garantendo la prosecuzione dell'attività ed evitando l'insolvenza, monitorando, in particolare: - il numero dei procedimenti di composizione assistita della crisi che si concluderanno con successo, distinguendo tra quelli promossi a seguito di

segnalazione dell'organo societario di controllo, dei creditori istituzionali o dello stesso imprenditore, su propria iniziativa o su sollecitazione esterna; il numero dei casi in cui l'impresa debitrice, pur sollecitata, non prende parte al procedimento di composizione assistita della crisi e non propone una soluzione in grado di evitare l'insolvenza; il numero dei casi in cui l'organismo di composizione della crisi procede alla comunicazione al presidente della sezione specializzata in materia di impresa, con conseguente instaurazione del procedimento innanzi al tribunale; il numero delle relazioni del professionista nominato dal presidente della sezione specializzata pubblicate nel registro delle imprese, stante l'inerzia del debitore; il numero delle imprese coinvolte da procedure di allerta successivamente dichiarate insolventi; la durata dei procedimenti di composizione assistita della crisi; la percentuale di soddisfacimento dei creditori nell'ambito delle procedure aperte a seguito di segnalazioni di allerta ovvero di procedimenti di composizione assistita della crisi attivati, confrontando il relativo dato con quello rilevato prima della riforma;

- Il numero dei piani attestati e degli accordi di ristrutturazione della crisi, con particolare riguardo a quelli i cui effetti saranno imposti alla minoranza dissenziente;
- la durata delle procedure di accertamento dello stato di insolvenza, comparandolo con quella risultante per le procedure previste dalla disciplina previgente;
- Durata ed efficienza delle procedure concorsuali assegnate ai giudici specializzati, con specifico riguardo all'ammontare dell'attivo realizzato e alla durata delle azioni derivanti dalle procedure concorsuali medesime;
- Numero dei concordati preventivi richiesti e di quelli omologati, distinguendo quelli con continuità diretta ed indiretta;
- Durata della procedura di liquidazione giudiziale;
- Numero dei beni oggetto delle procedure compravendute avvalendosi dei titoli del c.d. sistema Common, ed importo di tali transazioni
- Numero delle azioni sociali di responsabilità esercitate nei casi attualmente non previsti e relativo esito;
- Numero delle opposizioni all'esdebitazione di diritto proposte dai creditori; numero delle domande di esdebitazione accolte con provvedimento giudiziale e rilevazione della fase

procedimentale di proposizione delle stesse (se successive alla chiusura della procedura o in corso della stessa);

- Numero di procedure relative ai gruppi di imprese, con specifico distinzione tra quelle liquidatorie e quelle concordatarie;
- Numero dei procedimenti ex art. 2409 c.c. aperti nei confronti di società a responsabilità limitata;
- Modifica delle percentuali di soddisfacimento dei creditori in prededuzione, privilegiati e chirografari all'esito della modifica dei privilegi;
- Numero ed entità delle operazioni di finanziamento alle imprese garantite mediante il ricorso alle garanzie mobiliare non possessorie; numero delle garanzie escusse e relativo ricavato;
- Numero delle procedure concorsuali ordinarie riguardanti le società cooperative;
- Numero delle procedure di amministrazione straordinaria aperte, durata delle stesse e percentuale di soddisfazione dei creditori

D) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

I destinatari principali dell'intervento regolatorio sono i creditori e i debitori delle procedure concorsuali, gli imprenditori che fanno ricorso a finanziamenti assistiti da garanzia mobiliare, i finanziatori autorizzati, gli uffici giudiziari, i giudici e i loro incaricati, i professionisti, gli organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla l. n. 3 del 2012; il Ministero della giustizia, il Ministero dello sviluppo economico, relativamente alle disposizioni riguardanti l'amministrazione straordinaria

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

L'intervento è stato preceduto dalla valutazione delle criticità in atto ed è il risultato dell'attività della Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi di riforma, ricognizione e riordino della disciplina delle procedure concorsuali, presieduta dal Pres. Renato Rordorf, istituita presso il Ministero della giustizia con decreto del Ministro del 24 febbraio 2015.

In particolare le audizioni svolte dalle commissioni hanno visto coinvolti:

il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;

l'ABI;

la Confindustria;

il Consiglio nazionale forense;

Assonime.

Il Consiglio dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha sostanzialmente condiviso il testo, manifestando perplessità le seguenti punti principali:

- l'attribuzione della legittimazione ad agire per l'accertamento dell'insolvenza anche ai soggetti con funzione di controllo e vigilanza sull'impresa;
- la previsione a carico dei predetti organi di controllo societario dell'obbligo di dare avviso all'organo amministrativo dell'esistenza di fondati indizi di crisi ;
- più in generale, il coinvolgimento dei predetti organi di controllo quali soggetti attivi delle misure di allerta, senza adeguate forme di esenzione da responsabilità;
- mancato coinvolgimento del tribunale nel contesto delle misure di allerta per il caso di esito negativo della soluzione concordata in ambito stragiudiziale;
- l'individuazione di modalità per l'accertamento della veridicità dei dati aziendali nel concordato preventivo;
- la proposta soppressione dell'adunanza dei creditori mediante regolamentazione di esercizio del voto con modalità telematiche;
- il conferimento ad ogni amministratore provvisorio nominato dal tribunale dei poteri spettanti all'assemblea sociale;
- istituzione di un albo presso il ministero della giustizia dei soggetti che possono assumere incarichi di organi delle procedure concorsuali su nomina giudiziale;
- i poteri di certificazione di un ente apposito ai fini del c.d. Sistema Common;
- l'individuazione dei soggetti assoggettabili alle procedure di sovente di anche in base a un criterio di prevalenza delle obbligazioni assunte a diverso titolo;
- Le forme di autotutela per l'escussione della garanzia mobiliare non possessorie;

- l'obbligo dell'imprenditore degli organi sociali di istituire assetti organizzativi idonei alla rilevazione tempestiva della crisi;

L'ABI ha compiuto le seguenti principali osservazioni:

- ha sollecitato un intervento in materia di finanziamenti ponte, esentando tali fattispecie dai reati di bancarotta semplice e preferenziale;
- ha sottolineato come la prededucibilità prevista per tali finanziamenti dalla limitata a quelli che provengono dai soggetti istituzionali, specificando che la stessa va preservata anche in caso di mancata omologazione della proposta di concordato;
- ha manifestato perplessità relativamente a modalità di calcolo della voto per teste in sede di approvazione del concordato

Nella propria audizione la Confindustria, condividendo in sostanza il testo, ha sottolineato i seguenti punti:

- ha criticato la misura diretta a consentire ad un terzo di proporre domanda di concordato
- ha evidenziato che la procedura di amministrazione straordinaria si giustifica soltanto in presenza di effettive prospettive di recupero, invoca il criterio della strategicità; in sede di regolamentazione dell'albo dei commissari vanno valorizzate le competenze manageriali

Nella propria audizione Assonime ha evidenziato:

- Di non condividere la necessaria 'giudizializzazione' della liquidazione, con limitazione dell'accesso alla procedura di concordato al solo caso di apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori e il nuovo sistema di computo della maggioranza per l'accordo dei creditori, proponendo il mantenimento del concordato cosiddetto liquidatorio;
- di non condividere nell'ambito delle misure di allerta gli obblighi di segnalazione di alcuni creditori;
- la poca incisività delle misure in materia di amministrazione straordinaria l'effetto di un compromesso altamente insoddisfacente e nient'affatto innovativo, ad eccezione dell'innalzamento delle soglie di accesso alla procedura.

Il Consiglio nazionale forense ha evidenziato i seguenti punti:

- occorre evitare ulteriori interventi volti a limitare la cognizione dei tribunali ordinari, già sufficientemente specializzati in materia di impresa e di procedure concorsuali;

- che le prestazioni intellettuali in favore delle procedure concorsuali, continuino a godere della prededuzione, e, sul piano dei compensi;
- che va approfondito il coinvolgimento degli organismi di composizione della crisi quali attori delle misure di allerta, tenuto conto che agli stessi possono iscriversi anche non professionisti, come tali non tenuti all'osservanza del segreto professionale.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

Le risultanze che emergono dai dati esposti, sia in merito alla rilevata entità del passivo delle procedure concorsuali, alla sua composizione, al modesto di grado di soddisfazione dei creditori, in primo luogo di quelli pubblici, alla durata delle procedure, tuttora notevolmente più lunga di quelle registrata negli altri Paesi europei rendono non percorribile l'opzione zero.

L'opzione di non intervento è impraticabile anche alla luce delle sollecitazioni emerse in sede europea (Raccomandazione 135/2004/UE) e nei contesti internazionali, dirette a promuovere una revisione complessiva del diritto concorsuale, al fine di ammodernarlo garantendo un'adeguata competitività del sistema Paese.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio.

Non sono state prese in considerazione, in quanto non percorribili, opzioni alternative a quella dell'intervento normativo. Trattandosi di disciplina contenuta in norme di rango primario, non è possibile procedere ad una loro modifica senza un intervento regolatorio di pari rango.

Non è altrimenti possibile una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali, superando la logica degli interventi parziari e spesso rispondenti a logiche emergenziali.

Il contenuto dell'intervento può essere così sintetizzato:

- Delineare una procedura di allerta e di composizione assistita della crisi, in linea con le indicazioni della Commissione europea, secondo cui il debitore deve avere accesso ad un quadro di ristrutturazione preventiva, che gli consenta di ristrutturare precocemente la propria impresa al fine di evitare l'insolvenza; anche avvalendosi di un Mediatore indipendente;

opzione alternativa

nel corso dell'istruttoria sono state esaminate opzioni alternative dirette, in particolare a incardinare immediatamente il procedimento di allerta in sede giurisdizionale, come avviene in altri ordinamenti quali ad esempio quello francese. La soluzione è stata non accolta preferendosi preservare, quantomeno in una prima fase, il carattere extragiudiziale confidenziale della misura, anche al fine di incentivare l'imprenditore a farvi ricorso.

- Agevolare il ricorso ai piani attestati di risanamento e agli accordi di ristrutturazione;
- *reductio ad unum* della fase iniziale delle varie procedure esistenti, con la creazione di un unico “procedimento di accertamento giudiziale della crisi e dell’insolvenza”, destinato a costituire una sorta di contenitore processuale uniforme di tutte le iniziative di carattere giudiziale fondate sulla prospettazione – e miranti alla regolazione – della crisi o dell’insolvenza, siano esse finalizzate alla conservazione o alla liquidazione dell’impresa o del patrimonio del debitore, quali che ne siano la natura quale che ne sia la natura dell’attività d’impresa (civile, professionale, agricola, commerciale), a prescindere dalle sue dimensioni, (piccola, media, grande) e la struttura (persone fisiche, persone giuridiche, gruppi di imprese, cooperative, associazioni, fondazioni, onlus, enti ecclesiastici, banche, assicurazioni, società partecipate pubbliche e società in house), con la sola esclusione degli enti pubblici, fatte salve le eventuali disposizioni speciali riguardanti l’una o l’altra di tali situazioni.
- individuazione del tribunale competente a provvedere sulle procedure concorsuali, valorizzando l’esigenza di specializzazione dei magistrati addetti alla materia;

opzione alternativa

nel corso dell'istruttoria si è valutata l'opportunità di mantenere l'attuale assetto della competenza dei tribunali in materia concorsuale al fine di garantire l'esigenza di prossimità, anche ai fini della nomina degli organi della procedura. Si è però ritenuto riconoscere preferenza alle esigenze di specializzazione dei magistrati. Peraltro, per ragioni di carico di lavoro, deve escludersi l'opzione alternativa, pur valutata, di incardinare l'intera materia concorsuale presso i tribunali sede della sezione specializzata in materia di impresa, in quanto sarebbe una soluzione concretamente non praticabile.

- contenimento dell’istituto del concordato preventivo alla sola ipotesi del c.d. concordato in continuità: quando cioè, vertendo l’impresa in situazione di crisi o anche di vera e propria insolvenza – ma reversibile – la proposta preveda il superamento di tale situazione mediante la prosecuzione (diretta o indiretta) dell’attività aziendale, sulla base di un adeguato piano che sia consono anche al soddisfacimento, per quanto possibile, dei creditori; valorizzazione dei poteri di controllo del tribunale, sin dal provvedimento di ammissione della procedura, in merito alla fattibilità economica del piano; conseguente

valorizzazione del perimetro dell'omologazione giudiziaria del piano di ristrutturazione al fine di garantire che la limitazione dei diritti dei creditori sia proporzionata ai benefici della ristrutturazione e che i creditori abbiano accesso a un ricorso effettivo, in piena conformità con la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sì che il giudice dovrebbe respingere il piano di ristrutturazione se è probabile che il tentativo di ristrutturazione limiti i diritti dei creditori dissenzienti in misura superiore rispetto a quanto questi potrebbero ragionevolmente prevedere in assenza di ristrutturazione dell'impresa del debitore. riconoscimento anche ai terzi della legittimazione a proporre la domanda concordataria, purché nei confronti del debitore insolvente; semplificazione delle procedure;

Opzione alternativa

si è valutata nel corso dell'istruttoria di mantenere il concordato liquidatorio. Tra l'azione è stata esclusa però in ragione della considerazione che attualmente circa il 90% dei concordati proposti hanno natura meramente liquidatoria (e, come tali, comportano il dissolvimento dell'impresa). La percentuale pagata in media nei concordati ai creditori chirografari non supera il 10%. Il concordato è uno strumento processuale molto complesso, come è dimostrato dal fatto che solo una bassa percentuale di procedimenti (2,28% nel 2012, 2,42% nel 2013 e 4,55% nel 2014) si definisce con la esecuzione di quanto proposto dal debitore ai suoi creditori. Negli altri casi ci si arresta prima: perché i creditori bocciano la proposta di concordato o perché il Tribunale non lo autorizza o lo revoca. Il concordato costa. Dagli studi empirici, emerge che il concordato preventivo comporta esborsi superiori al 30% dell'attivo, mentre quelli del fallimento sono decisamente più contenuti (5%). Ciò ovviamente incide negativamente sull'effettività della tutela dei diritti dei creditori, che potranno soddisfarsi solo sul residuo.

- Introduzione, in luogo della procedura di fallimento, della liquidazione giudiziale, più rapida e snella;

opzione alternativa

nel corso dell'istruttoria il mantenimento dell'attuale procedura fallimentare è stata esclusa in considerazione dello stima sociale che ancora contrassegna l'imprenditore fallito, mentre la crisi o l'insolvenza sono evenienze fisiologiche nel ciclo d'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio, ma non da esorcizzare: è dimostrato che gli imprenditori divenuti insolventi hanno maggiori probabilità di avere successo la seconda volta. È opportuno pertanto adoperarsi per ridurre gli effetti negativi del fallimento sugli imprenditori, prevedendo la completa liberazione dai debiti dopo un lasso di tempo massimo (garantendo così all'imprenditore il fresh start).

- Costituzione del c.d. sistema "Common", che si basa essenzialmente sui seguenti elementi complementari: a) la possibilità di acquisto di beni sul market place nazionale dei beni oggetto di liquidazione forzata, costituito dal portale delle vendite pubbliche istituito dal D.L. n. 83 del 2015, non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli,

che incorporano un diritto speciale attribuito ai creditori delle procedure di cui sia certificata la concreta possibilità di soddisfazione, da parte di un organismo terzo a un valore minimo prudenziale, a fronte di una garanzia formata dagli attivi più facilmente vendibili e di valore durevole; b) la creazione di un fondo nel quale siano conferiti i beni rimasti invenduti, in vista della loro valorizzazione.

- Previsione di specifiche misure nel caso di dichiarazione di insolvenza delle società, specificandone le conseguenze in punto di regole di *corporate* e di esercizio dell'azione sociale di responsabilità.
- Previsione di criteri legislativi certi per la quantificazione del danno nell'azione di responsabilità promossa contro gli organi sociali;
- Estensione del procedimento di denuncia al tribunale delle gravi irregolarità degli amministratori, di cui all'art. 2409 c.c., anche alle società a responsabilità limitata;

Opzione alternativa

si è valutato di mantenere l'attuale disciplina che esclude il procedimento di cui all'articolo 2409 per le Srl. Tale opzione è stata esclusa in quanto, come si è già rilevato, attualmente sono iscritte presso il registro delle imprese: 1.441.797 società a responsabilità limitata, di cui: 1.1) 32.319 con controllo contabile affidato al collegio sindacale o ad altro soggetto; 40.000 società per azioni. Con la conseguenza che la stragrande maggioranza delle società di capitali sono oggi sottratte al controllo giudiziale

- Modifica delle regole di esdebitazione, prevedendo, per le insolvenze di minor portata, la possibilità di un'esdebitazione di diritto, conseguente alla chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, salva la possibilità di eventuale opposizione da parte dei creditori i quali contestino la sussistenza delle prescritte condizioni; per le insolvenze maggiori, invece, l'esdebitazione presupporrà che l'interessato presenti una domanda, e che il giudice provveda positivamente su di essa; non è stata possibile alcuna **opzione alternativa** alla luce di quanto previsto dalla Raccomandazione 135/2014/UE e in considerazione del fatto che tali procedure maggiori potrebbero non avere durata breve, si è ipotizzato che la domanda possa essere avanzata non solo dopo la chiusura della procedura medesima, ma anche dopo il decorso di un triennio dalla sua apertura.
- Previsione di una specifica regolamentazione delle situazioni di crisi ed insolvenza dei gruppi di imprese, non è stata possibile alcuna **opzione alternativa** stante la specifica sollecitazione rivolta al legislatore nazionale dal recentissimo Regolamento UE 15414/15 sull'insolvenza transfrontaliera;
- Introduzione di un sistema di garanzie mobiliari non possessorie, in linea con le disposizioni di Model law elaborate dall'Unictral; **l'opzione alternativa** di non

intervento è stata esclusa in considerazione del fatto che altri importanti ordinamenti europei hanno recentemente portato a termine riforme nella medesima direzione (Francia e Belgio) e che occorre stimolare il finanziamento alle imprese

- Limitazione della procedura della liquidazione coatta amministrativa ai settori soggetti a particolare regime di vigilanza ad opera di autorità pubbliche a tal fine specificamente istituite, quali il settore bancario, quello assicurativo e dell'intermediazione finanziaria, assoggettando le imprese diverse, tra cui segnatamente le cooperative, alla disciplina generale della crisi e dell'insolvenza;
- Riordino e semplificazione della disciplina dell'amministrazione straordinaria, progressivamente disarticolata negli anni da una pluralità di interventi legislativi disorganici, tendendo ad un nuovo equilibrio tra ragioni della continuità aziendale e le ragioni del credito.

L'opzione alternativa di riservare la procedura amministrativa di amministrazione straordinaria alle sole imprese strategiche è stata esclusa in considerazione dell'estrema difficoltà di individuare le unità produttive così definibili.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;

Il provvedimento consentirà un significativo recupero di efficienza delle procedure concorsuali e di risoluzione delle crisi d'impresa e del debitore civile sovraindebitato, mediante:

- la semplificazione delle fasi procedurali;
- il superamento dello stigma del fallimento;
- il sostegno agli imprenditori in difficoltà mediante procedure di composizione assistita della crisi;
- la previsione di misure di allerta, strumentali alla precoce emersione della crisi di impresa, al fine di evitare l'insolvenza e garantendo sia una migliore soddisfazione dei creditori, in primo luogo di quelli pubblici (assicurando un migliore rapporto tra attivo e passivo di quello attualmente risultante dai dati riportati), sia il salvataggio dei posti di lavoro;

- la semplificazione dell'accesso all'esdebitazione, assicurando il c.d. fresh start, posto che risulta dimostrato che gli imprenditori dichiarati falliti (secondo la vecchia terminologia) hanno maggiori probabilità di successo la seconda volta;

- la previsione di una disciplina dell'insolvenza dei gruppi di imprese, di cui attualmente l'ordinamento non dispone;

- la razionalizzazione delle procedure di concordato preventivo, ammettendolo esclusivamente nel caso di piani con continuità aziendale, anche indiretta, e non anche per le soluzioni liquidatorie, posto che è dimostrato, dai dati che precedono, che il costo della procedura concordataria è circa 6-8 volte superiore a quella fallimentare;

- l'introduzione di una disciplina delle garanzie mobiliari non possessorie, attualmente mancante nell'ordinamento interno ed in grado di agevolare l'accesso al credito delle imprese;

In ogni caso, si rimanda alle considerazioni esposte nella "Sezione 1" alle lettere A) e B).

Allo stato, trattandosi di disegno di legge delega, non sono stimabili con adeguati livelli di affidabilità gli effetti attesi dall'intervento in termini di costi e benefici per ciascuna delle categorie dei destinatari interessati e per l'intero sistema economico, dovendo pertanto rimandarsi l'analisi e quantificazione alla fase di elaborazione dei decreti attuativi. In ogni caso, l'approfondita valutazione delle attuali criticità, sul piano economico e giuridico, di cui alla sezione 1, punto A) e le ragioni esposte a fondamento dell'efficacia dei diversi interventi proposti, inducono a ritenere che i benefici che conseguiranno per ciascuna delle categorie dei destinatari individuate nella sezione 1, punto D) saranno tali da compensare grandemente i relativi costi.

In particolare e a titolo esemplificativo, i costi connessi con gli obblighi di segnalazione posti a carico dei creditori qualificati nell'ambito delle misure di allerta saranno più che compensati dalla più precoce emersione della crisi, con conseguente salvaguardia della massa attiva e dei posti di lavoro. Sempre a titolo esemplificativo, va rimarcato che l'eliminazione dell'istituto del concordato preventivo liquidatorio si giustifica proprio in ragione dei costi ingiustificati prodotti da tale istituto rispetto alla procedura fallimentare, impiegando una terminologia destinata ad essere superata, che offre analoghe capacità in chiave liquidatoria.

B) l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;

Per le ragioni esposte sub. A), le micro, piccole e medie imprese saranno agevolate dal recupero di efficienza della giustizia civile nella materia del diritto dell'insolvenza.

C) l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione;

Non sono previsti nuovi obblighi informativi a carico dei destinatari del provvedimento.

D) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

Non si ravvisano fattori prevedibili che potrebbero condizionare o impedire l'attuazione delle nuove norme.

L'attuazione di alcune misure previste nel provvedimento dipende, in particolare:

- Dalla disponibilità di adeguate competenze e di un adeguato tasso di indipendenza degli organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento, che saranno chiamati a svolgere le funzioni del mediatore e a gestire le procedure stragiudiziali di allerta;
- Dal tasso di specializzazione che sarà garantito, anche in sede di normazione consiliare, ai tribunali che si occuperanno della materia;
- Dalla fiducia che i finanziatori istituzionali riporranno sull'istituto delle garanzie mobiliari non possessorie.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

L'intervento normativo può incidere positivamente sul corretto funzionamento dei mercati e sulla competitività del Paese.

L'elevata e crescente incidenza dei crediti deteriorati ed insinuati nelle procedure concorsuali rappresenta un ostacolo alla ripresa dei flussi di credito all'economia. Pertanto, le

misure previste nel provvedimento in esame si muovono nell'ottica di aumentare la capacità di erogare credito all'economia reale.

<i>SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione</i>

La sezione descrive:

A) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

Non sono previsti, anche in considerazione della struttura del provvedimento in termini di delega legislativa, interventi in maniera sistematica e generalizzata da parte di soggetti pubblici volti a verificare l'adempimento degli obblighi previsti.

B) le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento);

Non sono previste particolari azioni di pubblicità dell'intervento normativo, perché diretto a un pubblico specializzato.

C) strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;

Non sono previste specifiche modalità per il controllo e il monitoraggio, in quanto il Ministero della giustizia può estrarre i dati necessari dai propri sistemi informativi ed elaborarli mediante la competente direzione generale di statistica.

Gli aspetti che si ritengono di indagare in fase di attuazione dell'intervento attraverso il ricorso ai sistemi informativi del ministero della giustizia, ed in particolare attraverso le informazioni e dati ricavabili dai rapporti riepilogativi che gli organi della procedura devono depositare con modalità telematiche, a norma del DL numero 179 del 2012, sono i seguenti:

- il numero delle imprese coinvolte le procedure concorsuali, la loro forma giuridica, la loro consistenza patrimoniale e finanziaria, ed in particolare l'entità dell'attivo del passivo;
- il numero delle procedure di composizione della crisi che garantiranno la continuità aziendale, in particolare il numero dei posti di lavoro salvaguardati rispetto alla situazione

- pre-crisi e la percentuale di soddisfacimento dei creditori chirografari garantita;
- il numero dei procedimenti di all'erta e il loro esito, soprattutto in termini di garanzia della continuità aziendale;
 - durata delle procedure giudiziarie di competenza dei giudici specializzati loro efficacia in termini di massa attiva ricavata, con particolare riguardo al tasso di soddisfacimento dei creditori, in particolare di quelli pubblici;
 - l'importo complessivo delle transazioni concluse a mezzo del common, tipologia di beni oggetto delle medesime e caratteristiche soggettive degli acquirenti;
 - Modifica delle percentuali di soddisfacimento dei creditori in prededuzione, privilegiati e chirografari all'esito della modifica dei privilegi;
 - Numero ed entità delle operazioni di finanziamento alle imprese garantite mediante il ricorso alle garanzie mobiliare non possessorie; numero delle garanzie escusse e relativo ricavato, non specifica individuazione delle percentuale dell'eccedenza restituita al proprietario del bene concessione garanzia rispetto all'entità del credito rimasto inadempito;
 - Numero delle procedure concorsuali ordinarie riguardanti le società cooperative;
 - Numero delle procedure di amministrazione straordinaria aperte, durata delle stesse e percentuale di soddisfazione dei creditori

D) i meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento normativo, diversi dai previsti decreti legislativi correttivi.

E) gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

Gli aspetti prioritari da monitorare sono i seguenti:

- Il numero delle imprese coinvolte in procedure concorsuali;
- Il numero delle imprese che ricorreranno a procedure di composizione della crisi d'impresa, garantendo la prosecuzione dell'attività ed evitando l'insolvenza, monitorando, in particolare: - il numero dei procedimenti di composizione assistita della crisi che si concluderanno con successo, distinguendo tra quelli promossi a seguito di segnalazione dell'organo societario di controllo, dei creditori istituzionali o dello stesso imprenditore, su propria iniziativa o su sollecitazione esterna; il numero dei casi in cui

l'impresa debitrice, pur sollecitata, non prende parte al procedimento di composizione assistita della crisi e non propone una soluzione in grado di evitare l'insolvenza; il numero dei casi in cui l'organismo di composizione della crisi procede alla comunicazione al presidente della sezione specializzata in materia di impresa, con conseguente instaurazione del procedimento innanzi al tribunale; il numero delle relazioni del professionista nominato dal presidente della sezione specializzata pubblicate nel registro delle imprese, stante l'inerzia del debitore; il numero delle imprese coinvolte da procedure di allerta successivamente dichiarate insolventi; la durata dei procedimenti di composizione assistita della crisi; la percentuale di soddisfacimento dei creditori nell'ambito delle procedure aperte a seguito di segnalazioni di allerta ovvero di procedimenti di composizione assistita della crisi attivati, confrontando il relativo dato con quello rilevato prima della riforma;

- Il numero dei piani attestati e degli accordi di ristrutturazione della crisi, con particolare riguardo a quelli i cui effetti saranno imposti alla minoranza dissenziente;
- La durata delle procedure di accertamento dello stato di insolvenza, comparandolo con quella risultante per le procedure previste dalla disciplina previgente;
- Durata ed efficienza delle procedure concorsuali assegnate ai giudici specializzati, con specifico riguardo all'ammontare dell'attivo realizzato e alla durata delle azioni derivanti dalle procedure concorsuali medesime;
- Numero dei concordati preventivi richiesti e di quelli omologati, distinguendo quelli con continuità diretta ed indiretta;
- Durata della procedura di liquidazione giudiziale;
- Numero dei beni oggetto delle procedure compravendute avvalendosi dei titoli del c.d. sistema Common, ed importo di tali transazioni;
- Numero delle azioni sociali di responsabilità esercitate nei casi attualmente non previsti e relativo esito;
- Numero delle opposizioni all'esdebitazione di diritto proposte dai creditori; numero delle domande di esdebitazione accolte con provvedimento giudiziale e rilevazione della fase procedimentale di proposizione delle stesse (se successive alla chiusura della procedura o in corso della stessa);
- Numero di procedure relative ai gruppi di imprese, con specifica distinzione tra quelle liquidatorie e quelle concordatarie;
- Numero dei procedimenti ex art. 2409 c.c. aperti nei confronti di società a responsabilità limitata;

- Modifica delle percentuali di soddisfacimento dei creditori in prededuzione, privilegiati e chirografari all'esito della modifica dei privilegi;
- Numero ed entità delle operazioni di finanziamento alle imprese garantite mediante il ricorso alle garanzie mobiliare non possessorie; numero delle garanzie escusse e relativo ricavato;
- Numero delle procedure concorsuali ordinarie riguardanti le società cooperative;
- Numero delle procedure di amministrazione straordinaria aperte, durata delle stesse e percentuale di soddisfazione dei creditori

Le misure rispetto alle quali è più importante effettuare un'approfondita verifica di impatto sono:

- le misure di allerta, rispetto alle quali occorre verificare il grado di efficacia in termini di accesso degli imprenditori a soluzioni di composizione della crisi e in grado di mantenere il valore aziendale e, soprattutto, un numero più alto possibile di posti di lavoro;
- il sistema Common, al fine di verificare l'impatto in termini di liquidità complessiva del sistema;
- le garanzie mobiliare non possessorie, in merito alle quali va verificata l'efficienza delle procedure extragiudiziali l'escussione della garanzia in relazione alla salvaguardia dell'interesse del debitore alla liquidazione dei beni secondo effettivi parametri di mercato e senza fenomeni di arricchimento del finanziatore

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi ad un livello minimo di regolazione europea. In ogni caso, si pone in linea con il contenuto della Raccomandazione n. 135/2014/UE e del novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera (Regolamento UE 15414/15).

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1.

(Oggetto della delega al Governo e procedure per l'esercizio della stessa).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui alla medesima legge, uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e della disciplina sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, per il riordino dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e delle misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, nonché per la revisione del sistema dei privilegi e delle garanzie.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo tiene conto della normativa dell'Unione europea e in particolare del regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, sulle procedure di insolvenza, della raccomandazione n. 2014/135/UE della Commissione, del 12 marzo 2014, nonché dei principi della *model law* elaborati in materia di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL); cura altresì il coordinamento con le disposizioni vigenti, anche modificando

la formulazione e la collocazione delle norme non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da renderle ad essi conformi, e adottando le opportune disposizioni transitorie.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e, quanto al riordino dell'amministrazione delle grandi imprese in crisi, del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Essi sono successivamente trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega, per l'espressione dei pareri delle rispettive Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari, da rendere entro il termine di trenta giorni, decorso inutilmente il quale i decreti possono essere comunque emanati. Il termine per l'esercizio della delega è prorogato di sessanta giorni quando il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine di cui al comma 1 o successivamente.

ART. 2.

(Principi generali).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1 il Governo provvede a riformare in modo organico la disciplina delle procedure concorsuali attenendosi ai seguenti principi generali:

a) sostituire il termine « fallimento » e i suoi derivati con espressioni equivalenti, quali « insolvenza » o « liquidazione giudiziale », adeguando dal punto di vista lessicale anche le relative disposizioni penali, ferma restando la continuità delle fattispecie criminose;

b) eliminare l'ipotesi della dichiarazione di fallimento d'ufficio, di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270;

c) introdurre una definizione dello stato di crisi, intesa come probabilità di futura insolvenza, mantenendo l'attuale nozione di insolvenza di cui all'articolo 5 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

d) adottare un unico modello processuale per l'accertamento dello stato di crisi o di insolvenza del debitore, in conformità all'articolo 15 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e con caratteristiche di particolare celerità, anche in fase di reclamo, prevedendo la legittimazione ad agire dei soggetti con funzioni di controllo e di vigilanza sull'impresa, ammettendo l'iniziativa del pubblico ministero in ogni caso in cui egli abbia notizia dell'esistenza di uno stato di insolvenza, specificando la disciplina delle misure cautelari, con attribuzione della relativa competenza anche alla corte di appello, e armonizzando il regime delle impugnazioni, con particolare riguardo all'efficacia delle pronunce rese avverso i provvedimenti di apertura della procedura di liquidazione giudiziale ovvero di omologazione del concordato;

e) assoggettare al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza ogni categoria di debitore, sia esso persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista o imprenditore esercente un'attività commerciale, agricola o artigianale, con esclusione dei soli enti pubblici, disciplinando distintamente i diversi esiti possibili, con riguardo all'apertura di procedure di regolazione concordata o coattiva, conservativa o liquidatoria, tenendo conto delle relative peculiarità soggettive e oggettive e in particolare assimilando il trattamento dell'imprenditore che dimostri di rivestire un profilo dimensionale inferiore a parametri predeterminati, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, a quello riservato a debitori civili, professionisti e consumatori, di cui all'articolo 9 della presente legge;

f) recepire, ai fini della disciplina della competenza territoriale, la nozione di « centro degli interessi principali del debitore » definita dall'ordinamento dell'Unione europea;

g) dare priorità di trattazione, fatti salvi i casi di abuso, alle proposte che comportino il superamento della crisi assicurando la continuità aziendale, anche tramite un diverso imprenditore, riservando la liquidazione giudiziale ai casi nei quali non sia proposta un'idonea soluzione alternativa;

h) uniformare e semplificare, in raccordo con le disposizioni sul processo civile telematico, la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale;

i) ridurre la durata e i costi delle procedure concorsuali, anche attraverso misure di responsabilizzazione degli organi di gestione e di contenimento delle ipotesi di prededuzione, con riguardo altresì ai compensi dei professionisti, al fine di evitare che il pagamento dei crediti prededucibili assorba in misura rilevante l'attivo delle procedure;

l) riformulare le disposizioni che hanno originato contrasti interpretativi, al fine di favorirne il superamento, in coerenza con i principi stabiliti dalla presente legge;

m) assicurare la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale, con adeguamento degli organici degli uffici giudiziari la cui competenza risulti ampliata:

1) attribuendo ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di impresa la competenza sulle procedure concorsuali e sulle cause che da esse derivano, relative alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione;

2) mantenendo invariati i vigenti criteri di attribuzione della competenza per le procedure di crisi o insolvenza del consumatore, del professionista e dell'im-

prenditore in possesso del profilo dimensionale ridotto di cui alla lettera e);

3) individuando tra i tribunali esistenti, sulla base di parametri quantitativi, quali piante organiche, flussi delle procedure concorsuali e numero di imprese iscritte nel registro delle imprese, quelli competenti alla trattazione delle procedure concorsuali relative alle imprese diverse da quelle di cui ai numeri 1) e 2);

n) istituire presso il Ministero della giustizia un albo dei soggetti destinati a svolgere, su incarico del tribunale, funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali, con indicazione dei requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza necessari per l'iscrizione;

o) armonizzare le procedure di gestione della crisi e dell'insolvenza del datore di lavoro con le forme di tutela dell'occupazione e del reddito dei lavoratori che trovano fondamento nella Carta sociale europea, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata ai sensi della legge 9 febbraio 1999, n. 30, e nella direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, nonché nella direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. Per l'attuazione delle disposizioni del comma 1, lettera n), è autorizzata la spesa di euro 100.000 per l'anno 2017. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione della proiezione, per l'anno 2017, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

CAPO II

PRINCÌPI E CRITERI DIRETTIVI PER LA
RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELLE
PROCEDURE DI CRISI E DELL'INSOL-
VENZA

ART. 3

(Gruppi di imprese).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo si attiene, per la disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi di imprese, ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) prevedere una definizione di gruppo di imprese modellata sulla nozione di direzione e coordinamento di cui agli articoli 2497 e seguenti nonché di cui all'articolo 2545-*septies* del codice civile, corredata della presunzione semplice di assoggettamento a direzione e a coordinamento in presenza di un rapporto di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

b) prescrivere specifici obblighi dichiarativi nonché il deposito del bilancio consolidato di gruppo, ove redatto, a carico delle imprese appartenenti a un gruppo, a scopo di informazione sui legami di gruppo esistenti, in vista del loro assoggettamento a procedure concorsuali;

c) attribuire all'organo di gestione della procedura il potere di richiedere alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) o a qualsiasi altra pubblica autorità informazioni utili ad accertare l'esistenza di collegamenti di gruppo, nonché di richiedere alle società fiduciarie le generalità degli effettivi titolari di diritti sulle azioni o sulle quote a esse intestate;

d) prevedere per le imprese, in crisi o insolventi, del gruppo sottoposte alla giurisdizione dello Stato italiano la facoltà di proporre con unico ricorso domanda di omologazione di un accordo unitario di ristrutturazione dei debiti, di ammissione al concordato preventivo o di liquidazione giudiziale, ferma restando in ogni caso l'autonomia delle rispettive masse attive e

passive, con predeterminazione del criterio attributivo della competenza, ai fini della gestione unitaria delle rispettive procedure concorsuali, ove le imprese abbiano la propria sede in circoscrizioni giudiziarie diverse;

e) stabilire obblighi reciproci di informazione e di collaborazione tra gli organi di gestione delle diverse procedure, nel caso in cui le imprese insolventi del gruppo siano soggette a separate procedure concorsuali, in Italia o all'estero;

f) stabilire il principio di postergazione del rimborso dei crediti di società o di imprese appartenenti allo stesso gruppo, in presenza dei presupposti di cui all'articolo 2467 del codice civile, fatte salve deroghe dirette a favorire l'erogazione di finanziamenti in funzione o in esecuzione di una procedura di concordato preventivo e di accordo di ristrutturazione dei debiti.

2. Nell'ipotesi di gestione unitaria della procedura di concordato preventivo di gruppo devono essere previsti:

a) la nomina di un unico giudice delegato e di un unico commissario giudiziale e il deposito di un unico fondo per le spese di giustizia;

b) la contemporanea e separata votazione dei creditori di ciascuna impresa;

c) gli effetti dell'eventuale annullamento o risoluzione della proposta unitaria omologata;

d) l'esclusione dal voto delle imprese del gruppo che siano titolari di crediti nei confronti delle altre imprese assoggettate alla procedura;

e) gli effetti dell'eventuale annullamento o risoluzione della proposta unitaria omologata;

f) i criteri per la formulazione del piano unitario di risoluzione della crisi del gruppo, eventualmente attraverso operazioni contrattuali e riorganizzative intra-gruppo funzionali alla continuità aziendale e al migliore soddisfacimento dei creditori,

fatta salva la tutela in sede concorsuale per i soci e per i creditori delle singole imprese nonché per ogni altro controinteressato.

3. Nell'ipotesi di gestione unitaria della procedura di liquidazione giudiziale di gruppo devono essere previsti:

a) la nomina di un unico giudice delegato e di un unico curatore, ma di distinti comitati dei creditori per ciascuna impresa del gruppo;

b) un criterio di ripartizione proporzionale dei costi della procedura tra le singole imprese del gruppo;

c) l'attribuzione al curatore, anche nei confronti di imprese non insolventi del gruppo, del potere di:

1) azionare rimedi contro operazioni antecedenti l'accertamento dello stato di insolvenza e dirette a spostare risorse a un'altra impresa del gruppo, in danno dei creditori;

2) esercitare le azioni di responsabilità di cui all'articolo 2497 del codice civile;

3) promuovere la denuncia di gravi irregolarità gestionali nei confronti degli organi di amministrazione delle società del gruppo non assoggettate alla procedura di liquidazione giudiziale;

4) nel caso in cui ravvisi l'insolvenza di imprese del gruppo non ancora assoggettate alla procedura di liquidazione giudiziale, segnalare tale circostanza agli organi di amministrazione e di controllo ovvero promuovere direttamente l'accertamento dello stato di insolvenza di dette imprese;

d) la disciplina di eventuali proposte di concordato liquidatorio giudiziale, in conformità alla disposizione dell'articolo 7, comma 10, lettera d).

ART. 4.

(Procedure di allerta e di composizione assistita della crisi).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo disciplina l'introduzione di procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, di natura non giudiziale e confidenziale, finalizzate a incentivare l'emersione anticipata della crisi e ad agevolare lo svolgimento di trattative tra debitore e creditori, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuire la competenza a un'apposita sezione specializzata degli organismi di composizione della crisi, previsti dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3, e dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 24 settembre 2014, n. 202, con opportuni adattamenti;

b) porre a carico degli organi di controllo societari, del revisore contabile e delle società di revisione l'obbligo di avvisare immediatamente l'organo amministrativo della società dell'esistenza di fondati indizi della crisi e, in caso di omessa o inadeguata risposta, di informare direttamente il competente organismo di composizione della crisi;

c) imporre a creditori qualificati, come l'Agenzia delle entrate, gli agenti della riscossione delle imposte e gli enti previdenziali, l'obbligo, a pena di inefficacia dei privilegi accordati ai crediti di cui sono titolari, di segnalare immediatamente agli organi di controllo della società o, in mancanza, al competente organismo di composizione della crisi il perdurare di inadempimenti di importo rilevante, coordinando detti obblighi con quelli di informazione e di vigilanza spettanti alla CONSOB;

d) stabilire che l'organismo di composizione della crisi, a seguito delle segnalazioni ricevute o su istanza del debitore, convochi immediatamente, in via riservata e confidenziale, il debitore medesimo nonché, ove si tratti di società

dotata di organi di controllo, anche i componenti di questi ultimi, al fine di individuare nel più breve tempo possibile, previa verifica della situazione patrimoniale, economica e finanziaria esistente, le misure idonee a porre rimedio allo stato di crisi;

e) prevedere che l'organismo di composizione della crisi, su istanza del debitore, anche all'esito dell'audizione di cui alla lettera *d)*, affidi a un soggetto scelto tra soggetti forniti di adeguata professionalità nella gestione delle crisi d'impresa, iscritti presso l'organismo stesso, l'incarico di addivenire a una soluzione della crisi concordata tra il debitore e i creditori, entro un congruo termine, prorogabile solo a fronte di positivi riscontri delle trattative e, in ogni caso, non superiore complessivamente a sei mesi, precisando altresì le condizioni in base alle quali gli atti istruttori della procedura possono essere utilizzati nell'eventuale fase giudiziale;

f) consentire al debitore di chiedere al giudice l'adozione, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, delle misure protettive necessarie per condurre a termine le trattative in corso, disciplinandone durata, effetti, regime di pubblicità, competenza a emetterle e revocabilità, anche d'ufficio in caso di atti in frode ai creditori;

g) prevedere misure premiali per l'imprenditore che ricorra tempestivamente alla procedura e ne favorisca l'esito positivo e misure sanzionatorie per l'imprenditore che ingiustificatamente la ostacoli o non vi ricorra, pur in presenza dei relativi presupposti, ivi compresa l'introduzione di un'ulteriore fattispecie di bancarotta semplice ai sensi degli articoli 217 e 224 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

h) prevedere, in ogni caso, che, non oltre la scadenza del termine di cui alla lettera *e)*, l'organismo di composizione della crisi attesti se l'imprenditore abbia messo in atto le misure idonee a porre rimedio alla crisi e, in caso negativo, ne dia comunicazione al presidente della se-

zione specializzata in materia di impresa del tribunale competente per il luogo in cui l'imprenditore ha sede; stabilire che a tale comunicazione si provveda anche quando l'imprenditore non partecipi, senza giustificato motivo, al procedimento innanzi all'organismo;

i) prevedere che il presidente della sezione specializzata di cui alla lettera *h)* convochi immediatamente l'imprenditore e, quando occorra, affidi a un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera *d)*, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, l'incarico di verificare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria dell'impresa; stabilire che, se dalla relazione depositata dal predetto professionista risulta che l'impresa versi in stato di crisi, il presidente assegni un termine per intraprendere le misure idonee a porvi rimedio, decorso inutilmente il quale disponga la pubblicazione della relazione medesima nel registro delle imprese.

ART. 5.

(Accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, al fine di incentivare gli accordi di ristrutturazione dei debiti, i piani attestati di risanamento e le convenzioni di moratoria nonché i relativi effetti, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) estendere la procedura di cui all'articolo 182-*septies* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, all'accordo di ristrutturazione non liquidatorio o alla convenzione di moratoria conclusi con creditori, anche diversi da banche e intermediari finanziari, rappresentanti almeno il 75 per cento dei crediti di una o più categorie giuridicamente ed economicamente omogenee;

b) eliminare o ridurre il limite del 60 per cento dei crediti previsto nell'articolo 182-*bis* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ove il debitore non proponga la moratoria del pagamento dei creditori estranei, di cui al primo comma del

citato articolo 182-*bis*, né richieda le misure protettive previste dal sesto comma del medesimo articolo;

c) assimilare la disciplina delle misure protettive degli accordi di ristrutturazione dei debiti a quella prevista per la procedura di concordato preventivo, in quanto compatibile;

d) estendere gli effetti dell'accordo ai soci illimitatamente responsabili, alle medesime condizioni previste nella disciplina del concordato preventivo;

e) prevedere che il piano attestato abbia forma scritta, data certa e contenuto analitico;

f) imporre la rinnovazione delle prescritte attestazioni nel caso di successive modifiche, non marginali, dell'accordo o del piano.

ART. 6.

(Procedura di concordato preventivo).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per il riordino della disciplina della procedura di concordato preventivo, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'inammissibilità di proposte che, in considerazione del loro contenuto sostanziale, abbiano natura essenzialmente liquidatoria;

b) stabilire la legittimazione del terzo a promuovere il procedimento nei confronti del debitore che versi in stato di insolvenza, nel rispetto del principio del contraddittorio e con l'adozione di adeguati strumenti di tutela del debitore, in caso di successivo inadempimento del terzo;

c) procedere alla revisione della disciplina delle misure protettive, specialmente quanto alla durata e agli effetti, prevedendone la revocabilità, su ricorso degli interessati, ove non arrechino beneficio al buon esito della procedura;

d) fissare le modalità di accertamento della veridicità dei dati aziendali e di verifica della fattibilità del piano, nonché determinare l'entità massima dei compensi spettanti ai professionisti incaricati dal debitore, da commisurare proporzionalmente all'attivo dell'impresa soggetta alla procedura;

e) prevedere la suddivisione obbligatoria dei creditori in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei;

f) determinare i poteri del tribunale, con particolare riguardo alla valutazione della fattibilità del piano, attribuendo anche poteri di verifica in ordine alla realizzabilità economica dello stesso;

g) sopprimere l'adunanza dei creditori, previa regolamentazione delle modalità telematiche per l'esercizio del voto e la formazione del contraddittorio sulle richieste delle parti, nonché adottare un sistema di calcolo delle maggioranze anche « per teste », nell'ipotesi in cui un solo creditore sia titolare di crediti pari o superiori alla maggioranza di quelli ammessi al voto, con apposita disciplina delle situazioni di conflitto di interessi;

h) disciplinare il diritto di voto dei creditori con diritto di prelazione, il cui pagamento sia dilazionato, e dei creditori soddisfatti con utilità diverse dal denaro;

i) integrare la disciplina dei provvedimenti che riguardano i rapporti pendenti, con particolare riferimento: ai presupposti della sospensione e, dopo la presentazione del piano, anche dello scioglimento; al procedimento e al ruolo del commissario giudiziale; agli effetti, in relazione agli esiti possibili della procedura, nonché alla decorrenza e alla durata nell'ipotesi di sospensione; alla competenza per la determinazione dell'indennizzo e ai relativi criteri di quantificazione;

l) prevedere una più dettagliata disciplina della fase di esecuzione del piano, anche con riguardo agli effetti purgativi e alla deroga alla solidarietà passiva di cui all'articolo 2560 del codice civile, con

possibilità per il tribunale di affidare ad un terzo il compito di porre in essere gli atti necessari all'esecuzione della proposta concordataria;

m) riordinare la disciplina della revoca, dell'annullamento e della risoluzione del concordato preventivo, prevedendo la legittimazione del commissario giudiziale a richiedere, su istanza di un creditore, la risoluzione del concordato per inadempimento;

n) stabilire i presupposti per l'estensione degli effetti esdebitatori ai soci illimitatamente responsabili che siano garanti della società, con eventuale distinzione tra garanzie personali e reali;

o) prevedere il riordino e la semplificazione delle varie tipologie di finanziamento alle imprese in crisi;

p) disciplinare il trattamento del credito da imposta sul valore aggiunto nel concordato preventivo privo di transazione fiscale, tenendo conto anche delle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, nel caso di procedura riguardante società, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) esplicitare presupposti, legittimazione ed effetti dell'azione sociale di responsabilità e dell'azione dei creditori sociali, in conformità ai principi dettati dal codice civile;

b) imporre agli organi della società il dovere di dare tempestiva attuazione alla proposta omologata, stabilendo che, in caso di comportamenti dilatori od ostruzionistici, l'attuazione possa essere affidata ad un amministratore provvisorio, nominato dal tribunale, dotato dei poteri spettanti all'assemblea ovvero del potere di sostituirsi ai soci nell'esercizio del voto in assemblea, con la garanzia di adeguati strumenti d'informazione e di tutela, in sede concorsuale, dei soci;

c) prevedere che, in caso di operazioni di trasformazione, fusione o scissione poste in essere nel corso della procedura:

1) l'opposizione dei creditori possa essere proposta solo in sede di controllo giudiziale sulla legittimità della domanda concordataria;

2) gli effetti delle operazioni siano irreversibili, anche in caso di risoluzione o di annullamento del concordato, salvo il diritto al risarcimento dei soci o dei terzi danneggiati, ai sensi degli articoli 2500-*bis* e 2504-*quater* del codice civile;

3) non spetti ai soci il diritto di recesso in conseguenza di operazioni incidenti sull'organizzazione o sulla struttura finanziaria della società.

ART. 7.

(Procedura di liquidazione giudiziale).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la disciplina delle procedure di liquidazione giudiziale, il Governo si attiene ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo.

2. Il Governo adotta misure dirette a rendere più efficace la funzione del curatore:

a) integrando la disciplina sulle incompatibilità tra gli incarichi assunti nel succedersi delle procedure;

b) definendo i poteri di accertamento e di accesso a pubbliche amministrazioni e a banche di dati, per assicurare l'effettività dell'apprensione dell'attivo, anche responsabilizzando il debitore;

c) specificando il contenuto minimo del programma di liquidazione;

d) chiarendo l'ambito dei poteri giudiziali di cui all'articolo 108, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in ipotesi di subentro del curatore nel contratto preliminare di vendita;

e) attribuendo al curatore, previa acquisizione delle prescritte autorizzazioni, i poteri per il compimento degli atti e delle operazioni riguardanti l'organizzazione e la struttura finanziaria della società, previsti nel programma di liquidazione, assicurando un'adeguata e tempestiva informazione dei soci e dei creditori della società nonché idonei strumenti di tutela, in sede concorsuale, degli stessi e dei terzi interessati.

3. Al fine di semplificare la gestione delle procedure meno complesse, le funzioni del comitato dei creditori possono essere sostituite con forme di consultazione telematica del ceto creditorio, anche nelle modalità del silenzio-assenso.

4. La procedura di liquidazione giudiziale è potenziata mediante l'adozione di misure dirette a:

a) escludere l'operatività di esecuzioni speciali e di privilegi processuali, anche fondiari;

b) far decorrere il periodo sospetto per le azioni di inefficacia e revocatoria, a ritroso, dal deposito della domanda cui sia seguita l'apertura della liquidazione giudiziale, fermo restando il disposto dell'articolo 69-bis, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

5. Ai fini dell'esercizio delle azioni di responsabilità, il Governo prevede la legittimazione del curatore a promuovere o a proseguire:

a) per le società di capitali e per le società cooperative, l'azione sociale di responsabilità e l'azione dei creditori sociali prevista dall'articolo 2394 del codice civile, l'azione prevista dall'articolo 2476, settimo comma, del codice civile, le azioni di responsabilità previste dall'articolo 2497 del codice civile e le altre analoghe azioni di responsabilità contemplate da singole disposizioni di legge;

b) l'azione sociale di responsabilità e l'azione dei creditori sociali prevista dall'articolo 2394 del codice civile, in caso di violazione delle regole di separatezza fra

uno o più patrimoni destinati costituiti dalla società e il patrimonio della società medesima;

c) per le società di persone, l'azione sociale di responsabilità nei confronti del socio amministratore cui non sia stata personalmente estesa la procedura di liquidazione giudiziale.

6. La disciplina dei rapporti giuridici pendenti è integrata:

a) limitando la prededuzione, in ogni caso di prosecuzione o di subentro del curatore, compreso l'esercizio provvisorio e salva diversa previsione normativa, ai soli crediti maturati nel corso della procedura;

b) prevedendo lo scioglimento dei contratti aventi carattere personale che non proseguano con il consenso della controparte;

c) dettando un'autonoma regolamentazione del contratto preliminare, anche in relazione alla disciplina degli immobili da costruire.

7. La disciplina degli effetti della procedura sui rapporti di lavoro subordinato è coordinata con la legislazione vigente in materia di diritto del lavoro, per quanto concerne il licenziamento, le forme assicurative e di integrazione salariale, il trattamento di fine rapporto e le modalità di insinuazione al passivo.

8. Il sistema di accertamento del passivo è improntato a criteri di maggiore rapidità, snellezza e concentrazione, adottando misure dirette a:

a) agevolare la presentazione telematica delle domande tempestive di creditori e terzi, anche non residenti nel territorio nazionale, restringendo l'ammissibilità delle domande tardive;

b) introdurre preclusioni attenuate già nella fase monocratica;

c) prevedere forme semplificate per le domande di minor valore o complessità;

d) assicurare stabilità alle decisioni sui diritti reali immobiliari;

e) attrarre nella sede concorsuale l'accertamento di ogni credito opposto in compensazione ai sensi dell'articolo 56 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

f) chiarire le modalità di verifica dei diritti vantati su beni del debitore che sia costituito terzo datore di ipoteca;

g) adeguare i criteri civilistici di computo degli interessi alle modalità di liquidazione dell'attivo di cui al comma 9.

9. L'obiettivo della massima trasparenza ed efficienza delle operazioni di liquidazione dell'attivo della procedura è perseguito:

a) introducendo sistemi informativi e di vigilanza della gestione liquidatoria, caratterizzati da trasparenza, pubblicità e obblighi di rendicontazione;

b) garantendo la competitività delle operazioni di liquidazione nell'ambito del mercato unitario telematico nazionale delle vendite, caratterizzato:

1) dalla presenza di un ente che certifichi la ragionevole probabilità di soddisfazione dei crediti insinuati al passivo di ciascuna procedura aderente al sistema;

2) dalla presenza di un operatore del sistema di regolamento e di compensazione;

3) dal riconoscimento, ai creditori che ne facciano richiesta, di un titolo che li abiliti a partecipare alle vendite dei beni in misura proporzionale alla probabilità di soddisfazione del loro credito, certificata dall'ente di cui al numero 1);

4) dalla presenza di uno o più fondi per la gestione dei beni invenduti.

10. Al fine di accelerare la chiusura della procedura di cui al presente articolo, sono adottate misure dirette a:

a) affidare la fase di riparto al curatore, fatta salva la facoltà degli interessati di proporre opposizione, ricorrendo al giudice;

b) integrare la disciplina della chiusura della procedura in pendenza di procedimenti giudiziari, specificando che essa concerne tutti i processi nei quali è parte il curatore e definendone presupposti, condizioni ed effetti in rapporto alla loro diversa tipologia e all'eventuale natura societaria del debitore;

c) prevedere che, alla chiusura della procedura relativa a società di capitali, nei casi di cui ai numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 118 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il curatore convochi l'assemblea ordinaria dei soci per le deliberazioni necessarie ai fini della ripresa dell'attività o della sua cessazione, ovvero per la trattazione di argomenti sollecitati, con richiesta scritta, da un numero di soci che rappresenti una percentuale significativa del capitale sociale;

d) disciplinare e incentivare le proposte di concordato liquidatorio giudiziale da parte di creditori e di terzi, nonché dello stesso debitore, ove questi apporti risorse che incrementino in modo apprezzabile l'attivo.

ART. 8.

(Esdebitazione).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la disciplina della procedura di esdebitazione all'esito della procedura di liquidazione giudiziale, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o di malafede e purché abbia collaborato con gli organi della procedura;

b) introdurre particolari forme di esdebitazione di diritto riservate alle insolvenze minori, fatta salva per i creditori la possibilità di proporre opposizione dinanzi al tribunale;

c) prevedere anche per le società l'ammissione al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti, previo riscontro dei presupposti di meritevolezza in capo agli amministratori e, nel caso di società di persone, in capo ai soci.

ART. 9.

(Sovraindebitamento).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la disciplina della procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, il Governo procede al riordino e alla semplificazione della disciplina in materia attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificare le categorie di debitori assoggettabili alla procedura, anche in base a un criterio di prevalenza delle obbligazioni assunte a diverso titolo, comprendendo le persone fisiche e gli enti non assoggettabili alla procedura di concordato preventivo e di liquidazione giudiziale nonché i soci illimitatamente responsabili, e individuando criteri di coordinamento nella gestione delle procedure per sovraindebitamento riguardanti più membri della stessa famiglia;

b) disciplinare le soluzioni dirette a promuovere la continuazione dell'attività svolta dal debitore, nonché le modalità della loro eventuale conversione nelle soluzioni liquidatorie, anche ad istanza del debitore, e consentendo solo la soluzione liquidatoria, con esclusione dell'esdebitazione, nel caso in cui la crisi o l'insolvenza derivino da malafede o frode del debitore;

c) consentire al debitore meritevole, che non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno futura, di accedere all'esdebitazione solo per una volta, fatto salvo l'obbligo di pagamento del debito entro tre anni, laddove sopravvengano utilità;

d) precludere l'accesso alle procedure ai soggetti già esdebitati nei cinque anni precedenti la domanda o che abbiano beneficiato dell'esdebitazione per due volte, ovvero nei casi di frode accertata;

e) introdurre misure protettive simili a quelle previste nel concordato preventivo, revocabili su istanza dei creditori, o anche d'ufficio in caso di atti in frode ai creditori;

f) riconoscere l'iniziativa per l'apertura delle soluzioni liquidatorie, anche in pendenza di procedure esecutive individuali, ai creditori e, quando l'insolvenza riguardi l'imprenditore, al pubblico ministero;

g) ammettere all'esdebitazione anche le persone giuridiche, su domanda e con procedura semplificata, purché non ricorrano ipotesi di frode ai creditori o di volontario inadempimento del piano o dell'accordo;

h) prevedere misure sanzionatorie, eventualmente di natura processuale con riguardo ai poteri di impugnativa e di opposizione, a carico del creditore che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento;

i) attribuire anche ai creditori e al pubblico ministero l'iniziativa per la conversione in procedura liquidatoria, nei casi di frode o inadempimento.

ART. 10.

(Privilegi).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la revisione del sistema dei privilegi, il Governo procede al riordino riducendo le ipotesi di privilegio generale e speciale, con particolare riguardo ai privilegi retentivi, eliminando quelle non più attuali rispetto al tempo in cui sono state introdotte e adeguando in conformità l'ordine delle cause legittime di prelazione.

ART. 11.

(Garanzie non possessorie).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la disciplina del sistema delle garanzie reali mobiliari, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) introdurre una forma di garanzia mobiliare senza spossessamento, avente ad oggetto beni, materiali o immateriali, anche futuri, determinati o determinabili, fatta salva la specifica indicazione dell'ammontare massimo garantito, eventualmente utilizzabile anche a garanzia di crediti diversi o ulteriori rispetto a quelli originariamente individuati, disciplinandone i requisiti, ivi compresa la necessità della forma scritta, e le modalità di costituzione, anche mediante iscrizione in apposito registro informatizzato, nonché le regole di opponibilità ai terzi e il concorso con gli altri creditori muniti di cause di prelazione;

b) regolamentare forme, contenuto, requisiti ed effetti dell'iscrizione nel registro informatizzato, direttamente accessibile per via telematica secondo modalità che salvaguardino la protezione dei dati, al fine di consentire le operazioni di consultazione, iscrizione, annotazione, modifica, rinnovo ed estinzione delle garanzie, nonché la regolazione del concorso conseguente all'eventualità di plurime annotazioni; subordinare le operazioni di consultazione, iscrizione, modifica, annotazione e rinnovo al pagamento di un importo in denaro, determinato anche in via regolamentare, in modo da assicurare la copertura delle spese di gestione del registro;

c) stabilire che, salvo diverso accordo delle parti, il soggetto costituente la garanzia abbia la facoltà di utilizzare, nel rispetto dei princìpi di buona fede e di correttezza e in ogni caso nel rispetto della destinazione economica, i beni oggetto di garanzia, anche nell'esercizio della propria attività economica, estendendo in tale caso la prelazione dai beni originari a quelli che risulteranno all'esito degli atti di disposizione, senza effetto novativo per la

garanzia originariamente concessa, fatta salva la possibilità per il creditore di promuovere azioni conservative o inibitorie nel caso di abuso del costituente;

d) consentire al creditore di escutere stragiudizialmente la garanzia anche in deroga al divieto del patto commissorio, a condizione che il valore dei beni sia determinato in maniera oggettiva, fatto salvo l'obbligo di restituire immediatamente al debitore, o ad altri creditori, l'eventuale eccedenza tra il valore di realizzo o assegnazione e l'importo del credito;

e) prevedere forme di pubblicità e di controllo giurisdizionale dell'esecuzione stragiudiziale di cui alla lettera *d)*, regolare i rapporti tra la stessa e le procedure esecutive forzate e concorsuali, adottare misure di protezione del debitore consumatore, nonché forme di tutela dei terzi che abbiano contrattato con il debitore non spossessato ovvero abbiano acquistato in buona fede diritti sul bene mobile oggetto del pegno, curando in ogni caso il coordinamento della nuova disciplina con le disposizioni normative vigenti.

2. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, lettera *a)*, è autorizzata la spesa di euro 150.000 per l'anno 2017. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione della proiezione, per l'anno 2017, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

ART. 12.

(Rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo adotta disposi-

zioni di coordinamento con il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, stabilendo condizioni e criteri di prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale, anteriormente o successivamente alla dichiarazione di insolvenza.

2. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo adotta disposizioni di coordinamento con la disciplina di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e in particolare con le misure cautelari previste dalla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, nel rispetto del principio di prevalenza del regime concorsuale, salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale.

ART. 13.

(Modifiche al codice civile).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo procede alle modifiche delle seguenti disposizioni del codice civile rese necessarie per la definizione della disciplina organica di attuazione dei principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, in particolare prevedendo:

a) l'applicabilità dell'articolo 2394 alle società a responsabilità limitata e l'abrogazione dell'articolo 2394-*bis*;

b) il dovere dell'imprenditore e degli organi sociali di istituire assetti organizzativi adeguati per la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi per l'adozione tempestiva di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale;

c) l'assoggettamento alla procedura di liquidazione giudiziale come causa di scio-

glimento delle società di capitali ai sensi dell'articolo 2484;

d) la possibilità di sospensione dell'operatività della causa di scioglimento di cui all'articolo 2484, primo comma, numero 4), e all'articolo 2545-*duodecies*, nonché degli obblighi posti a carico degli organi sociali dagli articoli 2446, secondo e terzo comma, 2447, 2482-*bis*, quarto, quinto e sesto comma, 2482-*ter* e 2486, in forza delle misure protettive previste nell'ambito delle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, degli accordi di ristrutturazione dei debiti e di regolazione concordata preventiva della crisi;

e) i criteri di quantificazione del danno risarcibile nell'azione di responsabilità promossa contro l'organo di amministrazione della società fondata sulla violazione di quanto previsto dall'articolo 2486;

f) l'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 2409 alle società a responsabilità limitata, anche prive di organo di controllo.

ART. 14.

(Liquidazione coatta amministrativa).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la riforma della liquidazione coatta amministrativa, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) applicare in via generale la disciplina concorsuale ordinaria anche alle imprese in stato di crisi o di insolvenza attualmente soggette alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, mantenendo fermo il relativo regime speciale solo nei casi previsti:

1) dalle leggi speciali in materia di banche e imprese assimilate, intermediari finanziari, imprese assicurative e assimilate;

2) dalle leggi speciali in materia di procedimenti amministrativi di competenza delle autorità amministrative di vi-

gilanza, conseguenti all'accertamento di irregolarità e all'applicazione di sanzioni da parte delle medesime autorità;

b) attribuire alle autorità amministrative di vigilanza le competenze in tema di segnalazione dell'allerta e le funzioni attribuite agli organismi di composizione della crisi nelle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi di cui all'articolo 4, anche al fine di individuare soluzioni di carattere conservativo, nonché la legittimazione alla domanda di apertura della procedura di liquidazione giudiziale di cui all'articolo 7.

ART. 15.

(Amministrazione straordinaria).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per il riordino della disciplina delle amministrazioni straordinarie, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) introdurre un'unica procedura di amministrazione straordinaria, con finalità conservative del patrimonio produttivo, diretta alla regolazione dell'insolvenza di singole imprese ovvero, alle condizioni indicate dall'articolo 81 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, di gruppi di imprese che, in ragione della loro notevole dimensione, assumano un rilievo economico-sociale di carattere generale, anche sotto il profilo della tutela occupazionale;

b) individuare i presupposti di accesso alla procedura, con riguardo all'esistenza congiunta di:

1) uno stato di insolvenza;

2) un rilevante profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;

3) un numero di dipendenti pari ad almeno 400 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità, da calcolare cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di

più imprese appartenenti al medesimo gruppo di imprese;

4) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;

c) stabilire che l'intero procedimento si svolga, su domanda del debitore, dei creditori, del Ministero dello sviluppo economico o del pubblico ministero, dinanzi al tribunale sede della sezione specializzata in materia di impresa, all'esito di un'istruttoria improntata alla massima celerità, omessa ogni formalità non essenziale al rispetto dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa;

d) disciplinare l'operatività di misure protettive analoghe a quelle previste per il concordato preventivo, a decorrere dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura;

e) prevedere che il tribunale, accertati i presupposti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b), disponga l'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nominando un giudice delegato e conferendo a un professionista, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, l'incarico di attestare, entro un breve termine, la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, alla luce del piano predisposto dal commissario straordinario;

f) stabilire che il Ministro dello sviluppo economico nomini con tempestività il commissario straordinario, ovvero, nei casi di eccezionale complessità, tre commissari straordinari, ai quali sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente, individuandoli tra gli iscritti nell'istituendo albo dei commissari straordinari, da regolamentare con predeterminazione dei requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità e trasparenza, prevedendo che gli stessi possano essere successivamente revocati, per giusta causa, dallo stesso Ministro, anche

su istanza motivata del comitato di sorveglianza;

g) prevedere che il tribunale, entro due mesi dal decreto di apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria e previa acquisizione del parere favorevole del Ministero dello sviluppo economico, disponga con decreto l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria, ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, sulla base dell'attestazione del professionista nominato e del piano predisposto dal commissario straordinario; prevedere che, in alternativa, il tribunale dichiari aperta la procedura di liquidazione giudiziale;

h) prevedere che per le società quotate in mercati regolamentati, per le imprese con almeno 1.000 dipendenti e un volume di affari pari a un multiplo significativo di quello individuato ai sensi della lettera b), numero 2), nonché per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali per le quali sussistano i presupposti di cui alla lettera b), il Ministro dello sviluppo economico possa direttamente disporre, in via provvisoria, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, con contestuale nomina del commissario straordinario secondo i criteri di cui alla lettera f), e che in tal caso il tribunale, accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b), confermi entro breve termine l'ammissione alla procedura medesima;

i) disciplinare le modalità di nomina del comitato di sorveglianza da parte del Ministro dello sviluppo economico e, per quanto riguarda i componenti da individuare tra i creditori, da parte del tribunale, nonché la sua composizione e i relativi poteri, specialmente con riguardo alla vigilanza sugli interessi dei creditori, sull'attuazione del programma e sulle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;

l) disciplinare le modalità con cui il tribunale, su ricorso del commissario

straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare:

1) la sospensione ovvero lo scioglimento dei contratti pendenti;

2) il pagamento di crediti pregressi strategici al di fuori delle regole del riparto;

3) l'esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall'imprenditore;

m) definire i contenuti del programma di ristrutturazione sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 4-bis del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, nonché la durata dei programmi di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali, assicurandone la flessibilità in funzione delle caratteristiche dell'impresa e dei mercati di riferimento;

n) legittimare il commissario straordinario e il comitato di sorveglianza a presentare al tribunale istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale ordinaria, in caso di mancata realizzazione del programma ovvero di comprovata insussistenza o del venire meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico; attribuire analoga facoltà a una percentuale non irrisoria dei creditori, consentendone l'esercizio non prima di un congruo termine, in modo da garantire la stabilità della procedura, nella fase iniziale, e l'effettività della tutela dei creditori;

o) disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, anche sulla base di proposte concorrenti, in armonia con i principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 6;

p) estendere alla procedura di amministrazione straordinaria riguardante i gruppi di imprese i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 3;

q) prevedere, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene all'esecuzione del pro-

gramma, che trovino applicazione i criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, sostituendo il fallimento con la liquidazione giudiziale, e che, entro i limiti consentiti dalla normativa dell'Unione europea, sia tenuta ferma la possibilità per lo Stato di garantire i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell'articolo 2-*bis* del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95.

CAPO III

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

ART. 16.

(Disposizioni finanziarie).

1. Dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti, ad eccezione delle disposizioni dell'articolo 2, comma 1, lettera *n*), e dell'articolo 11, comma 1, lettera *a*), per le quali sono previste specifiche autorizzazioni di spesa, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ad essa si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

2. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo di cui alla presente legge, la corrispondente relazione tecnica evidenzia gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione nel proprio ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

PAGINA BIANCA

€ 5,60



17PDL0039820