



## Crisi d'impresa e giustizia D.L. 18/2021 / A.C. 3314

Dossier n° 129 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

19 ottobre 2021

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3314
D.L.	18/2021
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	34
testo originario:	29
testo approvato dal Senato:	34
Date:	
emanazione:	24 agosto 2021
pubblicazione in G.U.:	24 agosto 2021
approvazione del Senato:	13 ottobre 2021
presentazione:	26 agosto 2021
assegnazione:	27 agosto 2021
scadenza:	23 ottobre 2021
Commissione competente :	II Giustizia
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

Il provvedimento, approvato dal Senato, prevede la conversione in legge del [decreto legge n. 118 del 2021](#) recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia. A seguito dell'esame in Senato, il decreto-legge in conversione si compone di **33 articoli** suddivisi in **145 commi**, ripartiti in **tre Capi**:

- il **Capo I (articoli 1-23-bis)** reca misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale;
- il **Capo II (articoli 24-26-bis)** prevede ulteriori misure urgenti in materia di giustizia;
- il **Capo III (articoli 27-29)** reca disposizioni transitorie e finali.

L'**articolo 1** del decreto-legge differisce al **16 maggio 2022** (dal 1° settembre 2021) l'**entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**, di cui al [decreto legislativo n. 14 del 2019](#), ad eccezione del Titolo II, concernente le procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, per il quale l'entrata in vigore è posticipata al 31 dicembre 2023.

L'**articolo 1-bis**, introdotto nel corso dell'esame in Senato, proroga alla data di approvazione dei bilanci relativi all'esercizio 2022 il termine per procedere alla **prima nomina del revisore o degli organi di controllo** da parte di talune società a responsabilità limitata e società cooperative, in ottemperanza alle novelle apportate al codice civile dall'art. 379 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Gli **articoli da 2 a 19** disciplinano un nuovo istituto, la **composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa**, il cui obiettivo è superare la situazione di squilibrio dell'impresa prima che si arrivi all'insolvenza.

In particolare, l'**articolo 2** delinea le modalità di funzionamento dell'istituto, che va attivato dall'imprenditore commerciale (o agricolo) in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che rendono "probabile" lo stato di crisi o l'insolvenza. Si tratta di una procedura stragiudiziale attivata presso la Camera di commercio, che prevede il coinvolgimento di un esperto che affianca – senza sostituirlo – l'imprenditore, a garanzia dei creditori e delle altre parti interessate.

L'**articolo 3** prevede l'istituzione di una **piattaforma telematica nazionale** ai fini dell'accesso alla composizione negoziata e detta norme volte alla individuazione dell'**esperto** che dovrà affiancare

l'imprenditore (si tratta di commercialisti, avvocati e consulenti del lavoro dotati di precedenti esperienze nel campo della soluzione di crisi d'impresa). In particolare, alla nomina degli esperti provvederà una apposita commissione.

L'**articolo 4** disciplina i requisiti di indipendenza e terzietà dell'esperto, che opera in modo professionale, riservato, imparziale e indipendente ed ha la facoltà di chiedere all'imprenditore e ai creditori tutte le informazioni utili o necessarie, nonché di avvalersi di soggetti dotati di specifica competenza, anche nel settore economico in cui opera l'imprenditore, e di un revisore legale.

L'**articolo 5** disciplina la procedura di accesso allo strumento della composizione negoziata della situazione di crisi, definendo il **contenuto della domanda** in cui inserire le informazioni utili per la designazione del professionista più indicato. L'esperto nominato potrà accettare o rifiutare l'incarico. In caso di accettazione, dovrà convocare l'imprenditore, al fine di valutare le ipotesi di risanamento e individuare entro 180 giorni una soluzione adeguata. Al termine dell'incarico l'esperto redige una relazione finale che viene inserita nella piattaforma e comunicata all'imprenditore.

Gli **articoli 6 e 7** disciplinano le **misure protettive** che possono conseguire all'accesso dell'imprenditore alla procedura di composizione negoziata della crisi. Tali misure limitano le possibilità di azione nei confronti dell'imprenditore da parte dei creditori e precludono il pronunciamento di sentenze di fallimento o di stato di insolvenza fino alla conclusione delle trattative o all'archiviazione dell'istanza di composizione negoziata. Il procedimento per l'attivazione delle misure protettive e cautelari ha carattere giudiziale (udienza dinanzi al tribunale).

L'**articolo 8** prevede la **sospensione** della applicazione di una serie di **obblighi** che gravano sull'imprenditore. In particolare, l'imprenditore in situazione di crisi che abbia presentato istanza di misure protettive può dichiarare che non si applicano nei suoi confronti una serie di obblighi previsti da alcune disposizioni del codice civile (artt. 2446, 2447, 2482-*bis*, 2482-*ter*, 2484, 2545-*duodecies*).

L'**articolo 9** disciplina la gestione dell'impresa in crisi in pendenza di trattative, con particolare riferimento ai rapporti tra l'imprenditore - che conserva la titolarità della gestione ordinaria e straordinaria- e l'esperto a lui affiancato.

L'**articolo 10** prevede una serie di **autorizzazioni** speciali che il **tribunale** può concedere all'imprenditore nel corso della procedura (ad esempio per poter contrarre finanziamenti prededucibili), nonché la possibilità di una rinegoziazione dei contratti.

L'**articolo 11** disciplina le diverse possibilità di **definizione della procedura**, che vengono individuate, tra le altre, in un contratto con uno o più creditori, in una convenzione di moratoria, in un accordo che produce gli stessi effetti di un piano di risanamento, in un accordo di ristrutturazione dei debiti, in un piano di risanamento ma anche nella domanda di concordato semplificato.

L'**articolo 12** prevede che gli atti compiuti dall'imprenditore in situazione di crisi nel periodo del tentativo di composizione negoziale possano conservare i propri effetti anche a conclusione delle trattative, e determina i presupposti per tale efficacia.

L'**articolo 13** reca una specifica disciplina per la conduzione delle trattative in caso di **gruppo di imprese** al fine di prevedere la possibilità che la composizione negoziata si svolga in forma unitaria.

L'**articolo 14** disciplina alcune misure e **agevolazioni fiscali** derivanti dal ricorso alla composizione negoziata da parte dell'imprenditore in crisi prevedendo:

- una riduzione della misura legale degli interessi che maturano sui debiti fiscali dell'impresa durante la procedura di composizione negoziata;
- una riduzione delle sanzioni tributarie per le quali è prevista l'applicazione in misura ridotta, in caso di pagamento nei termini;
- l'abbattimento alla metà, nell'ambito dell'eventuale successiva procedura concorsuale, di tutte le sanzioni e gli interessi sui debiti tributari oggetto della procedura di composizione negoziata;
- una dilazione dei debiti tributari dell'imprenditore che aderisca alla composizione negoziata.
- 

L'**articolo 15** reca norme procedurali per la presentazione dell'istanza di composizione negoziata. Le norme affidano all'organo di controllo societario il compito di segnalare all'organo amministrativo la sussistenza dei presupposti per la presentazione dell'istanza di nomina di un esperto per l'avvio della composizione negoziata della crisi. Viene specificato inoltre il contenuto della predetta segnalazione.

L'**articolo 16** disciplina dettagliatamente il **compenso dell'esperto**, che può variare da un minimo di 4.000

euro a un massimo di 400.000 euro, ed è determinato in percentuale sull'ammontare dell'attivo dell'impresa debitrice secondo scaglioni determinati.

L'**articolo 17** disciplina la procedura di composizione negoziata da parte delle **imprese di minori dimensioni**. La disposizione consente di richiedere l'intervento di un esperto indipendente per cercare di risolvere situazioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario anche agli imprenditori che, svolgendo di attività di valore relativamente modesto, a normativa vigente risultano non soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo.

Gli **articoli 18 e 19** introducono e disciplinano il **concordato liquidatorio** cosiddetto "**semplificato**", uno strumento alternativo alle attuali procedure concorsuali, al quale l'imprenditore può ricorrere nel caso in cui non sia possibile effettuare una composizione negoziata stragiudiziale della crisi dell'azienda e intenda procedere alla liquidazione del patrimonio attraverso la cessione dei beni. Nel corso dell'esame in Senato l'articolo 19 del decreto-legge è stato inoltre integrato con specifiche disposizioni in materia di **procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi**.

L'**articolo 20** del decreto-legge **novella la legge fallimentare** (R.D. n. 267 del 1942), intervenendo principalmente sulla disciplina del **concordato preventivo** e degli **accordi di ristrutturazione dei debiti**. In particolare, una prima serie di novelle interviene sull'omologazione del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione, nonché sulla disciplina inerente ai casi di modifiche sostanziali ai piani di ristrutturazione dei debiti, che si rendano necessarie ai fini dell'omologazione dell'accordo.

Ulteriori novelle concernono il **finanziamento della continuità aziendale** nell'ambito delle procedure di concordato o di accordo di ristrutturazione. Esse prevedono che il tribunale possa autorizzare il pagamento delle retribuzioni dei lavoratori in relazione a mensilità antecedenti al deposito del ricorso per concordato. È inoltre inserita la previsione che consente la prosecuzione dei pagamenti dei contratti di mutuo garantiti da ipoteca sui beni utilizzati per la continuità aziendale. Riguardo al concordato con continuità aziendale, inoltre, viene estesa a due anni la durata della moratoria per il pagamento dei creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca, eventualmente prevista dal piano di concordato. L'articolo 20 prevede inoltre l'inserimento nella legge fallimentare della disciplina degli **accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa**, della nuova disciplina della **convenzione in moratoria** e degli **accordi di ristrutturazione agevolati**. Si tratta di istituti già disciplinati dal Codice della crisi d'impresa e di insolvenza, la cui entrata in vigore è differita dall'articolo 1 del presente decreto-legge. Con l'introduzione dei medesimi istituti nella legge fallimentare il Governo ne anticipa quindi l'applicabilità.

L'**articolo 21** consente all'imprenditore che abbia ottenuto – entro il 31 dicembre 2022 – accesso al **concordato "in bianco" o all'accordo di ristrutturazione dei debiti**, di depositare, nei termini già fissati dal giudice, **un atto di rinuncia alla procedura**, dichiarando di aver predisposto un piano attestato di risanamento.

L'**articolo 22** dispone che il termine temporale - concesso dal giudice all'imprenditore in stato di crisi - per la presentazione, successiva al deposito del ricorso, dei documenti richiesti per la **domanda di concordato** sia applicabile anche quando sia pendente il procedimento per la dichiarazione di fallimento. Il nuovo termine si applica limitatamente alla durata dello stato di emergenza determinato dalla pandemia da COVID-19.

L'**articolo 23**, prevede - fino al 31 dicembre 2021 - l'**improcedibilità dei ricorsi per la risoluzione del concordato preventivo o per la dichiarazione di fallimento**, relativi ai concordati preventivi con continuità aziendale, omologati in data successiva al 1° gennaio 2019. Inoltre, stabilisce che l'istanza di nomina dell'esperto indipendente non possa essere presentata in pendenza del procedimento introdotto con domanda di omologazione di un accordo di ristrutturazione o ricorso per l'ammissione a talune procedure di composizione negoziata.

L'**articolo 23-bis** modifica **il termine di entrata in vigore delle specifiche tecniche** sui rapporti riepilogativi nelle procedure esecutive e concorsuali.

Gli **articoli 24 e 26-bis** riguardano la magistratura prevedendo, rispettivamente, l'**incremento** di 20 unità il **ruolo organico** della magistratura ordinaria e una **procedura speciale per il reclutamento** di magistrati ordinari in tirocinio per la copertura di 500 posti vacanti nell'organico della magistratura.

L'**articolo 25** reca misure urgenti in materia di **semplificazione delle procedure di pagamento degli indennizzi per equa riparazione** in caso di violazione del termine di **ragionevole durata del processo**.

L'**articolo 26** introduce una **disciplina derogatoria**, valida solo per l'anno 2021, in materia di assegnazione delle **risorse del Fondo Unico Giustizia**, prevedendo la riassegnazione immediate delle quote versate all'entrata del bilancio dello Stato nel 2020 agli stati di previsione del Ministero della giustizia e

dell'interno.

I successivi articoli del decreto-legge contengono **disposizioni transitorie e finali**. In particolare, l'**articolo 27** prevede che gli articoli 2 e 3, commi 6, 7, 8 e 9, e gli articoli da 4 a 19, del decreto-legge, si applichino a decorrere dal 15 novembre 2021.

L'**articolo 28** reca le **disposizioni finanziarie** e stabilisce che dall'attuazione delle norme del decreto-legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ad eccezione degli articoli 3 (*Istituzione della piattaforma telematica nazionale e nomina dell'esperto*) e 24 (*Aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria*).

L'**articolo 28-bis** specifica che le disposizioni del decreto-legge sono applicabili anche nelle **Regioni a statuto speciale** e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti speciali.

L'**articolo 29** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni e altri requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, originariamente composto da 29 articoli, per un totale di 125 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 33 articoli, per un totale di 145 commi; esso appare prevalentemente configurabile, sulla base del preambolo, a **due distinte finalità**; da un lato, quella di introdurre disposizioni in materia di crisi d'impresa; dall'altro lato, quella di recare interventi in materia di giustizia;

Il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 agosto 2021, è stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" dopo **diciannove giorni**, il 24 agosto; *in proposito, si ricorda che, in precedenti analoghe occasioni, il Comitato per la legislazione ha raccomandato al Governo, "ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 [cioè del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge], di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione" (si veda esempio il parere reso sul disegno di legge C. 2727 di conversione del decreto-legge n. 130 del 2020 nella seduta del 4 novembre 2020).*

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

La lettera b) del comma 3-quinquies dell'articolo 19 prevede la possibilità di adottare decreti di natura non regolamentare; *al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale ha definito i decreti dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, nella sentenza n. 116 del 2006, quali "atti dall'indefinibile natura giuridica".*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

*Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:*

- la lettera e) del comma 2 dell'articolo 7 prevede che l'imprenditore, nel formulare il ricorso per l'accesso alle misure protettive e cautelari, presenti anche "una dichiarazione avente valore di autocertificazione attestante, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, che l'impresa può essere risanata"; *al riguardo andrebbe approfondita la possibilità di attribuire valore di autocertificazione a una dichiarazione che attesta non uno stato, una qualità personale o un fatto ma un evento incerto, vale a dire la possibilità di risanare l'impresa;*
- i commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 19 consente al Ministro dello sviluppo economico può nominare la società Fintecna SpA commissario nelle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese di cui all'articolo 27 del decreto-legislativo n. 270 del 1999 e nelle procedure liquidatorie accorpate di cui all'articolo 1, comma 498 della legge n. 296 del 2006; *al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire se si intenda nominare commissario straordinario una persona giuridica (vale a dire la società Fintecna SpA) ovvero un soggetto fisico da individuare tra gli amministratori della società Fintecna SpA;*

in proposito si ricorda che la disciplina in materia appare piuttosto orientata all'individuazione quali commissari di persone fisiche; anche laddove si consente – come all'articolo 1, comma 498, della legge n. 296 del 2006 - la nomina di "studi professionali associati" o "società di professionisti" si richiede comunque la designazione di una "persona fisica responsabile della procedura" ai sensi dell'articolo 28, primo comma, lettera b) del regio decreto 16

marzo 1942, n. 267;

- la clausola di invarianza di cui all'articolo 28 prevede che dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ad eccezione degli articoli 3 e 24; *non viene invece fatta menzione dell'articolo 26-bis, introdotto al Senato, che reca un'autonoma copertura finanziaria*