

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	132
Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. C. 3671-bis Governo, e abb. (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e rinvio</i> ) .	132
Sui lavori della Commissione .....	151

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 24 gennaio 2017. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

#### La seduta comincia alle 14.05.

#### Variazione nella composizione della Commissione.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, comunica che il deputato Carlo Sibilia entra a far parte della Commissione.

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

**C. 3671-bis Governo, e abb.**  
(Parere alla II Commissione)

*(Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, segnala innanzitutto come la Commissione Giustizia concluderà l'esame, in sede referente, del provvedimento nella settimana in corso, in quanto l'avvio della discussione in Assemblea dello stesso è previsto per lunedì 30 gennaio prossimo. In tale contesto evidenzia come la Commissione dovrà esprimere il parere sul disegno di legge entro la medesima settimana in corso, invitando pertanto il relatore, Gitti, a formulare la sua proposta di parere nella giornata odierna, in modo da consentirne la votazione nella seduta già convocata per domani.

Gregorio GITTI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, ai fini del parere alla II Commissione Giustizia, il disegno di legge C. 3671-bis, recante delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, nel testo risultante dallo stralcio dell'articolo 15 del disegno di legge n. 3671, deliberato dall'Assemblea il 18 maggio 2016, e come risultante dagli

emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Evidenzia innanzitutto come il disegno di legge costituisca uno degli interventi di riforma più importanti dell'intera legislatura e sia atteso da molti anni dagli studiosi e dagli operatori del settore, considerato che la cornice giuridica della disciplina fallimentare risale al 1942 prima ancora dell'entrata in vigore del Codice civile, in un contesto, anche economico, totalmente diverso da quello attuale.

Nel lungo lasso di tempo nel frattempo trascorso, si sono registrati numerosi tentativi di riforma, spesso di natura episodica se non addirittura emergenziale, i quali sono risultati tuttavia frammentari e scarsamente sistematici: pertanto il provvedimento di riforma in esame risulta assolutamente provvido, sebbene giunga in ritardo rispetto ad alcune gravi situazioni di crisi aziendale, registratisi negli ultimi anni, che forse avrebbero potuto essere affrontate in termini più efficaci qualora si fosse riusciti a intervenire prima su tale complessa tematica.

Ricorda quindi come il disegno di legge, dal quale, come appena accennato, è stato stralciato l'articolo 15, riguardante l'amministrazione straordinaria, sia il frutto del notevole lavoro svolto dalla cosiddetta Commissione Rordorf, presieduta, appunto da Renato Rordorf, uno tra i giudici più autorevoli, preparati ed esperti su tali tematiche.

Passando quindi ad analizzare nel complesso l'impianto del provvedimento, sottolinea innanzitutto come esso, nel quadro di una riforma organica del settore, ribalti la prospettiva delle procedure concorsuali, al fine di introdurre in tale disciplina strumenti che assicurino maggiore flessibilità nello svolgimento delle procedure stesse, in modo da consentire il più possibile la continuità dell'attività d'impresa. Tale flessibilità è inoltre garantita dalla possibilità di valorizzare gli strumenti transattivi, non solo nei confronti della generalità dei creditori e delle banche, ma anche nei confronti dell'Erario, in considerazione del fatto che una cattiva ge-

stione delle crisi d'impresa porta al fallimento dell'impresa stessa, determinando in tal modo un danno anche per la tutela degli interessi erariali relativi alla riscossione dei tributi.

A tale proposito preannuncia che, nella sua proposta di parere, formulerà una condizione con la quale segnalare al Governo l'esigenza di prevedere, in sede di esercizio della delega, misure volte a garantire la più ampia flessibilità, da parte dell'Erario, relativamente a tutte le procedure concorsuali, seguendo un approccio intelligente che consenta l'effettiva salvaguardia dei crediti erariali coinvolti nelle stesse procedure concorsuali.

Un ulteriore aspetto di particolare rilevanza riguarda l'eliminazione, nell'ambito dell'articolo 2 della procedura fallimentare e la sua sostituzione con quella di liquidazione giudiziale: a tale riguardo evidenzia come la nozione di liquidazione giudiziale, oltre ad apparire più corretta sotto il profilo tecnico, superi un'impostazione terminologica e giuridica di stampo ottocentesco, secondo la quale la nozione di fallimento si caratterizzava anche per un particolare stigma morale e sociale.

Segnala altresì l'importanza delle previsioni di delega del medesimo articolo 2, che stabiliscono la creazione di un albo nazionale dei soggetti abilitati a svolgere funzioni di gestione e controllo nell'ambito delle procedure concorsuali, colmando in tal modo una lacuna piuttosto grave del sistema vigente.

Sempre nel quadro del generale rinnovamento delle procedure concorsuali, assume grande rilievo, nel quadro degli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, l'introduzione, prevista dall'articolo 4 del disegno di legge, di una fase preventiva di « allerta », finalizzata all'emersione precoce della crisi d'impresa e a una sua risoluzione assistita. Tale fase preventiva si situa in un momento precedente rispetto all'emergere di una vera e propria crisi di liquidità dell'impresa, ed è finalizzata a evitare che la situazione aziendale possa deteriorarsi ulteriormente fino a pregiudicare definitivamente la sopravvivenza economica. A questo proposito evidenzia

come la definizione della predetta fase di « allerta » ponga alcuni problemi delicati, relativamente alla definizione di classificazioni ed indici necessari per l'attuazione di tale meccanismo. Tale esigenza appare ancor più pressante, laddove si consideri che la giurisprudenza italiana non è abituata, in ragione delle peculiarità della tradizione giuridica nazionale, a operare mediante ricorso a clausole generali. In tale contesto si riserva di inserire, nella sua proposta di parere, un'osservazione volta a raccomandare l'esigenza di configurare una clausola generale contenente indici presuntivi che possano orientare la definizione dello stato di allerta, definendo in tal modo indicazioni precise cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega e che potranno risultare utili anche ai fini dell'esame parlamentare degli schemi di decreto i quali saranno adottati in forza della delega stessa.

Tra gli altri principali profili innovativi del disegno di legge di riforma delle procedure concorsuali richiama inoltre i seguenti:

la facilitazione, nello stesso quadro, all'accesso ai piani attestati di risanamento e agli accordi di ristrutturazione dei debiti;

la semplificazione delle regole processuali, con la riduzione delle incertezze interpretative, anche di natura giurisprudenziale, che nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali; in caso di sbocco giudiziario della crisi è prevista, in particolare, l'unicità della procedura destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza; dopo una prima fase comune, la procedura potrà, seconda i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria;

la revisione della disciplina dei privilegi – ritenuta ormai obsoleta – che, tra le maggiori novità, prevede un sistema di garanzie mobiliari non possessorie;

l'individuazione del tribunale competente in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali; in particolare, le procedure di maggiori dimen-

sioni sono assegnate al tribunale delle imprese (a livello di distretto di corte d'appello);

una rivisitazione, sulla base delle prassi verificate e delle criticità emerse, della normativa sul concordato preventivo, lo strumento ritenuto più funzionale tra quelli concorsuali attualmente vigenti;

la sostanziale eliminazione come procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa, che residua unicamente come possibile sbocco dei procedimenti amministrativi volti all'accertamento e alla sanzione delle gravi irregolarità gestionali dell'impresa;

la previsione di un'esdebitazione di diritto (non dichiarata, quindi, dal giudice) per le insolvenze di minori dimensioni;

le modifiche alla normativa sulle crisi da sovraindebitamento, sia per coordinarla con la riforma in essere sia per tenere conto dell'esperienza maturata dall'introduzione di tale istituto con la legge n. 3 del 2012;

l'introduzione di una specifica disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi di imprese, che va a colmare una lacuna dell'attuale legge fallimentare.

Passando quindi a un'analisi puntuale del contenuto del provvedimento, a cui la Commissione Giustizia ha apportato modifiche rilevanti nel corso dell'esame in sede referente, rileva come esso si componga di 16 articoli, suddivisi in 3 Capi.

Fanno parte del Capo I, contenente le disposizioni generali, gli articoli 1 e 2.

L'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad emanare, entro un anno, uno o più decreti legislativi per:

la riforma delle procedure concorsuali (fallimento, concordato preventivo e liquidazione coatta amministrativa) di cui al regio decreto n. 267 del 1942 (la cosiddetta Legge fallimentare);

la riforma organica della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge n. 3 del 2012;

il riordino dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi;

la revisione dei sistemi dei privilegi e delle garanzie.

In tale ambito il comma 2 precisa che, nell'esercizio della delega, il Governo deve tenere conto della normativa dell'Unione europea sulle procedure di insolvenza, nonché dei principi della *model law* elaborati in materia di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL). È previsto inoltre che il Governo debba curare 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.

In base al comma 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.

L'articolo 2 indica i principi generali per l'esercizio della delega.

In primo luogo al comma 1, lettera *a*), si interviene sul lessico della riforma, prevedendo la sostituzione del termine «fallimento», con tutti i suoi derivati, 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.

Alla lettera *b*) si prevede di eliminare dalla disciplina dell'amministrazione stra-

ordinaria 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, facendo così venir meno l'unica ipotesi di fallibilità di ufficio prevista nel nostro ordinamento.

Ai sensi della lettera *c*) la riforma dovrà inoltre distinguere i concetti di stato di crisi e di insolvenza, configurando la crisi come probabilità di futura insolvenza.

La lettera *d*) delega prevede l'adozione di un unico modello processuale per l'accertamento dello stato di crisi o dello stato di insolvenza: al riguardo si prevede che il modello processuale dovrà ricalcare il procedimento per la dichiarazione di fallimento attualmente disciplinato dall'articolo 15 della legge fallimentare.

La lettera *e*) chiarisce che a tale modello processuale unitario dovranno essere assoggettate tutte le categorie di debitori, con la sola esclusione degli enti pubblici. A fronte di un avvio processuale unitario, alla diversa natura dei debitori dovranno corrispondere diversi esiti processuali, che tengano conto delle peculiarità oggettive e soggettive.

La norma specifica che al cosiddetto piccolo imprenditore (ovvero all'imprenditore che ha un profilo dimensionale inferiore ai parametri individuati dall'articolo 1 della legge fallimentare) deve essere applicata la disciplina dettata per i debitori civili, i professionisti ed i consumatori.

La lettera *f*) prevede di individuare l'autorità giudiziaria territorialmente competente ricorrendo alla nozione di «centro degli interessi principali del debitore», applicando dunque l'articolo 3 del Regolamento (UE) 2015/848, che definisce il centro degli interessi principali come il luogo in cui il debitore esercita la gestione dei suoi interessi in modo abituale e riconoscibile dai terzi: saranno conseguentemente i giudici competenti per il territorio ove è situato tale centro d'interessi ad essere competenti per l'apertura della procedura d'insolvenza.

La lettera *g*) prevede che sia data priorità alla trattazione delle proposte che assicurino la continuità aziendale, consi-

derando la liquidazione giudiziale come *extrema ratio*, purché esse siano funzionali al miglior soddisfacimento dei creditori.

La lettera *h)* stabilisce di uniformare, semplificando, la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale.

La lettera *h-bis)* prevede che la notificazione nei confronti del debitore, professionista o un imprenditore, degli atti delle procedure concorsuali, abbia luogo obbligatoriamente all'indirizzo di posta elettronica certificata del debitore risultante dal registro delle imprese ovvero dall'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei professionisti.

La lettera *i)* prevede di ridurre la durata e i costi delle procedure concorsuali, anche responsabilizzando gli organi di gestione e contenendo le ipotesi di prededuzione per evitare che il pagamento dei crediti prededucibili assorba sostanzialmente tutti l'attivo delle procedure.

La lettera *l)* prevede la riformulazione delle disposizioni che hanno dato luogo a contrasti interpretativi.

Quando all'individuazione dei giudici competenti a conoscere delle procedure di insolvenza, la lettera *m)* stabilisce il principio della specializzazione dei giudici, con adeguamento degli organici degli uffici di cui si ampli la competenza.

In tale ambito viene previsto che le procedure di insolvenza relative a consumatori, professionisti e cosiddetti piccoli imprenditori, dovranno essere attribuite alla competenza dei tribunali circondariali, mantenendo invariata la competenza attuale per le procedure di sovraindebitamento, mentre per le procedure di insolvenza relative alle grandi imprese (tali sono sia i gruppi di imprese di rilevante dimensione sia le imprese già in amministrazione straordinaria) dovranno essere attribuite alla competenza dei tribunali che attualmente sono sede di sezione specializzata in materia di impresa.

La lettera *n)* prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia di un albo dei soggetti abilitati a svolgere funzioni di gestione e controllo nell'ambito

delle procedure concorsuali, disciplinando i requisiti richiesti per l'iscrizione. Questa disposizione è assistita da una autonoma norma di copertura finanziaria.

La lettera *o)* prevede di armonizzare le procedure di crisi e di insolvenza con la tutela dell'occupazione e del reddito dei lavoratori.

Il comma 2 autorizza la spesa di 100 mila euro per il 2017 per l'attuazione della lettera *n)* del comma 1.

Gli articoli da 3 a 15 compongono il Capo II, concernente i principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina delle procedure di crisi e dell'insolvenza.

In tale ambito l'articolo 3 disciplina le procedure relative ai gruppi di imprese, prefigurando disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle imprese facenti parte di un gruppo societario e prevedendo, comunque, che anche in caso di procedure distinte, vi siano obblighi di reciproca informazione a carico degli organi precedenti.

In merito, la relazione illustrativa allegata al disegno di legge sottolinea l'esigenza di colmare questa lacuna della legge fallimentare, 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'impresе soggette a procedura concorsuale e il vigente impianto normativo che impone, invece, di considerare separatamente ogni procedura riguardante singolarmente ciascuna impresa.

Al riguardo il comma 1 indica i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi, nell'esercizio della delega, per quanto riguarda la riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza dei predetti gruppi di imprese. In tale ambito, con riferimento ai profili di competenza della Commissione Finanze, segnala le lettere da *a)* a *c)*.

La lettera *a)* stabilisce che l'Esecutivo, nell'esercizio della delega, debba prevedere una definizione di gruppo di imprese modellata sulla nozione di direzione e coor-

dinamento 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.

La lettera *b)*, anch'essa relativa ad ambiti di competenza della Commissione Finanze, stabilisce che si devono 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.

In base alla lettera *c)*, si prevede di 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.

Gli ulteriori principi e criteri direttivi, contenuti nelle lettere da *d)* a *f)* del comma 1, sono i seguenti:

alla lettera *d)* si prevede 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 determinazione 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;

alla lettera *e)* si prevedono 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;

alla lettera *f)* viene stabilito 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 (il quale stabilisce appunto la postergazione del rimborso dei finanziamenti effettuati dai soci nei confronti della società rispetto ai diritti degli altri creditori, intendendo per finanziamenti dei soci quelli effettuati in un momento di eccessivo squilibrio tra indebitamento e patrimonio della società, ovvero quando la situazione finanziaria della società avrebbe reso ragionevole un conferimento dei soci stessi), 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.

Con riferimento alle ipotesi di gestione unitaria della procedura di concordato preventivo di gruppo, il comma 2 stabilisce che devono essere previsti:

alla lettera *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;

alla lettera *b)*, la contemporanea e separata votazione dei creditori di ciascuna impresa;

alla lettera *c)*, gli effetti dell'eventuale annullamento o risoluzione della proposta unitaria omologata;

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

alla lettera *e)*, gli effetti dell'eventuale annullamento o risoluzione della proposta unitaria omologata;

alla lettera *f)*, i criteri per la formulazione del piano unitario di risoluzione della crisi del gruppo, eventualmente attraverso operazioni contrattuali e riorga-

nizzative intragruppo 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.

Il comma 3 detta invece principi e criteri direttivi per la gestione unitaria della liquidazione giudiziale di gruppo.

Anche per questa procedura si prevede, alla lettera *a*), un solo giudice delegato e un solo curatore, ma viene specificato che i comitati dei creditori restano distinti (uno per ciascuna impresa del gruppo).

Il Governo dovrà inoltre:

ai sensi della lettera *b*), individuare un criterio di ripartizione proporzionale dei costi della procedura tra le singole imprese del gruppo;

ai sensi della lettera *c*), attribuire al curatore alcuni poteri da esercitare anche nei confronti di imprese non insolventi del gruppo (azionare rimedi contro operazioni precedenti l'accertamento dello stato di insolvenza, ma che possano aver drenato risorse dall'impresa verso altra impresa del gruppo, in danno dei creditori; esercitare le azioni di responsabilità nei confronti degli enti preposti alla direzione o al controllo dell'impresa insolvente; denunciare le irregolarità gestionali commesse dagli amministratori di tali imprese; segnalare lo stato di insolvenza, ovvero di promuoverne l'accertamento, quando vi siano altre imprese del gruppo non coinvolte nella liquidazione giudiziale per le quali si ravvisi l'insolvenza;

ai sensi della lettera *d*), disciplinare eventuali proposte di concordato liquidatorio giudiziale.

L'articolo 4 prevede, sulla scorta delle raccomandazioni UE e delle linee guida internazionali, l'introduzione di una fase preventiva di allerta, volta ad anticipare l'emersione della crisi: tale fase preventiva è concepita come 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, attraverso il coinvolgimento del tribunale.

A tale proposito vengono dettati i seguenti principi di delega:

alla lettera *0a*), la quale attiene agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, si prevede di individuare i casi in cui le procedure di allerta non trovano applicazione, richiamando le ipotesi di società quotate in borsa o in altro mercato regolamentato, nonché di grandi imprese;

alla lettera *a*) si attribuisce la competenza ad assistere il debitore nella procedura di composizione assistita della crisi a un'apposita sezione degli organismi di composizione della crisi, già previsti dalla normativa sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge n. 3 del 2012 e al regolamento attuativo decreto ministeriale n. 202 del 2014), prevedendo che l'organismo di composizione della crisi scelto dal debitore affidi a un esperto scelto tra soggetti forniti di adeguata professionalità nella gestione delle crisi d'impresa l'incarico di giungere a una soluzione della crisi concordata tra il debitore e i creditori, e che lo stesso organismo di composizione della crisi verifichi se è stata raggiunta una soluzione concordata tra il debitore e i creditori;

ancora con riferimento ai profili di competenza della Commissione Finanze, alla lettera *b*) viene previsto l'obbligo per gli organi di controllo societari e degli organi di revisione, entro le proprie competenze, di avvisare immediatamente gli amministratori dell'esistenza di fondati indizi di uno stato di crisi; se all'avviso gli amministratori non daranno risposta o daranno risposta inadeguata, gli stessi organi di controllo dovranno rivolgersi direttamente al presidente della competente sezione del tribunale specializzata in materia di impresa;

sempre in relazione ai profili di competenza della Commissione Finanze, alla

lettera *c*) si prevede l'obbligo, per alcuni creditori pubblici qualificati (tra cui, in particolare, l'Agenzia delle entrate, gli agenti della riscossione e gli enti previdenziali), di segnalare immediatamente agli organi di controllo della società e al presidente della competente sezione del tribunale specializzata in materia di impresa « il perdurare di inadempimenti di importo rilevante », importo che dovrà essere definito in rapporto alle dimensioni dell'impresa, considerando l'importo non versato delle imposte o dei contributi previdenziali autodichiarati o definitivamente accertati, in modo da assicurare l'anticipata e tempestiva emersione della crisi in relazione a tutte le imprese soggette alle procedure di allerta e composizione;

alla lettera *d*) si prevede che il presidente della competente sezione del tribunale specializzata in materia di impresa convochi il debitore e – se previsti – gli organi di controllo della società, al fine di individuare, previa verifica della situazione economica, le misure più idonee per uscire dallo stato di crisi;

alla lettera *e*) si prevede che il presidente della competente sezione del tribunale specializzata in materia di impresa possa affidare l'incarico di individuare le idonee misure per risolvere la crisi a un professionista nella soluzione delle crisi d'impresa, iscritto presso il relativo organismo; in tal caso, le misure per evitare l'aggravamento della situazione debitoria dovranno essere attuate entro un congruo termine, prorogabile non oltre i 6 mesi, scaduto il quale il giudice verificare l'attuazione delle misure stesse;

alla lettera *f*) si prevede la possibilità per il debitore di rivolgersi alla sezione del tribunale specializzata in materia di impresa per chiedere « misure protettive » necessarie a concludere la procedura di composizione assistita della crisi, disciplinando la durata, gli effetti e la pubblicità, nonché la revocabilità in caso di atti in frode ai creditori o quando il soggetto esperto nella gestione delle crisi di impresa riferisca che non vi è possibilità di

giungere a una soluzione concordata della crisi stessa o che non vi sono significativi progressi nell'attuazione delle misure idonee a superare la crisi;

alla lettera *g*) si prevedono misure premiali o sanzionatorie, sia di natura patrimoniale sia in termini di responsabilità personale, a favore dell'imprenditore che ha tempestivamente proposto l'istanza di composizione assistita della crisi o che ha tempestivamente chiesto l'omologazione di un accordo di ristrutturazione, o proposto un concordato preventivo o proposto ricorso per l'apertura della procedura di liquidazione giudiziale; in particolare, per quanto riguarda i profili di competenza della Commissione Finanze, tra le misure premiali si contempla una congrua riduzione di interessi e sanzioni correlati ai debiti fiscali dell'impresa;

alla lettera *h*) si stabilisce di regolare i rapporti tra il procedimento di composizione assistita della crisi e il procedimento dinanzi alla sezione specializzata in materia di impresa, prevedendo, in particolare, che l'organismo di composizione della crisi dia comunicazione ai creditori pubblici qualificati della conclusione del procedimento iniziato innanzi ad esso e stabilendo il termine entro il quale il creditore pubblico qualificato effettua la segnalazione agli organi di controllo della società e al presidente della competente sezione del tribunale specializzata in materia di impresa del perdurare di inadempimenti di importo rilevante, prevista dalla sopra illustrata lettera *c*).

L'articolo 5 stabilisce i principi e criteri direttivi ai quali il Governo si deve attenere, nell'esercizio della delega, al fine di incentivare tutti gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, già attualmente disciplinati dal legislatore. Rileva come si tratti, in particolare, degli accordi di ristrutturazione dei debiti, dei piani attestati di risanamento e delle convenzioni di moratoria, nonché i relativi effetti.

In particolare il Governo è chiamato:

ai sensi della lettera *a*), a estendere la procedura relativa all'accordo di ristrutturazione



turazione con intermediari finanziari prevista dall'articolo 182-*septies* del regio decreto n. 267 del 1942, 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;

ai sensi della lettera *b*), a modificare la disciplina dell'accordo di ristrutturazione dei debiti, eliminando o riducendo il limite del 60 per cento dei crediti previsto nell'articolo 182-*bis* del citato regio decreto n. 267 per poter omologare l'accordo di ristrutturazione dei debiti: in tale ambito l'abbassamento della percentuale dei crediti aderenti all'accordo ha come presupposto l'esclusione della la moratoria del pagamento dei creditori estranei e l'esclusione delle misure protettive (blocco delle procedure esecutive) del patrimonio del debitore;

ai sensi della lettera *c*), ad assimilare la disciplina delle misure protettive degli accordi di ristrutturazione dei debiti a quella prevista per la procedura di concordato preventivo;

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

ai sensi della lettera *e*), a prevedere che il piano attestato abbia forma scritta, data certa e contenuto analitico;

ai sensi della lettera *f*), a imporre la rinnovazione delle prescritte attestazioni nel caso di successive modifiche, non marginali, dell'accordo o del piano.

L'articolo 6 detta principi e criteri direttivi per la riforma dell'istituto del concordato preventivo, sul quale anche recentemente si è appuntata l'attenzione del legislatore, individuando inoltre criteri particolari per il concordato di società.

In particolare, i principi e criteri direttivi di cui comma 1 stabiliscono:

alla lettera *a*), di prevedere l'inammissibilità di proposte che;

alla lettera *b*), di riconoscere anche i casi in cui il terzo ha la possibilità di promuovere il concordato in continuità quando sia già stata accertata l'insolvenza e non la mera crisi del debitore; in tale ambito si prevede la legittimazione del terzo, nel rispetto dei principi del contraddittorio, garantendo una tutela al debitore per l'eventuale inadempimento del terzo;

alla lettera *c*), di riformare le misure protettive, con particolare riferimento alla loro durata, prevedendone la revocabilità su ricorso degli interessati;

alla lettera *d*), di ridefinire le modalità di accertamento della veridicità dei dati aziendali riportati nel piano e della sua fattibilità, disciplinando l'entità massima dei compensi dei professionisti incaricati dal debitore, parametrando all'attivo dell'impresa soggetta alla procedura e prevedendo altresì che i crediti dei professionisti sorti in funzione del deposito della domanda di concordato siano prededucibili;

alla lettera *e*), di suddividere i creditori in classi, in base alla posizione giuridica e all'omogeneità degli interessi economici;

alla lettera *f*), di determinare i poteri del tribunale, con riguardo alla fattibilità del piano;

alla lettera *g*), di eliminare l'adunanza dei creditori, disciplinando modalità telematiche per consentire ai creditori di dibattere sulle proposte e esprimere il proprio voto, nonché di consentire, quando un solo creditore è titolare di crediti pari alla maggioranza degli ammessi al voto, il calcolo delle maggioranze « per teste », disciplinando il conflitto di interessi;

alla lettera *h*), di disciplinare il diritto di voto dei creditori con diritto di prela-

zione, il cui pagamento sia dilazionato, e dei creditori soddisfatti con utilità diverse dal denaro;

alla lettera *i*), di rivedere l'attuale disciplina dei rapporti pendenti, con riferimento alla loro possibile sospensione e scioglimento, al ruolo del commissario giudiziale, alla competenza per la determinazione dell'indennizzo;

alla lettera *i-bis*), di integrare la disciplina del concordato con continuità aziendale, prevedendo:

1) che il piano può contenere, salvo che sia programmata la liquidazione dei beni o diritti sui quali sussiste la causa di prelazione, una moratoria per il pagamento dei creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca per un periodo di tempo anche superiore ad un anno, riconoscendo in tal caso ai predetti creditori diritto di voto;

2) che tale disciplina si applica anche alla proposta di concordato la quale preveda la continuità aziendale e nel contempo la liquidazione di beni non funzionali all'esercizio dell'impresa, a condizione che i creditori vengano soddisfatti in misura prevalente dal ricavato prodotto dalla continuità aziendale;

3) che tale disciplina si applica anche nei casi in cui l'azienda sia oggetto di contratto di affitto;

alla lettera *l*), di disciplinare in modo dettagliato la fase di esecuzione del piano e di prevedere la possibilità per il tribunale di affidare ad un terzo l'esecuzione della proposta concordataria;

alla lettera *m*), di riformare la disciplina della revoca, dell'annullamento e della risoluzione del concordato preventivo, consentendo al commissario giudiziale di attivarsi per la risoluzione per inadempimento, su istanza del creditore;

alla lettera *n*), di stabilire i presupposti per estendere il beneficio dell'esdebitazione ai soci illimitatamente responsabili;

alla lettera *o*), di riordinare la disciplina dei finanziamenti alle imprese in crisi, riconoscendo stabilità alla prededuzione dei finanziamenti autorizzati dal giudice nel caso di successiva liquidazione giudiziale o amministrazione straordinaria;

in merito agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, alla lettera *p*), di disciplinare, nel concordato senza transazione fiscale, il trattamento del credito da IVA, tenendo conto delle sentenze della Corte di giustizia UE (la quale, con la recente sentenza 7 aprile 2016, C-546/14, ha stabilito che la procedura di concordato preventivo prevista dall'articolo 182-ter della legge fallimentare è compatibile con il diritto comunitario anche se viene previsto il pagamento soltanto parziale del debito IVA da parte dell'imprenditore in difficoltà finanziaria, a condizione che un esperto indipendente attesti che l'erario non otterrebbe un pagamento maggiore in caso di fallimento).

Il comma 2 detta specifici principi e criteri direttivi per la riforma del concordato preventivo delle società, la quale è volta, in particolare, a individuare una disciplina maggiormente dettagliata per questi concordati che, pur rappresentando oggi la maggioranza dei casi, non trovano nella legge fallimentare una autonoma considerazione.

In tale ambito la lettera *a*) prevede che siano disciplinati compiutamente presupposti, legittimazione ed effetti dell'azione di responsabilità e dell'azione dei creditori della società.

La lettera *b*) stabilisce che, a seguito dell'omologazione della proposta di concordato, il tribunale dovrà nominare un amministratore provvisorio che adempia all'obbligo di attuare tempestivamente i contenuti della proposta stessa; tale amministratore avrà i poteri dell'assemblea dei soci e potrà sostituirsi ai soci nell'esercizio del voto.

La lettera *c*) contempla di disciplinare l'eventuale trasformazione, fusione o scissione che si verifichi nel corso della procedura, prevedendo:

che i creditori possano proporre opposizione solo in sede di controllo giudiziale sulla legittimità della domanda di concordato;

che gli effetti prodotti dalle suddette operazioni siano irreversibili – anche in caso di risoluzione o annullamento del concordato – salvo il diritto al risarcimento dei soci o dei terzi danneggiati;

che non spetti ai soci il diritto di recesso a seguito di operazioni che incidono sull'organizzazione finanziaria della società.

L'articolo 7 stabilisce i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega per la riforma della procedura di liquidazione giudiziale che, nell'intento del legislatore, dovrebbe sostituire l'attuale disciplina del fallimento.

Al riguardo rileva come la finalità della riforma sia quella di rendere più snella ed efficiente la procedura, nella quale particolare centralità è data alla figura del curatore.

Si prevede, in tale prospettiva, un potenziamento della procedura e la specificazione dei suoi effetti sui rapporti di lavoro subordinato; maggiore rapidità nell'accertamento del passivo e trasparenza nella liquidazione dell'attivo; l'integrazione della disciplina dei rapporti giuridici pendenti; misure acceleratorie volte a chiudere la procedura.

Il primo principio di delega, recato dal comma 2, si riferisce 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 riguardanti: una più stringente disciplina delle incompatibilità che lo riguardano (nel succedersi delle diverse procedure); la definizione dei poteri di accesso alle banche dati delle PA (per assicurare l'effettività dell'apprensione dell'attivo liquidatorio); la definizione del contenuto minimo del programma di liquidazione; il chiarimento dei poteri giudiziali – in relazione all'azzeramento dei privilegi e degli altri vincoli sui beni ven-

duti e di cui è riscosso il prezzo, nell'ipotesi in cui il curatore subentri nel preliminare di vendita.

Il medesimo comma 2 prevede l'attribuzione al curatore di poteri per compiere atti e operazioni sulla struttura organizzativa e finanziaria della società previsti nel programma di liquidazione (oltre, quindi, i compiti ordinari di gestione della procedura e quelli integrativi previsti dalla vigente legge fallimentare) assicurando, comunque, idonea informazione a soci e creditori nonché tutela, di questi ultimi e dei terzi, in sede concorsuale.

Con riferimento agli ambiti di interesse della Commissione Finanze segnala il comma 5, il quale, nella stessa ottica di potenziamento dei poteri del curatore, prevede la legittimazione del curatore a promuovere o proseguire specifiche azioni giudiziali: l'azione sociale di responsabilità e l'azione dei creditori sociali previste per le società di capitali e per le società cooperative dall'articolo 2394 del codice civile; l'azione contro i soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società (articolo 2476, settimo comma, del codice civile), le azioni di responsabilità verso società o enti che esercitano attività di direzione e coordinamento di società (articolo 2497 del codice civile); si tratta di azioni che sono attualmente promosse dai soci o dai creditori sociali.

In base al medesimo comma 5, dovrà essere conferita al curatore la legittimazione all'azione sociale di responsabilità e all'azione dei creditori sociali in caso di violazione delle regole di separatezza tra uno o più patrimoni destinati a uno specifico affare (ai sensi dell'articolo 2447-*bis* del codice civile) costituiti dalla società e il patrimonio della società stessa; nelle società di persone, il curatore deve essere, infine, legittimato ad avviare l'azione di responsabilità verso il socio amministratore a cui non sia stata estesa la procedura di liquidazione.

Sempre in tema di estensione dei poteri del curatore, rileva inoltre come, ai sensi del comma 10, lettera *a*), in sede di chiusura della procedura di liquidazione,

al curatore potrà essere affidata la fase di riparto dell'attivo tra i creditori, fatta salva la possibilità degli interessati di proporre opposizione davanti al giudice.

Un altro criterio di delega, recato dal comma 3, concerne, per quanto riguarda le procedure concorsuali di minore complessità, la possibilità di sostituire le funzioni del comitato dei creditori con forme di consultazione telematica dei creditori, anche nelle forme del silenzio assenso.

Il comma 4, lettera *a*), prevede che il potenziamento della procedura di liquidazione giudiziale si ottiene adottando misure dirette a escludere l'operatività di esecuzione speciali e di privilegi processuali (anche di natura fondiaria). In tale ambito, durante l'esame del provvedimento presso la Commissione Giustizia, al medesimo comma 4, lettera *a*), è stato aggiunto che occorrerà prevedere, in ogni caso, che il privilegio fondiario continua ad operare sino alla scadenza del secondo anno successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui all'articolo 1 del disegno di legge. La lettera *b*) del comma 4 prevede inoltre la limitazione della possibilità di azioni di inefficacia e revocatorie.

Il comma 6 prevede una specifica serie di principi e criteri direttivi riferiti all'integrazione della disciplina dei rapporti giuridici pendenti, prevista dall'articolo 72 della legge fallimentare.

Per quanto riguarda gli effetti della procedura di liquidazione sui rapporti di lavoro subordinati in corso, il comma 7 indica, come ulteriore criterio direttivo, il coordinamento di tale disciplina con la normativa vigente in tema di diritto del lavoro in relazione a licenziamenti, forme assicurative e di integrazione salariale, il TFR e le modalità di insinuazione al passivo.

In particolare, si vuole impedire, come esplicitato dalla relazione illustrativa del disegno di legge, che l'avvio della procedura concorsuale non integri di per sé solo gli estremi di una causa legittima di licenziamento.

Il comma 8 stabilisce un principio direttivo riguardante la fase dell'accertamento del passivo, prevedendo che tale fase sia improntata a criteri di snellezza e concentrazione; a tale proposito le misure che il legislatore delegato dovrà adottare dovranno riguardare:

alla lettera *a*), l'agevolazione della presentazione delle domande tempestive di ammissione dei creditori e dei terzi (anche residenti all'estero) per via telematica, restringendo l'ammissibilità delle domande tardive;

alla lettera *b*), l'introduzione di forme semplificate per le domande di minor valore e complessità;

alla lettera *c*), l'introduzione di preclusioni attenuate già nella fase monocratica;

alla lettera *d*), misure per assicurare stabilità alle decisioni sui diritti reali immobiliari;

alla lettera *e*), l'attrazione nella sede concorsuale l'accertamento di ogni credito opposto in compensazione; la compensazione attualmente può avvenire anche in sede giudiziale, con pronuncia intervenuta dopo l'apertura della procedura concorsuale, quando il fatto genetico del credito sia anteriore alla dichiarazione di fallimento;

alla lettera *f*), il chiarimento circa le modalità di verifica dei diritti sui beni del debitore di chi si sia costituito come terzo datore di ipoteca su tali beni;

alla lettera *g*), l'adeguamento dei criteri civilistici di calcolo degli interessi alle modalità di liquidazione dell'attivo.

Il comma 9 intende introdurre significativi elementi di novità per quanto riguarda la liquidazione dell'attivo fallimentare, con una procedura improntata alla massima trasparenza ed efficienza, da perseguire anche grazie all'ausilio delle più moderne tecnologie.

Premesso che sull'intera gestione della liquidazione si deve garantire la massima

vigilanza, trasparenza e pubblicità, il criterio di delega ivi previsto stabilisce la sostanziale applicazione del sistema cosiddetto *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 un fondo per la gestione dei beni invenduti.

Il comma 9-*bis*, introdotto dalla Commissione Giustizia, introduce l'ulteriore criterio relativo alla previsione di misure volte a garantire all'insolvente i diritti di informazione, accesso e partecipazione, assicurando all'insolvente l'informazione sull'andamento della procedura, e che egli abbia diritto di accesso, con possibilità di presa visione e di estrazione di copia, agli atti della procedura non coperti da segreto.

L'ultima serie di principi e criteri direttivi, recati dal comma 10, concerne misure acceleratorie volte a una rapida chiusura della procedura.

Ai sensi della lettera *a)* del predetto comma 10 tali misure, in particolare, dovranno prevedere di affidare anche la fase di riparto dell'attivo al curatore, anziché al giudice delegato, al quale si può, tuttavia, proporre opposizione.

Inoltre, in base alla lettera *b)* del medesimo comma 10, la quale è stata modificata, nel senso di un ampliamento delle fattispecie previste, dalla Commissione Giustizia durante l'esame in sede referente, le predette misure dovranno integrare la disciplina della procedura di liquidazione in relazione a procedimenti giudiziari pendenti in cui sia parte il curatore.

Esse dovranno prevedere, in particolare, che il curatore conservi la legittimazione esclusiva in relazione ai predetti procedimenti; che, con il decreto di chiusura in pendenza di procedimenti giudi-

ziari, il tribunale dispone sulle modalità del rendiconto e del riparto supplementare, nonché sulla determinazione del supplemento di compenso eventualmente spettante al curatore in caso di realizzazione di ulteriore attivo. Dovrà inoltre essere previsto che al curatore sia consentito di mantenere aperta la partita IVA anche dopo la chiusura del fallimento in pendenza di procedimenti giudiziari.

In base alla lettera *c)* del comma 10 ulteriori misure acceleratorie riguardano la possibilità, in particolari ipotesi di chiusura della procedura di liquidazione di una società di capitali, che il curatore possa convocare l'assemblea ordinaria dei soci per assumere decisioni riguardanti, in particolare, la possibilità o meno di prosecuzione dell'attività d'impresa.

La lettera *d)* prevede di disciplinare e incentivare proposte (da parte dello stesso debitore, di creditori o terzi) di un concordato liquidatorio giudiziale, nel caso in cui il debitore apporti nuove risorse che incrementino in misura apprezzabile l'attivo.

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

In particolare la riforma dovrà prevedere, a seguito della procedura di liquidazione giudiziale:

ai sensi della lettera *a)*, che il debitore possa presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura: in merito viene stabilito che i presupposti perché l'istituto sia applicato dal giudice sono la collaborazione con gli organi della procedura e l'assenza di frode o malafede;

ai sensi della lettera *b)*, l'introduzione di particolari forme di esdebitazione di diritto riservate alle insolvenze minori; l'esdebitazione potrà operare di diritto a patto che non vi si oppongano i creditori, contestando la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'istituto e l'opposizione dovrà essere proposta al tribunale fatta salva per i creditori la possibilità di proporre opposizione dinanzi al tribunale;

ai sensi della lettera *c*), che anche le società possano essere liberate dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti nell'ambito della procedura concorsuale: a tal fine nelle società di capitali dovranno essere valutati i requisiti di meritevolezza degli amministratori e nelle società di persone quelli dei soci, 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, al fine di armonizzarla con le modifiche apportate all'insolvenza e alla crisi di impresa e di incentivarne l'utilizzo. Al riguardo la relazione illustrativa sottolinea infatti la «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».

In merito si stabilisce che il riordino e la semplificazione della disciplina sul sovraindebitamento sia realizzata secondo i seguenti principi:

la lettera *a*), modificata nel corso dell'esame in sede referente dalla Commissione Giustizia, prevede che siano compresi nella procedura i soci illimitatamente responsabili, individuando altresì criteri di coordinamento nella gestione delle procedure per sovraindebitamento riguardanti più membri della stessa famiglia;

la lettera *b*), anch'essa oggetto di modifica da parte della II Commissione in sede referente, prevede che siano disciplinate 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, in relazione al solo debitore-consumatore, solo la soluzione liquidatoria, con esclusione dell'esdebitazione, nel

caso in cui la crisi o l'insolvenza derivino da colpa grave, malafede o frode del debitore;

la lettera *c*) prevede che sia consentito al debitore meritevole di accedere all'esdebitazione anche quando non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno futura: tale possibilità dovrà essere offerta una sola volta; permane, a carico del debitore, l'obbligo di pagamento dei debiti se, entro quattro anni, sopravvengono utilità;

in tale ambito, con riferimento alle materie di competenza della Commissione Finanze, segnala la lettera *c-bis*), introdotta durante l'esame da parte della Commissione Giustizia, la quale stabilisce che occorre prevedere che il piano del consumatore possa comprendere la ristrutturazione anche dei crediti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno;

sempre con riguardo agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala inoltre la lettera *c-ter*), anch'essa inserita dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente, la quale prevede che sia incluso nella relazione dell'Organismo di composizione della crisi previsto dall'articolo 9, comma 3-*bis*, della legge n. 3 del 2012 (recante disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), l'indicazione del rispetto, da parte del finanziatore, del merito creditizio in relazione al reddito disponibile al debitore, dedotto quanto necessario ad un «dignitoso tenore di vita», al momento dell'erogazione;

la lettera *d*) indica il criterio di preclusione dell'accesso alle procedure al debitore che abbia già beneficiato per due volte dell'esdebitazione o che abbia beneficiato anche una sola volta dell'esdebitazione nei 5 anni precedenti alla domanda o che sia stato riconosciuto responsabile di frode in danno dei creditori;

la lettera *e*) prevede l'introduzione di misure protettive simili a quelle previste

per il concordato preventivo, revocabili su istanza dei creditori o d'ufficio in caso di atti di frode;

la lettera *f*) introduce tra i principi di delega la previsione che l'iniziativa per l'apertura delle soluzioni liquidatorie, anche in pendenza di procedure esecutivo individuali, sia attribuita ai creditori e, quando l'insolvenza riguarda un imprenditore, anche al pubblico ministero;

la lettera *g*) prevede che sia consentita l'esdebitazione delle persone giuridiche, con modalità e procedure semplificate e di escludere tale beneficio solo se ricorrono ipotesi di frode accertata o di volontario inadempimento del piano o dell'accordo di ristrutturazione dei debiti;

la lettera *h*) prevede che siano previste sanzioni a carico del creditore che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento: in merito le sanzioni potranno anche avere natura processuale e riferirsi ai poteri di impugnativa e di opposizione;

la lettera *i*) reca il principio in base al quale, in caso di frode o inadempimento, si dovrà consentire ai creditori e al PM di richiedere la conversione della procedura di sovraindebitamento in procedura liquidatoria.

L'articolo 10 stabilisce che il Governo proceda, nell'ambito della delega, alla revisione del sistema dei privilegi, nell'ottica di una loro riduzione. In particolare si prevede che, nell'esercizio della delega, si persegua l'obiettivo di ridurre le ipotesi di privilegio generale, 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.

Al riguardo ricorda che alla ripartizione dell'attivo accertato tra i creditori si procede per categorie di credito; queste ultime sono, in ordine di liquidazione, ai

sensi dell'articolo 111 della Legge fallimentare:

i crediti prededucibili (quelli sorti in occasione o in funzione delle procedure concorsuali oltre a quelli così qualificati da una specifica disposizione di legge);

i crediti privilegiati, in quanto assistiti da cause legittime di prelazione;

i crediti non garantiti (cosiddetti crediti chirografari).

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge, i numerosi interventi della legislazione speciale sul complessivo sistema dei privilegi hanno causato seri problemi sistematici che invitano ad una rivisitazione complessiva della materia. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla riduzione dei privilegi cosiddetti, cioè i 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 della garanzie reali mobiliari.

In tale ambito il primo criterio di delega, recato dalla lettera *a*) del comma 1, prevede l'introduzione nell'ordinamento di una nuova garanzia reale mobiliare di natura non possessoria, alla cui costituzione sono connessi gli ulteriori principi e criteri direttivi: ci si riferisce, quindi, a una nuova forma di pegno mobiliare a garanzia del credito in cui il debitore – diversamente che nel pegno (possessorio) – non si spossa del bene mobile che ne è oggetto; la mancata disponibilità del bene da parte del creditore garantito è compensata da adeguate forme di pubblicità che, nello specifico, consistono nell'iscrizione della garanzia in un apposito registro informatizzato.

Il pegno non possessorio potrà avere a oggetto beni mobili materiali o immateriali, anche futuri; determinati o determinabili, salva la necessaria indicazione dell'ammontare massimo garantito; crediti diversi ed ulteriori rispetto a quelli inizialmente determinati.

Di tale nuova forma di garanzia non possessoria il legislatore delegato dovrà disciplinare:

i requisiti, prevedendo – conformemente al pegno possessorio – la necessità della forma scritta;

le modalità di costituzione (è esplicitata la possibilità di costituire la garanzia anche con l'iscrizione nel citato registro informatizzato);

i casi di opponibilità ai terzi;

il possibile concorso con altre cause legittime di prelazione.

In relazione agli effetti della garanzia, la lettera *c)* prevede tra i criteri di delega quello in base al quale il debitore – salvo diversi accordi con il creditore – potrà continuare ad avere la disponibilità del bene mobile dato in pegno, utilizzandolo anche nell'esercizio della sua attività economica e che il diritto di prelazione potrà estendersi in tal caso – senza effetto novativo per la garanzia originaria – dai beni inizialmente garantiti a quelli che risulteranno dagli atti di disposizione da parte del debitore. Come riportato nella relazione illustrativa, il modello su cui si basa tale ultima previsione è quello del pegno rotativo, largamente diffuso nella prassi bancaria e il cui modello contrattuale è il pegno su titoli, cioè il contratto costitutivo di garanzia reale con il quale un soggetto, per ottenere un'anticipazione dalla banca o per costituirsi una garanzia per i propri debiti (anche futuri), offre in pegno strumenti finanziari; una volta scaduto il titolo, la banca con il ricavato può acquistare altri e nuovi titoli o strumenti finanziari da sottoporre all'originario vincolo di garanzia reale. Il creditore potrà, in ogni caso, promuovere azioni conservative o inibitorie sul bene in caso di

abuso nell'utilizzazione da parte del debitore.

Il criterio di cui alla lettera *b)* riguarda specificamente il registro informatizzato ove iscrivere il pegno non possessorio, prevedendo che si dovranno regolamentare forme, contenuto ed effetti dell'iscrizione nel registro prevedendo: la sua accessibilità al pubblico per via telematica con modalità che salvaguardino le esigenze di riservatezza dei dati; la possibilità di consultazioni, iscrizioni, annotazioni, modifica, rinnovo ed estensione delle garanzie iscritte; la regolamentazione del possibile concorso di garanzie, derivante da annotazioni plurime (sullo stesso bene); la copertura delle spese relative alla gestione del registro con l'imposizione (anche in via regolamentare) di un importo in denaro da parte degli interessati alle indicate operazioni sul registro stesso.

La previsione di delega di cui alla lettera *d)* introduce una deroga al divieto di patto commissorio di cui all'articolo 2744 del codice civile, cioè del patto con cui il debitore conviene col creditore che questi possa acquistare la proprietà del bene garantito in caso di mancato pagamento del credito entro il termine stabilito (cioè, anche in caso di valore del bene maggiore rispetto al credito cui si riferisce la garanzia). Al riguardo la normativa delegata dovrà consentire che il creditore possa escutere in via stragiudiziale la garanzia in deroga al citato divieto (acquistando, quindi, la proprietà del bene) quando il valore del bene sia determinato in maniera oggettiva. Viene previsto altresì che, nella eventualità che il valore di realizzo o assegnazione del bene sia maggiore di quello del credito, andrà però immediatamente restituita l'eccedenza al debitore o ad altri creditori.

Il criterio direttivo previsto dalla lettera *e)* prevede:

forme di pubblicità e di controllo del giudice sull'escussione stragiudiziale della garanzia, di cui alla lettera *d)*;

la regolamentazione dei rapporti di tale escussione con l'esecuzione forzata e le procedure concorsuali;



l'adozione di misure di protezione del debitore-consumatore;

forme di tutela dei terzi che abbiano contrattato col debitore non spossessato o che abbiano, in buona fede, acquistato diritti sul bene mobile oggetto del pegno;

il coordinamento della disciplina del pegno non possessorio con la normativa vigente.

Il comma 2 autorizza la spesa di 150.000 euro per il 2017 per l'attuazione del comma 1, disciplinando la relativa copertura.

L'articolo 11-*bis*, introdotto durante l'esame presso la Commissione Giustizia, disciplina le garanzie in favore degli acquirenti di immobili da costruire.

In tale ambito si prevede che il Governo adotti disposizioni che, con la finalità di garantire il controllo di legalità da parte del notaio sull'adempimento dell'obbligo di rilascio della fideiussione di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 122 del 2005, nonché dell'obbligo di rilascio della polizza assicurativa indennitaria di cui all'articolo 4 del medesimo decreto, stabiliscano che l'atto o il contratto il quale abbia come finalità il trasferimento non immediato della proprietà o di altro diritto reale di godimento su un immobile da costruire o di un atto avente le medesime finalità, deve essere fatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata.

L'articolo 12 stabilisce principi e criteri direttivi di delega volti a disciplinare i casi in cui la procedura fallimentare (che ai sensi della delega dovrà trasformarsi in liquidazione giudiziale) si interseca con i procedimenti ablatori su beni di soggetti sottoposti a procedura concorsuale disposti dalla magistratura penale.

Come sottolineato dalla relazione illustrativa, sono state numerose le difficoltà di coordinamento della disciplina fallimentare con quella in materia di sequestro e confisca antimafia, soprattutto per le diverse logiche sottese ai provvedimenti di apprensione del bene: quelle penali, di

natura pubblicistica; quelle del procedimento concorsuale, volte al soddisfacimento dei creditori.

Nella prospettiva di contemperare le diverse esigenze si intende distinguere tra sequestro e confisca disposti in sede di prevenzione antimafia ai sensi del Codice antimafia e le stesse misure disposte per responsabilità dell'ente ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001, recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica: nel primo caso, per la specificità della criminalità organizzata mafiosa (che giustifica il ricorso ad un giudice specializzato) è data prevalenza alla disciplina antimafia su quella concorsuale; nel secondo (fatte salve ragioni di preminente tutela di interessi penali) viene data prevalenza alla disciplina sul regime concorsuale.

Nell'esercizio della delega si rende necessario, quindi, in relazione a tali sovrapposizioni di competenza sui beni, il coordinamento delle citate discipline dettate dal Codice antimafia e dal decreto legislativo n. 231 del 2001, sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Con riferimento ai profili di competenza della Commissione Finanze segnala l'articolo 13, il quale autorizza il Governo a modificare alcune disposizioni del codice civile.

In particolare, stabilendo i principi e criteri direttivi specifici in materia, il comma 1:

alla lettera *a*) prevede 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, nonché l'abrogazione dell'articolo 2394-*bis* del codice civile, sulle azioni di responsabilità nelle procedure concorsuali, il quale stabilisce che, in caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria le azioni di responsabilità spettano al curatore del fallimento, al commissario liquidatore e al commissario straordinario;

alla lettera *b)* stabilisce 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;

alla lettera *c)* prevede di integrare l'elenco delle cause di scioglimento delle società di capitali (di cui all'articolo 2484 del codice), includendovi anche l'assoggettamento alla procedura di liquidazione giudiziale;

alla lettera *d)* prevede, nell'ambito delle misure protettive che si attivano a seguito delle procedure di allerta, di composizione assistita della crisi, di accordo di ristrutturazione dei debiti e di regolazione concordata preventiva della crisi, la sospensione delle cause di scioglimento della società relative alla perdita del capitale sociale o alla sua riduzione al di sotto del minimo legale, nonché la sospensione di alcuni obblighi degli organi sociali; in particolare, nelle società di capitali, potranno essere sospesi gli obblighi relativi alle seguenti fattispecie: riduzione del capitale sociale in proporzione alle perdite subite; 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; gestione della società da parte degli amministratori;

alla lettera *e)* prevede di definire i criteri di quantificazione del danno risarcibile in caso di azione di responsabilità verso gli amministratori che abbiano violato l'articolo 2486 del codice civile, recando danni alla società e ai soci, ai creditori sociali e ai terzi, attraverso una gestione non limitata alla conservazione del patrimonio sociale;

alla lettera *f)* prevede l'applicabilità alle società a responsabilità limitata delle disposizioni dell'articolo 2409 del codice civile, in tema di denuncia al tribunale delle irregolarità commesse dagli amministratori;

alla lettera *f-bis)* prevede di estendere i casi in cui è obbligatoria la nomina dell'organo di controllo, anche monocromatico, o del revisore, da parte della società a responsabilità limitata, in particolare prevedendo tale obbligo quando la società per due esercizi consecutivi ha superato almeno uno dei seguenti limiti:

1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 2.000.000 euro;

2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 2.000.000 euro;

3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 10 unità;

alla lettera *f-ter)* prevede che se la società a responsabilità limitata, in tutti i casi in cui è obbligata per legge, non nomina l'organo di controllo o il revisore entro il termine previsto dall'articolo 2477, sesto comma, del codice civile, il tribunale provvede alla nomina, oltre che su richiesta di ogni interessato, anche su segnalazione del Conservatore del registro delle imprese;

alla lettera *f-quater)* prevede che l'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore cessa, per la società a responsabilità limitata, quando per tre esercizi consecutivi non viene superato alcuno dei limiti di cui alla lettera *g)* (*rectius f-bis)*) del medesimo articolo 13.

L'articolo 14 detta i 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.

In particolare, ai sensi del comma 1, lettera a), si stabilisce di riportare anche il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta (ad esempio le società cooperative che svolgono attività commerciale) nell'alveo della disciplina comune, circoscrivendo tale istituto speciale alle sole ipotesi in cui:

la liquidazione sia prevista dalle leggi speciali relative alle seguenti imprese: ban-

che e imprese assimilate; intermediari finanziari; imprese assicurative e assimilate;

la necessità di liquidare l'impresa non discenda dall'insolvenza, ma costituisca lo sbocco di un procedimento amministrativo di competenza di autorità amministrative di vigilanza volto ad accertare e a sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione.

Secondo quanto disposto dalla lettera *b*) si 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 prevista dall'articolo 7 del disegno di legge.

In base al comma 2, inserito dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente, le disposizioni recate dall'articolo 14 e quelle dei decreti legislativi attuativi dello stesso sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

L'articolo 15, riguardante la disciplina dell'amministrazione straordinaria, è stato stralciato, come già ricordato, da parte dell'Assemblea, nella seduta del 18 maggio 2016.

L'articolo 16 reca la disposizione di invarianza finanziaria del provvedimento.

In base al comma 1, fanno eccezione due disposizioni del disegno di legge, per le quali dovranno prevedersi specifiche autorizzazioni di spesa:

- quella relativa all'istituzione presso il Ministero della giustizia dell'albo dei professionisti abilitati a svolgere funzioni di gestione e controllo delle procedure concorsuali, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera *n*);

- quella per la costituzione del registro informatizzato delle garanzie mobiliari non possessorie, prevista dall'articolo 11, comma 1, lettera *a*).

Il comma 2 – riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità pubblica (legge n. 196 del 2009) – prevede che la relazione tecnica di ogni decreto attuativo della delega dovrà evidenziarne gli effetti sui saldi di finanza pubblica; ciò in considerazione della complessità della materia concorsuale e della conseguente impossibilità di prevedere gli eventuali effetti finanziari derivanti all'attuazione della delega.

Ove uno o più dei decreti legislativi determinasse nuovi o maggiori oneri, sempre in attuazione dello stesso articolo 17, comma 2, gli stessi saranno emanati solo dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le relative risorse finanziarie.

Daniele PESCO (M5S), con riferimento al complesso delle disposizioni recate dal disegno di legge, evidenzia come si tratti di una riforma molto ampia, la quale richiederà, per la sua completa attuazione, la predisposizione e adozione di numerosi decreti legislativi. In tale contesto ritiene che sarebbe stato preferibile, anche in considerazione del prossimo termine della legislatura, affrontare la materia della disciplina delle crisi d'impresa attraverso un intervento più limitato, volto a risolvere problematiche circoscritte, ma che potesse essere portato a compimento già nella legislatura in corso.

Inoltre, in relazione all'articolo 9 del disegno di legge, il quale detta principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, attualmente prevista dalla legge n. 3 del 2012, rileva come tale istituto sia stato solo di recente introdotto nell'ordinamento italiano e come, quindi, appaia prematura la scelta di intervenire per riordinarlo e modificarne la disciplina, prima ancora di averne verificato l'applicazione.

Il Viceministro Luigi CASERO, nel condividere le considerazioni del relatore e del deputato Pesco circa l'ampiezza e organicità della riforma recata dal prov-

vedimento, per il cui esame sarebbe stato certamente utile disporre di un maggior arco di tempo, evidenzia tuttavia come tale intervento normativo rivesta la massima importanza. Rileva infatti come la disciplina delle procedure concorsuali, di cui si propone la riforma sistematica, abbia un impatto, sia diretto sia indiretto, sull'intero sistema produttivo e creditizio, soprattutto nell'attuale fase di crisi economica attraversata dal Paese. Al riguardo ribadisce la scelta del Governo di intervenire, mediante il provvedimento in esame, attraverso un approccio organico, al fine di riordinare complessivamente la materia delle procedure della crisi di impresa e dell'insolvenza, rispetto alla quale si è in passato intervenuti solo attraverso modifiche di aspetti circoscritti, quale, da ultimo, quella relativa alla falcidia dei crediti IVA nel caso di concordato preventivo.

Nel sottolineare quindi la rilevanza di tale intervento normativo, anche per le sue ricadute sui rapporti tra imprese e sistema bancario, richiama il lavoro svolto dalla Commissione Rordorf, il cui esito è la definizione di una cornice normativa profondamente innovativa del sistema delle procedure concorsuali, ispirata a un approccio moderno rispetto ai vigenti strumenti di gestione delle crisi di insolvenza delle imprese.

Con riferimento a tale nuovo approccio adottato dal Governo cita in particolare l'introduzione, sulla scorta delle raccomandazioni dell'Unione europea e delle linee guida internazionali, dello strumento dell'allerta preventiva, finalizzato ad anticipare, in una fase stragiudiziale, l'emersione della crisi aziendale e ad attuare, attraverso l'analisi delle cause di malessere economico e finanziario dell'impresa, una soluzione per la composizione assistita della crisi stessa.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani, nel corso della quale si procederà alla votazione

della proposta di parere che sarà formulata dal relatore.

#### Sui lavori della Commissione.

Alessio Mattia VILLAROSA (M5S), con riferimento alla lettera con cui la Presidente del Comitato di sorveglianza della Banca centrale europea ha comunicato la propria indisponibilità ad intervenire in audizione, presso le Commissioni congiunte di Camera e Senato, sulle tematiche relative alla tutela del risparmio nel settore creditizio, motivando tale decisione con la circostanza che la BCE ha in corso di valutazione la sua posizione sul decreto-legge n. 237 del 2016, considera inaccettabile che un protagonista fondamentale di tale vicenda, quale la BCE, si sottragga ad un confronto su questi temi con il Parlamento italiano, il quale ha invece urgente necessità di dialogare con i rappresentanti della BCE stessa, nel contesto dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del predetto decreto-legge n. 237 del 2016, che interviene appunto su questa tematica. Chiede quindi al presidente, Bernardo, di farsi carico di sollecitare nuovamente tale esigenza alla BCE nei modi che riterrà più opportuni.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, concorda con l'esigenza di approfondimento evidenziata dal deputato Villarosa, dichiarandosi disponibile, ove i gruppi concordino in questo senso, a segnalare alla BCE l'esigenza che l'audizione dei suoi rappresentanti abbia luogo in occasione dell'esame alla Camera del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 237 del 2016, salvo che il Presidente della 6a Commissione Finanze del Senato, Marino, non ritenga di sollecitare ulteriormente la BCE a intervenire in audizione già nel corso dell'esame al Senato del provvedimento.

**La seduta termina alle 14.35.**