

SCHEMA

legge delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza

Disposizioni generali

L'articolo 1 delega il Governo ad emanare – entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge – uno o più decreti legislativi (**comma 1**) per riformare:

- le procedure concorsuali (R.D. n. 267 del 1942, c.d. Legge fallimentare);
- la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento (legge n. 3 del 2012);
- il sistema dei privilegi e delle garanzie.

L'articolo 2, che individua i **principi generali** sui quali si fonda la riforma, interviene anzitutto sul lessico della riforma, prevedendo la sostituzione del termine "fallimento" con l'espressione "liquidazione giudiziale". La modifica terminologica dovrà operare anche in relazione alle disposizioni penali contenute nella legge fallimentare, garantendo comunque la continuità delle fattispecie.

Il Governo dovrà inoltre eliminare dalla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, la dichiarazione di fallimento d'ufficio, attualmente disciplinata dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 270 del 1999.

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

Quanto alle procedure, il Governo è chiamato ad adottare un unico modello processuale per l'accertamento dello stato di crisi o dello stato di insolvenza. Il modello processuale dovrà ricalcare il procedimento per la dichiarazione di fallimento attualmente disciplinato dall'art. 15 della legge fallimentare. Il procedimento dovrà caratterizzarsi per particolare celerità, anche nella fase di reclamo contro il provvedimento che dichiara la crisi o l'insolvenza.

A tale modello processuale unitario dovranno essere assoggettate tutte le categorie di debitori, con la sola esclusione degli enti pubblici.

Il Governo dovrà inoltre: prevedere priorità per la trattazione delle proposte che assicurino la continuità aziendale, considerando **la liquidazione giudiziale come extrema ratio**; **uniformare, semplificando, la disciplina dei diversi riti speciali** previsti dalle disposizioni in materia concorsuale; prevedere che la notificazione degli atti nei confronti del debitore professionista o imprenditore venga effettuata attraverso posta elettronica certificata, attingendo al registro delle imprese ovvero all'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti; ridurre i costi e la durata delle procedure concorsuali; la delega prevede di responsabilizzare gli organi di gestione e di contenere le ipotesi di prededuzione; riformulare le disposizioni che hanno dato luogo a contrasti interpretativi; assicurare la **specializzazione dei giudici** addetti alla materia concorsuale e ampliarne la competenza;

istituire presso il Ministero della giustizia un albo dei soggetti, costituiti anche in forma associata o societaria, 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; 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 e nelle direttive 2008/94/CE sulla Protezione dei lavoratori dipendenti in caso di insolvenza del datore di lavoro e 2001/23/CE sulla Tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento della proprietà di un'impresa.

Principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina delle procedure di crisi e dell'insolvenza

L'**articolo 3** detta principi e criteri direttivi per la disciplina della **crisi del gruppo societario**, prefigurando disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle società del gruppo e prevedendo, comunque, che anche in caso di procedure distinte che si svolgano in sedi giudiziarie diverse, vi siano obblighi di reciproca informazione a carico degli organi procedenti.

Con l'**articolo 4** il disegno di legge delega prevede l'introduzione di una fase preventiva di allerta, volta ad **anticipare l'emersione della crisi**.

Essa è concepita quale **strumento stragiudiziale e confidenziale di sostegno alle imprese**, diretto a una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell'impresa, destinato a sfociare in un servizio di composizione assistita della crisi. Lo strumento sfocia, in caso di mancata collaborazione dell'imprenditore, in una dichiarazione pubblica di crisi.

L'**articolo 5** detta principi e criteri direttivi volti all'**incentivazione** di tutti gli **strumenti di composizione stragiudiziale della crisi**, già attualmente disciplinati dal legislatore.

L'**articolo 6** detta principi e criteri direttivi per la riforma dell'istituto del concordato preventivo (**comma 1**), oggi disciplinato dagli articoli 160 e seguenti della legge fallimentare.

L'**articolo 7** individua principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi per la disciplina della **procedura di liquidazione giudiziale (comma 1)** che, nell'intento del legislatore, dovrebbe sostituire l'attuale disciplina del fallimento.

Il primo principio di delega (**comma 2**) è riferito al **potenziamento dei poteri del curatore**, vero *dominus* della liquidazione giudiziale, la cui azione si vuole rendere più efficace grazie ad una serie di misure.

Per quanto riguarda **liquidazione dell'attivo fallimentare**, si intendono introdurre procedure improntate alla massima trasparenza ed efficienza da perseguire anche grazie all'ausilio delle più moderne tecnologie. Premesso che sull'intera gestione della liquidazione si deve garantire la massima vigilanza, trasparenza e pubblicità, il criterio di delega prevede la sostanziale applicazione del *sistema cd. Common* basato su tre elementi fondamentali:

- l'introduzione di un mercato nazionale telematico unificato dei beni da vendere nella procedura,
- la possibilità di acquisto di tali beni da parte dei creditori, appositamente abilitati, su tale mercato;
- l'istituzione di uno o più fondi per la gestione dei beni invenduti.

Un ulteriore principio è volto a prevedere misure per garantire l'accesso e la partecipazione dell'insolvente ad ogni fase della procedura.

L'ultima serie di principi e criteri direttivi concerne **misure acceleratorie** volte a una rapida chiusura della procedura. Tali misure, in particolare, dovranno prevedere di affidare al curatore anche la fase di riparto dell'attivo (anziché al giudice delegato, cui si può, tuttavia, proporre opposizione) nonché di integrare la disciplina della procedura di liquidazione in relazione a procedimenti giudiziari pendenti (in cui sia parte il curatore). Sono previste disposizioni specifiche sul ruolo del curatore dopo la chiusura della fase liquidatoria. In particolare, si dovrà prevedere che: il curatore conservi la legittimazione esclusiva in relazione ai citati procedimenti; il curatore possa mantenere aperta la partita IVA anche dopo la chiusura della liquidazione giudiziale, in pendenza di procedimenti giudiziari.

L'articolo 8 detta principi e criteri direttivi per riformare l'istituto dell'**esdebitazione**

Con il termine esdebitazione si intende la liberazione del fallito dai debiti residui, contratti verso quei creditori che abbiano ritenuto insoddisfacente l'esito di un procedimento concorsuale. L'istituto è stato introdotto nella legge fallimentare con il decreto legislativo n. 5 del 2006 e persegue la finalità di consentire all'imprenditore che si sia comunque comportato correttamente di avviare nuove iniziative imprenditoriali nonostante il pregresso fallimento senza essere gravato da debiti residui.

In particolare, il Governo, nell'esercizio della delega dovrà prevedere che:

- il debitore possa chiedere l'esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura di liquidazione giudiziale o, in ogni caso, trascorsi 3 anni dall'apertura della procedura stessa. I presupposti perché l'istituto sia applicato dal giudice sono la collaborazione con gli organi della procedura e l'assenza di frode o malafede;
- per le insolvenze di minore portata, l'istituto dell'esdebitazione possa applicarsi di diritto, fatta salva per i creditori la possibilità di proporre opposizione dinanzi al tribunale;
- anche le società possano essere ammesse al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori non soddisfatti nell'ambito della procedura concorsuale previo riscontro dei presupposti di meritevolezza in capo agli amministratori e, nel caso di società di persone, in capo ai soci.

L'articolo 9 detta principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina della **composizione delle crisi da sovraindebitamento**, attualmente prevista dalla legge n. 3 del 2012. In particolare, il Governo dovrà nell'esercizio della delega:

- prevedere che la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento sia applicabile anche ai soci illimitatamente responsabili e che debba essere assicurato il coordinamento delle procedure relative a più membri della stessa famiglia;
- disciplinare procedure che consentano la prosecuzione delle attività già svolte dal debitore o la loro eventuale liquidazione, anche su istanza del debitore stesso prevedendo come obbligatoria, esclusivamente per il debitore-consumatore, la soluzione liquidatoria nel caso in cui la crisi o l'insolvenza derivino da colpa grave, malafede o frode del debitore;
- consentire al debitore meritevole di accedere all'esdebitazione anche quando non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, anche futura. Tale possibilità dovrà essere offerta una sola volta; permane a carico del debitore l'obbligo di pagamento dei debiti se, entro 4 anni, sopravvengono utilità;
- prevedere che il piano del debitore-consumatore possa comprendere anche la ristrutturazione del debito contratto a seguito di contratti con cessione del quinto dello stipendio o della pensione;
- prevedere che l'organismo di composizione della crisi valuti nella propria relazione il rispetto, da parte del finanziatore, del merito creditizio, accertando che al momento dell'erogazione del contratto di finanziamento fosse garantito al debitore un margine tale da assicurare un dignitoso tenore di vita;
- 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 in danno dei creditori;
- introdurre misure protettive simili a quelle previste per il concordato preventivo, revocabili su istanza dei creditori o d'ufficio in caso di atti di frode;
- 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, anche al pubblico ministero;
- consentire l'esdebitazione delle persone giuridiche, con modalità e procedure semplificate, escludendo tale beneficio solo se ricorrono ipotesi di frode accertata o di volontario inadempimento del piano o dell'accordo di ristrutturazione dei debiti;
- prevedere sanzioni, anche di natura processuale riguardo ai poteri di impugnativa e di opposizione, a carico del creditore che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento;
- consentire, in caso di frode o inadempimento, ai creditori e al PM di richiedere la conversione della procedura di sovraindebitamento in procedura liquidatoria.

L'articolo 10 delega il Governo a procedere al riordino e alla revisione del sistema dei **privilegi**, nell'ottica di una loro riduzione.

Nell'esercizio della delega il Governo dovrà:

- ridurre i privilegi generali e speciali (in particolare, quelli di natura retentiva);
- adeguare, di conseguenza, l'ordine delle cause legittime di prelazione.

Il privilegio – come il pegno e l'ipoteca – è una causa legittima di prelazione che trova il suo fondamento nella particolare natura del credito (art. 2745 c.c.). I privilegi si dividono in generali e speciali, a seconda che riguardino tutti o alcuni, specifici beni del debitore (art. 2746 c.c.). I privilegi cd. retentivi (o possessori) sono privilegi speciali mobiliari che – oltre a poter essere soddisfatti con precedenza sul ricavato dei beni oggetto di privilegio – hanno la prerogativa di poter essere tenuti dal creditore presso di sé fino alla soddisfazione del credito e di poter essere venduti, in caso di inadempimento, secondo le disposizioni stabilite per la vendita del pegno, quindi al di fuori delle normali procedure esecutive.

L'articolo 11 detta i principi e criteri direttivi per la **revisione del sistema delle garanzie reali non mobiliari**. Nell'esercizio della delega il Governo è chiamato - fra le altre -:

- a regolamentare:
- una forma di garanzia mobiliare non possessoria, 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;
- 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;
- e a prevedere:
- che il soggetto costituente la garanzia, salvo diverso accordo delle parti, abbia la facoltà di utilizzare, nel rispetto dei principi 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;
- che il creditore possa 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;
- forme di pubblicità e di controllo giurisdizionale dell'esecuzione stragiudiziale.

L'articolo 12 delega il Governo (con le modalità ed i termini di cui all'articolo 1) ad adottare disposizioni in materia di **tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire**. La finalità dell'intervento normativo risiede nella necessità di garantire il controllo di legalità da parte del notaio sull'adempimento dell'obbligo di stipulazione della fideiussione, nonché dell'obbligo di rilascio della polizza assicurativa indennitaria (per il cui inadempimento è prevista la nullità del contratto di acquisto dell'immobile) previsti dal decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122.

L'articolo 13 stabilisce principi e criteri direttivi di delega, volti a disciplinare i casi in cui la liquidazione giudiziale si interseca con i procedimenti ablatori su beni di soggetti sottoposti a procedura concorsuale disposti dalla magistratura penale (sequestro e confisca). Nell'esercizio della delega il Governo deve adottare disposizioni di coordinamento con:

- il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D.Lgs. n. 159 del 2011), stabilendo condizioni e criteri di prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale, anteriormente o successivamente alla dichiarazione di insolvenza.
- con la disciplina relativa alla responsabilità amministrativa degli enti (D.Lgs. n. 231 del 2001), e in particolare con le misure cautelari previste da tale normativa, nel rispetto del principio di prevalenza del regime concorsuale, salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale.

L'articolo 14 autorizza il Governo, nell'esercizio della delega, ad apportare alcune **modifiche al codice civile**. Il Governo dovrà:

- prevedere l'applicabilità dell'articolo 2394 del codice civile, relativo alla responsabilità degli amministratori delle società per azioni verso i creditori sociali, anche alle società a responsabilità limitata;
- abrogare l'articolo 2394-*bis* del codice civile, sulle azioni di responsabilità nelle procedure concorsuali;
- affermare nel codice civile il dovere dell'imprenditore e degli organi della società di creare strutture interne all'impresa tali da consentire una tempestiva rilevazione dello stato di crisi, per potere altrettanto tempestivamente attivarsi per adottare uno degli strumenti di superamento della crisi e di recupero della continuità aziendale previsti dalla riforma;
- integrare l'elenco delle cause di scioglimento delle società di capitali (di cui all'articolo 2484 c.c.), includendovi anche l'assoggettamento alla procedura di liquidazione giudiziale;
- prevedere, nell'ambito delle misure protettive che si attivano a seguito delle procedure di allerta, di composizione assistita della crisi, di accordo di ristrutturazione dei debiti e di regolazione concordata preventiva della crisi, la sospensione delle cause di scioglimento della società relative alla perdita del capitale sociale o alla sua riduzione al di sotto del minimo legale (articolo 2484, n. 4 e articolo 2545-*duodecies* c.c.), nonché la sospensione di alcuni obblighi degli organi sociali. In particolare, nelle società di capitali, potranno essere sospesi gli obblighi relativi: alla riduzione del capitale sociale in proporzione alle perdite subite (articolo 2446, secondo e terzo comma; articolo 2482-*bis*, quarto, quinto e sesto comma), la cui funzione è quella di ricostituire la corrispondenza tra capitale sociale e patrimonio effettivo, permettendo ai terzi che contrattano con la società di potersi immediatamente rendere conto della situazione economica; all'aumento del capitale sociale per portarlo ad una cifra non inferiore al minimo legale, quando la riduzione del capitale l'abbia portato sotto la soglia prevista dalla legge (articolo 2447 c.c. per le società per azioni; articolo 2482-*ter* per le società a responsabilità limitata); alla gestione della società da parte degli amministratori (articolo 2486 c.c.);
- definire i criteri di quantificazione del danno risarcibile in caso di azione di responsabilità verso gli amministratori che abbiano violato l'articolo 2486, recando danni alla società e ai soci, ai creditori sociali e ai terzi, attraverso una gestione non limitata alla conservazione del patrimonio sociale;
- prevedere l'applicabilità alle società a responsabilità limitata, anche prive di organo di controllo, delle disposizioni dell'articolo 2409 c.c., in tema di denuncia al tribunale delle irregolarità commesse dagli amministratori;
- estendere i casi nei quali per le società a responsabilità limitata è obbligatoria la nomina di un organo di controllo o di un revisore, prevedendo comunque la nomina obbligatoria quando la società - per due esercizi consecutivi- presenta alcuni requisiti dimensionali (attivo o ricavi delle vendite superiori a 2 milioni di euro o 10 unità di dipendenti);
- prevedere che l'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore cessi quando, per tre esercizi consecutivi, i ricordati requisiti dimensionali non vengono superati;
- prevedere che in caso di violazione delle disposizioni sulla nomina dell'organo di controllo il tribunale possa provvedere su richiesta di ogni interessato o del Conservatore del registro delle imprese.

L'**articolo 15** detta principi e criteri direttivi per la riforma della **liquidazione coatta amministrativa**, attualmente disciplinata nel titolo V della legge fallimentare, finalizzati a un sostanziale ridimensionamento dell'istituto. Finalità della delega è, in particolare, quella di ricondurre anche il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta nell'alveo della disciplina comune, limitando tale istituto speciale alle sole ipotesi in cui:

- la liquidazione sia prevista dalle leggi speciali relative alle seguenti imprese: banche e imprese assimilate; intermediari finanziari; imprese assicurative e assimilate;
- la necessità di liquidare l'impresa costituisca lo sbocco di un procedimento amministrativo di competenza di autorità amministrative di vigilanza volto ad accertare e a sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione.

Il Governo dovrà inoltre attribuire alle autorità amministrative di vigilanza il compito di segnalare l'allerta e di svolgere le funzioni attribuite per le altre imprese agli organismi di composizione della crisi, così da poter individuare soluzioni di carattere conservativo; le stesse autorità amministrative dovranno essere legittimate a presentare domanda per l'apertura della procedura di liquidazione giudiziale (**comma 1**).

Le disposizioni del presente articolo e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione dello stesso trovano applicazione anche con riguardo alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione (**comma 2**).

Disposizioni finanziarie

L'**articolo 16** reca la disposizione di **invarianza finanziaria** del provvedimento. Fanno eccezione due disposizioni del disegno di legge per le quali dovranno prevedersi specifiche autorizzazioni di spesa.