

Schema di disegno di legge delega recante “Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza”, elaborato dalla Commissione ministeriale istituita dal Ministro della Giustizia con Decreto 28 gennaio 2015 (e successive integrazioni).

ART. 1 – (Delega)

1. Il Governo è delegato ad emanare entro giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l’osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai seguenti articoli, uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, e della disciplina sulla composizione della crisi da sovraindebitamento di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, e successive modificazioni, per il riordino dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e delle misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, e successive modificazioni, nonché per la revisione del sistema dei privilegi e delle garanzie.
2. Nell’esercizio della delega il Governo tiene conto della normativa dell’Unione europea, ed in particolare del Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure di insolvenza, oltre che della Raccomandazione della Commissione n. 2014/135/UE, nonché dei principi della Model Law elaborati in materia di insolvenza dall’Uncitral, e provvede altresì a curare il coordinamento con le disposizioni vigenti, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme non direttamente investite dai principi di delega, in modo da renderle ad essi conformi.
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, anche del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze e con il Ministro del Lavoro, e successivamente trasmessi al Parlamento, entro il sessantesimo giorno antecedente il termine per l’esercizio della delega, per l’espressione dei pareri delle rispettive Commissioni competenti per materia e per gli aspetti finanziari, entro il termine di trenta giorni, decorso inutilmente il quale i decreti possono essere in ogni caso adottati. Il termine per l’esercizio della delega è prorogato di sessanta giorni quando le Commissioni parlamentari sono chiamate ad esprimere il parere nei trenta giorni antecedenti al suo spirare.

ART. 2 – (Principi generali)

Nell’esercizio della delega di cui all’articolo 1, il Governo provvede a riformare in modo organico le procedure concorsuali attenendosi ai seguenti criteri direttivi:

- a) sostituire il termine “fallimento”, e suoi derivati, con espressioni equivalenti, quali “insolvenza” o “liquidazione giudiziale”, adeguando dal punto di vista lessicale anche le relative disposizioni penali, ferma restando la continuità delle fattispecie criminose;
- b) eliminare l’ipotesi del fallimento d’ufficio di cui all’articolo 3, primo comma, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270;
- c) introdurre una definizione dello stato di crisi, intesa come probabilità di futura insolvenza, distinta dalla nozione di insolvenza di cui all’attuale articolo 5 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;
- d) adottare un unico modello processuale per l’accertamento dello stato di crisi o di insolvenza del debitore, ispirato al vigente articolo 15 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, caratterizzato da particolare celerità anche in fase di reclamo, introducendo la legittimazione ad agire anche dei soggetti con funzioni di controllo sull’impresa,

ammettendo l'iniziativa del pubblico ministero in ogni caso in cui egli abbia notizia dell'esistenza di uno stato di insolvenza, specificando la disciplina delle misure cautelari, con attribuzione della relativa competenza anche alla corte d'appello ed armonizzando il regime delle impugnazioni, con particolare riguardo all'efficacia delle pronunce rese avverso i provvedimenti di apertura della procedura di liquidazione giudiziale, ovvero di omologa del concordato;

- e) assoggettare al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza ogni categoria di debitore, sia esso persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista o imprenditore esercente un'attività commerciale, industriale, agricola o artigianale, con esclusione dei soli enti pubblici, disciplinandone distintamente i diversi esiti possibili, con riguardo all'apertura di procedure di regolazione concordata o coattiva, conservativa o liquidatoria, tenendo conto delle relative peculiarità soggettive ed oggettive, ed in particolare assimilando il trattamento dell'imprenditore che dimostri di rivestire un profilo dimensionale inferiore a parametri predeterminati, in linea con il vigente articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, a quello riservato a debitori civili, professionisti e consumatori, di cui al successivo articolo 9;
- f) recepire, ai fini della disciplina della competenza territoriale, la nozione europea di "centro degli interessi principali del debitore" (COMI);
- g) dare priorità di trattazione, salvi casi di abuso, alle proposte che comportino il superamento della crisi assicurando la continuità aziendale, anche per il tramite di un diverso imprenditore, e riservando la liquidazione giudiziale ai casi nei quali non venga proposta una soluzione alternativa adeguata;
- h) uniformare e semplificare, in raccordo con il processo civile telematico, la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale;
- i) ridurre la durata ed i costi delle procedure concorsuali, anche attraverso misure di responsabilizzazione degli organi di gestione e di contenimento delle ipotesi di prededuzione, ivi comprese quelle riguardanti i compensi dei professionisti, al fine di evitare che il pagamento dei crediti prededucibili assorba in misura rilevante l'attivo delle procedure;
- j) riformulare le disposizioni che hanno originato contrasti interpretativi, al fine di favorirne il superamento, in coerenza con i principi espressi dalla presente legge delega;
- k) assicurare la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale, con adeguamento degli organici degli uffici giudiziari la cui competenza risulti ampliata: *i*) attribuendo ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di impresa la competenza sulle procedure concorsuali, e sulle cause che da esse derivano, relative alle imprese in amministrazione straordinaria ed ai gruppi di imprese di rilevante dimensione; *ii*) mantenendo invariati i vigenti criteri di attribuzione della competenza per le procedure di crisi o insolvenza del consumatore, del professionista e dell'imprenditore in possesso del profilo dimensionale ridotto di cui alla lettera e); *iii*) individuando tra i tribunali esistenti, sulla base di parametri quantitativi, quali piante organiche, flussi delle procedure concorsuali e numero di imprese iscritte nel registro delle imprese, quelli competenti alla trattazione delle procedure concorsuali relative alle restanti imprese;
- l) istituire presso il Ministero della giustizia un albo dei soggetti destinati a svolgere, su incarico del tribunale, funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali, con indicazione dei requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza richiesti per l'iscrizione;
- m) armonizzare le procedure di gestione della crisi e dell'insolvenza del datore di lavoro con le forme di tutela dell'occupazione e del reddito dei lavoratori che trovano fondamento

nella Carta sociale europea e nelle Direttive 1980/987/CE e 2002/74/CE, nonché nella Direttiva 2001/23/CE, come interpretata dalla Corte di Giustizia;

- n) dettare una disciplina transitoria che contempri un congruo termine per l'entrata in vigore delle nuove norme, prevedendone l'applicabilità a tutti i procedimenti introdotti successivamente, in qualsiasi forma.

ART. 3 – (Gruppi di imprese)

1. La crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese vanno specificamente disciplinate prevedendo:
 - a) una definizione di gruppo di imprese modellata sulla nozione di direzione e coordinamento di cui agli articoli 2497 e seguenti, nonché 2545-septies, del codice civile, corredata dalla presunzione semplice di assoggettamento a direzione e coordinamento in presenza di un rapporto di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
 - b) specifici obblighi dichiarativi, nonché il deposito del bilancio consolidato di gruppo, ove redatto, a carico delle imprese appartenenti ad un gruppo, a scopo di informazione sui legami di gruppo esistenti, in vista del loro assoggettamento a procedure concorsuali;
 - c) il potere dell'organo di gestione della procedura di richiedere alla 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 ad esse intestate;
 - d) la facoltà per le imprese del gruppo in crisi o insolventi sottoposte alla giurisdizione dello Stato italiano di proporre con un unico ricorso domanda di omologazione di un accordo unitario di ristrutturazione dei debiti, o di ammissione al concordato preventivo, o di liquidazione giudiziale, ferma restando in ogni caso l'autonomia delle rispettive masse attive e passive, con predeterminazione del criterio attributivo della competenza, ai fini della gestione unitaria delle rispettive procedure concorsuali, ove le imprese abbiano la propria sede in circoscrizioni giudiziarie diverse;
 - e) obblighi reciproci di informazione e di collaborazione fra gli organi di gestione delle diverse procedure, nel caso in cui le imprese insolventi del gruppo siano soggette a separate procedure concorsuali, in Italia o all'estero;
 - f) la postergazione del rimborso dei crediti di società o imprese appartenenti allo stesso gruppo, in presenza dei presupposti di cui all'articolo 2467 del codice civile, salve deroghe dirette a favorire l'erogazione di finanziamenti in funzione o in esecuzione di una procedura di concordato preventivo ovvero di accordo di ristrutturazione dei debiti.
2. Nell'ipotesi di gestione unitaria della procedura di concordato preventivo di gruppo devono essere previsti:
 - a) la nomina di un unico giudice delegato e di un unico commissario giudiziale ed il deposito di un unico fondo per le spese di giustizia;
 - b) la contemporanea e separata votazione dei creditori di ciascuna impresa;
 - c) l'esclusione dal voto dei soggetti appartenenti al gruppo che siano titolari di crediti nei confronti delle altre imprese assoggettate alla procedura;
 - d) gli effetti dell'eventuale annullamento o risoluzione della proposta unitaria omologata;
 - e) i criteri per la formulazione del piano unitario di risoluzione della crisi del gruppo, eventualmente attraverso operazioni contrattuali e riorganizzative infragruppo funzionali alla continuità aziendale e al miglior soddisfacimento dei creditori, fatta salva la tutela endoconcorsuale per i soci ed i creditori delle singole imprese, nonché per ogni altro controinteressato.

3. Nell'ipotesi di gestione unitaria della procedura di liquidazione giudiziale di gruppo devono essere previsti:
- a) la nomina di un unico giudice delegato e di un unico curatore, ma di distinti comitati dei creditori, per ciascuna impresa del gruppo;
 - b) un criterio di ripartizione proporzionale dei costi della procedura fra le singole imprese del gruppo;
 - c) l'attribuzione al curatore, anche nei confronti di imprese non insolventi del gruppo, del potere di: *i)* azionare rimedi contro operazioni antecedenti l'accertamento dello stato di insolvenza e dirette a spostare risorse ad altra impresa del gruppo, in danno dei creditori; *ii)* esercitare le azioni di responsabilità di cui all'articolo 2497 del codice civile; *iii)* promuovere la denuncia di gravi irregolarità gestionali nei confronti degli organi di amministrazione delle società del gruppo non assoggettate alla procedura di liquidazione giudiziale; *iv)* nel caso in cui ravvisi l'insolvenza di imprese del gruppo non ancora assoggettate alla procedura di liquidazione giudiziale, segnalare tale circostanza agli organi di amministrazione e di controllo ovvero promuovere direttamente l'accertamento dello stato di insolvenza di dette imprese;
 - d) la disciplina di eventuali proposte di concordato liquidatorio giudiziale, in conformità alla previsione dell'articolo 7, comma 9, lettera d).

ART. 4 – (Procedure di allerta e composizione assistita della crisi)

Debbono essere introdotte procedure di allerta e composizione assistita della crisi, di natura non giudiziale e confidenziale, finalizzate ad incentivare l'emersione anticipata della crisi e ad agevolare lo svolgimento di trattative tra debitore e creditori:

- a) attribuendo la competenza ad apposita sezione specializzata degli organismi di composizione della crisi, previsti dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3, e dal decreto ministeriale 24 settembre 2014, n. 202, con opportuni adattamenti ed, in particolare, richiedendo il possesso, da parte dei suoi componenti, di requisiti di competenza tecnica, esperienza e indipendenza, anche rispetto a situazioni di conflitto d'interessi, nonché l'osservanza dell'obbligo di riservatezza;
- b) ponendo a carico degli organi di controllo societari e del revisore legale l'obbligo di avvisare immediatamente l'organo amministrativo della società dell'esistenza di fondati indizi della crisi e, in caso di omessa o inadeguata risposta, di informare direttamente il competente organismo di composizione della crisi;
- c) imponendo a creditori qualificati, come l'agenzia delle entrate, gli agenti della riscossione delle imposte e gli enti previdenziali, l'obbligo, soggetto a responsabilità dirigenziale, di segnalare immediatamente all'imprenditore, o agli organi di amministrazione e controllo della società, il perdurare di inadempimenti di importo rilevante, coordinando detti obblighi con quelli di informazione e vigilanza spettanti alla Consob;
- d) stabilendo che l'organismo di composizione della crisi, a seguito delle segnalazioni ricevute o su istanza del debitore, convochi immediatamente, in via riservata e sotto il vincolo del segreto professionale, anche, occorrendo, in deroga all'art. 331 del codice di procedura penale quanto ai reati inerenti all'esercizio dell'impresa, il debitore medesimo nonché, ove si tratti di società dotata di organi di controllo, anche questi ultimi, al fine di individuare nel più breve tempo possibile, previa verifica della situazione patrimoniale, economica e finanziaria in essere, le misure idonee a porre rimedio allo stato di crisi;
- e) prevedendo che l'organismo di composizione della crisi, su istanza del debitore, anche all'esito dell'audizione di cui alla lettera precedente, affidi ad un soggetto scelto tra persone di adeguata professionalità nella gestione della crisi d'impresa, iscritto presso

l'organismo stesso, l'incarico di favorire una soluzione concordata della crisi tra debitore e creditori, entro un congruo termine, prorogabile solo a fronte di positivi riscontri delle trattative, precisando altresì le condizioni in base alle quali gli atti istruttori della procedura possono essere utilizzati nell'eventuale fase giudiziale;

- f) consentendo al debitore di chiedere al giudice l'adozione, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, delle misure protettive necessarie per condurre a termine le trattative in corso, disciplinandone durata, effetti, regime pubblicitario, competenza ad emetterle e revocabilità, anche d'ufficio in caso di atti in frode ai creditori, e con il venir meno in tal caso del carattere di riservatezza di cui alla lettera d);
- g) prevedendo misure premiali per l'imprenditore che ricorra tempestivamente alla procedura e ne favorisca l'esito positivo, e misure sanzionatorie per l'imprenditore che ingiustificatamente la ostacoli o non vi ricorra, pur in presenza dei relativi presupposti, ivi compresa l'introduzione di un'ulteriore fattispecie di bancarotta semplice ai sensi degli articoli 217 e 224 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

ART. 5 – (Accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento)

La disciplina dei piani attestati di risanamento, degli accordi di ristrutturazione dei debiti e delle convenzioni di moratoria va integrata:

- a) consentendo al debitore, il quale nell'ambito di soluzioni non esclusivamente liquidatorie concluda l'accordo di ristrutturazione ovvero una convenzione di moratoria con creditori, anche diversi da banche e intermediari finanziari, rappresentanti almeno il settantacinque per cento dei crediti di una o più categorie giuridicamente ed economicamente omogenee, di chiederne l'omologazione, con estensione degli effetti ai creditori della medesima categoria non aderenti, purché adeguatamente informati e messi in condizione di partecipare alle trattative, fatta salva la loro facoltà di opporsi all'omologazione in caso di frode, non veridicità o incompletezza dei dati aziendali, inattuabilità dell'accordo ovvero praticabilità di soluzioni alternative più soddisfacenti;
- b) eliminando o riducendo la soglia del sessanta per cento dei crediti prevista nell'articolo 182-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ove il debitore non proponga la moratoria del pagamento dei creditori estranei, di cui al primo comma di detto articolo, né richieda le misure protettive previste nel sesto comma;
- c) assimilando la disciplina delle misure protettive degli accordi di ristrutturazione dei debiti a quella prevista per la procedura di concordato preventivo, nei limiti di compatibilità;
- d) estendendo gli effetti dell'accordo ai soci illimitatamente responsabili, alle medesime condizioni previste dalla disciplina del concordato preventivo;
- e) prevedendo che il piano attestato abbia forma scritta, data certa e contenuti analitici;
- f) imponendo la rinnovazione delle prescritte attestazioni nel caso di successive modifiche, non marginali, dell'accordo o del piano.

ART. 6 – (Procedura di concordato preventivo)

1. La disciplina della procedura di concordato preventivo va riordinata prevedendo:
 - a) l'ammissibilità di proposte esclusivamente liquidatorie solo in caso di apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori;
 - b) la legittimazione del terzo a promuovere il procedimento nei confronti del debitore che versi in stato di insolvenza, nel rispetto del principio del contraddittorio e con adozione di adeguati strumenti di tutela del debitore medesimo, nonché di misure dirette a prevenire condotte abusive;

- c) i casi nei quali è obbligatoria la formazione delle classi;
- d) la revisione della disciplina delle misure protettive concernenti i beni appartenenti al debitore o comunque afferenti all'impresa da lui gestita, con particolare riguardo alla loro durata ed ai relativi effetti, prevedendone la revocabilità, su ricorso degli interessati, ove non arrechino beneficio al buon esito della procedura;
- e) la fissazione delle modalità di accertamento della veridicità dei dati aziendali e di verifica della fattibilità del piano, nonché la determinazione dell'entità massima dei compensi spettanti ai professionisti incaricati dal debitore, da commisurarsi proporzionalmente all'attivo dell'impresa soggetta alla procedura;
- f) l'esplicitazione dei poteri del tribunale, con particolare riguardo: *i)* alla valutazione della fattibilità del piano, tenuto conto della specifica utilità indicata nella proposta ed alla luce dei criteri desumibili da consolidati orientamenti del giudice di legittimità; *ii)* alla verifica sulla correttezza dei criteri di formazione delle classi;
- g) la soppressione dell'adunanza dei creditori, con la previsione che le relative attività siano svolte in via telematica, nel rispetto del principio del contraddittorio, favorendo la partecipazione e la responsabilizzazione dei creditori;
- h) l'adozione di un sistema di calcolo delle maggioranze anche "per teste", nell'ipotesi in cui un solo creditore sia titolare di crediti pari o superiori alla maggioranza di quelli ammessi al voto, disciplinando le situazioni di conflitto d'interesse, anche in caso di proposte presentate da terzi;
- i) la regolazione del diritto di voto dei creditori con diritto di prelazione il cui pagamento sia dilazionato, nonché dei creditori soddisfatti con utilità diverse dal denaro;
- j) l'integrazione della disciplina dei provvedimenti che riguardano i rapporti pendenti, con particolare riferimento: ai presupposti della loro sospensione e, dopo la presentazione del piano, anche dello scioglimento; al procedimento ed al ruolo del commissario giudiziale; agli effetti dei provvedimenti, in relazione agli esiti possibili della procedura, nonché alla loro decorrenza e durata nell'ipotesi di sospensione; alla competenza per la determinazione dell'indennizzo in favore del terzo ed ai relativi criteri di quantificazione;
- k) una più dettagliata disciplina della fase di esecuzione del piano, anche con riguardo agli effetti purgativi ed alla deroga alla solidarietà passiva di cui all'articolo 2560 del codice civile, con possibilità per il tribunale di affidare eventualmente ad un terzo il compito di porre in essere gli atti necessari all'attuazione della proposta concordataria e con previsione delle modalità di cessazione del controllo giudiziale;
- l) il riordino della disciplina della revoca, dell'annullamento e della risoluzione del concordato preventivo, prevedendo i casi di esdebitazione del debitore in ipotesi di inadempimento del terzo, nonché la legittimazione del commissario giudiziale a chiedere la risoluzione del concordato in ipotesi di sopravvenuta impossibilità di esecuzione del piano;
- m) il riordino e la semplificazione delle varie tipologie di finanziamento alle imprese in crisi, riconoscendo stabilità alla prededuzione nel caso di successiva liquidazione giudiziale o amministrazione straordinaria, salvi i casi di frode;
- n) la disciplina del trattamento del credito da imposta sul valore aggiunto nel concordato preventivo privo di transazione fiscale, tenendo conto anche delle pronunce della Corte di Giustizia U.E.

2. Nel caso di procedura riguardante società, va introdotta una apposita disciplina diretta a:

- a) stabilire i presupposti per l'estensione degli effetti esdebitatori ai soci

- illimitatamente responsabili anche se garanti della società, con eventuale distinzione tra garanzie personali e reali;
- b) esplicitare presupposti, legittimazione ed effetti dell'azione sociale di responsabilità e dell'azione dei creditori sociali, in conformità ai principi dettati dal codice civile;
 - c) imporre agli organi della società il dovere di dare tempestiva attuazione alla proposta omologata, stabilendo che, in caso di comportamenti dilatori od ostruzionistici, l'attuazione possa essere affidata ad un amministratore provvisorio, nominato dal tribunale, dotato dei poteri spettanti all'assemblea ovvero del potere di sostituirsi ai soci nell'esercizio del voto in assemblea, con adeguati strumenti d'informazione e di tutela endoconcorsuale dei soci;
 - d) prevedere che, in caso di operazioni di trasformazione, fusione o scissione poste in essere nel corso della procedura: *i*) l'opposizione dei creditori possa essere proposta solo in sede di controllo giudiziale sulla legittimità della domanda concordataria; *ii*) gli effetti delle operazioni siano irreversibili, anche in caso di risoluzione o annullamento del concordato, salvo il diritto al risarcimento dei soci o terzi danneggiati, a norma degli articoli 2500-bis e 2504-quater del codice civile; *iii*) non spetti ai soci il diritto di recesso in conseguenza di operazioni incidenti sull'organizzazione o sulla struttura finanziaria della società.

ART. 7 – (Procedura di liquidazione giudiziale)

1. Nell'esercizio della delega il Governo adotta misure dirette a rendere più efficace la funzione del curatore: *i*) integrando la disciplina sulle incompatibilità tra gli incarichi assunti nel succedersi delle procedure; *ii*) definendo i poteri di accertamento ed accesso a pubbliche amministrazioni e banche dati, per assicurare l'effettività dell'apprensione dell'attivo, anche responsabilizzando il debitore; *iii*) specificando il contenuto minimo del programma di liquidazione; *iv*) chiarendo l'ambito dei poteri giudiziali di cui all'articolo 108, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in ipotesi di subentro del curatore nel contratto preliminare di vendita; *v*) attribuendo al curatore, previa acquisizione delle prescritte autorizzazioni, i poteri per il compimento degli atti e delle operazioni riguardanti l'organizzazione e la struttura finanziaria della società, previsti nel programma di liquidazione, assicurando un'adeguata e tempestiva informazione dei soci e dei creditori della società, nonché idonei strumenti di tutela endoconcorsuale degli stessi e dei terzi interessati.
2. Al fine di semplificare la gestione delle procedure meno complesse, le funzioni del comitato dei creditori possono essere sostituite con forme di consultazione telematica dei creditori, anche nella modalità del silenzio-assenso.
3. La procedura di liquidazione giudiziale va potenziata mediante l'adozione di misure dirette a:
 - a) escludere l'operatività di esecuzioni speciali e privilegi processuali, anche fondiari;
 - b) far decorrere il periodo sospetto per le azioni di inefficacia e revocatoria, a ritroso, dal deposito della domanda cui sia seguita l'apertura della liquidazione giudiziale, fermo restando il disposto di cui al vigente articolo 69-bis, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.
4. Ai fini dell'esercizio delle azioni di responsabilità, va disciplinata la legittimazione del curatore a promuovere o proseguire: *i*) per le società di capitali e le società cooperative, l'azione sociale di responsabilità e l'azione dei creditori sociali prevista dall'art.

2394 del codice civile, l'azione prevista dall'art. 2476, settimo comma, del codice civile, nonché le azioni di responsabilità contemplate da specifiche disposizioni di legge; *ii*) l'azione sociale di responsabilità e l'azione dei creditori sociali prevista dall'art. 2394 del codice civile, in caso di violazione delle regole di separazione fra uno o più patrimoni destinati costituiti dalla società e il patrimonio della società medesima; *iii*) per le società di persone, l'azione sociale di responsabilità nei confronti del socio amministratore cui non sia stata personalmente estesa la procedura di liquidazione giudiziale.

5. La disciplina dei rapporti giuridici pendenti va integrata: *i*) limitando la prededuzione, in ogni caso di prosecuzione o subentro del curatore, ivi compreso l'esercizio provvisorio e salvo diversa previsione normativa, ai soli crediti maturati in corso di procedura; *ii*) prevedendo lo scioglimento dei contratti caratterizzati da *intuitus personae* in difetto del consenso della controparte alla prosecuzione; *iii*) dettando un'autonoma regolamentazione del contratto preliminare, anche in relazione alla disciplina degli immobili da costruire.
6. Gli effetti della procedura sui rapporti di lavoro subordinato debbono essere coordinati con la vigente legislazione lavoristica, sia sostanziale che processuale, quanto a licenziamento, forme assicurative e di integrazione salariale, trattamento di fine rapporto e modalità di insinuazione al passivo.
7. Il sistema di accertamento del passivo va improntato a criteri di maggiore rapidità, snellezza e concentrazione, adottando misure dirette a:
 - a) prevedere un unico e più ampio termine per l'inoltro telematico delle domande tempestive di tutti i creditori ed i terzi, compresi quelli residenti all'estero, ammettendo la presentazione di domande tardive solo se l'istante provi che il ritardo è dipeso da causa a lui non imputabile, fissando in tal caso un termine dalla cessazione dell'impedimento;
 - b) escludere nella fase monocratica la necessità del patrocinio di un difensore legalmente esercente, prevedendo nella fase di impugnazione una disciplina delle spese che tenga conto dell'eventuale ritardo delle allegazioni probatorie;
 - c) assicurare stabilità alle decisioni sui diritti reali immobiliari;
 - d) attrarre in sede concorsuale l'accertamento di ogni credito opposto in compensazione ai sensi dell'attuale articolo 56 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;
 - e) chiarire le modalità di verifica dei diritti vantati su beni del debitore che sia costituito terzo datore di ipoteca;
 - f) adeguare i criteri civilistici di computo degli interessi alle modalità di liquidazione dell'attivo di cui al seguente comma 8;
8. L'obiettivo della massima trasparenza ed efficienza nelle operazioni di liquidazione dell'attivo della procedura va perseguito:
 - a) introducendo sistemi informativi e di vigilanza della gestione liquidatoria, caratterizzati da trasparenza, pubblicità ed obblighi di rendicontazione;
 - b) garantendo la competitività delle operazioni di liquidazione nell'ambito del mercato unitario telematico nazionale delle vendite, caratterizzato: *i*) dalla presenza di un ente che certifichi la ragionevole probabilità di soddisfazione dei crediti insinuati al passivo di ciascuna procedura aderente al sistema; *ii*) dalla presenza di un operatore del sistema di regolamento e compensazione; *iii*) dal riconoscimento, ai creditori che ne facciano richiesta, di un titolo che li abiliti a partecipare alle vendite dei beni in misura proporzionale alla probabilità di soddisfazione del loro credito, certificata dall'ente sopra menzionato; *iv*) dalla presenza di uno o più fondi per la gestione dei beni invenduti.

9. Nell'ambito delle misure dirette ad accelerare la chiusura della procedura occorre:
- a) affidare la fase di riparto al curatore, salva la facoltà degli interessati di proporre opposizione, ricorrendo al giudice;
 - b) integrare la disciplina della chiusura della procedura in pendenza di procedimenti giudiziari specificando che essa concerne tutti i processi nei quali è parte il curatore e definendone presupposti, condizioni ed effetti in rapporto alla loro diversa tipologia ed alla eventuale natura societaria del debitore;
 - c) prevedere che, alla chiusura della procedura relativa a società di capitali, nei casi di cui ai numeri 1) e 2) del vigente articolo 118 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il curatore convochi l'assemblea ordinaria dei soci per le deliberazioni necessarie ai fini della ripresa dell'attività o della sua cessazione, ovvero per la trattazione di argomenti sollecitati, con richiesta scritta, da un numero di soci che rappresenti una percentuale significativa del capitale sociale;
 - d) disciplinare ed incentivare le proposte di concordato liquidatorio giudiziale da parte di creditori e di terzi, nonché dello stesso debitore, ove questi non abbia già fatto ricorso alla procedura di concordato preventivo ed apporti risorse che incrementino in modo apprezzabile l'attivo.

ART. 8 – (Esdebitazione)

La disciplina della procedura di esdebitazione all'esito della procedura di liquidazione giudiziale va integrata prevedendo:

- a) la possibilità per il debitore di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o mala fede e purchè abbia collaborato con gli organi della procedura;
- b) particolari forme di esdebitazione di diritto riservate alle insolvenze minori, salva la possibilità per i creditori di proporre opposizione dinanzi al tribunale;
- c) l'ammissione anche delle società al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti, previo riscontro dei presupposti di meritevolezza in capo agli amministratori e, nel caso di società di persone, in capo ai soci.

ART. 9 – (Sovraindebitamento)

La disciplina del sovraindebitamento di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, e successive modificazioni va riordinata e semplificata secondo i seguenti criteri direttivi:

- a) specificare le categorie di debitori assoggettabili alla procedura, anche in base ad un criterio di prevalenza delle obbligazioni assunte a diverso titolo, ricomprendendovi le persone fisiche e gli enti non assoggettabili alla procedura di concordato preventivo e liquidazione giudiziale ed individuando criteri di coordinamento nella gestione delle procedure di sovraindebitamento riguardanti più membri della stessa famiglia;
- b) disciplinare le soluzioni dirette a promuovere la continuazione dell'attività svolta dal debitore, nonché le modalità della loro eventuale conversione nelle soluzioni liquidatorie, anche ad istanza del debitore, consentendo solo la soluzione liquidatoria, con esclusione dell'esdebitazione, nel caso in cui l'insolvenza derivi da mala fede o frode del debitore;
- c) consentire al debitore meritevole, che non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno futura, di accedere all'esdebitazione solo per una volta, salvo l'obbligo di pagamento dei debiti entro tre anni, laddove sopravvengano utilità;

- d) precludere l'accesso alle procedure ai soggetti già esdebitati nei cinque anni precedenti la domanda, o che abbiano beneficiato dell'esdebitazione per due volte, ovvero nei casi di frode accertata;
- e) introdurre misure protettive simili a quelle previste nel concordato preventivo, revocabili su istanza dei creditori, o anche d'ufficio in presenza di atti in frode dei creditori;
- f) riconoscere l'iniziativa per l'apertura delle soluzioni liquidatorie, pure in pendenza di procedure esecutive individuali, anche ai creditori, nonché al pubblico ministero quando l'insolvenza riguardi l'imprenditore;
- g) ammettere alla esdebitazione anche le persone giuridiche, su domanda e con procedura semplificata, purché non ricorrano ipotesi di frode ai creditori o volontario inadempimento del piano o dell'accordo;
- h) prevedere misure sanzionatorie, eventualmente di natura endoprocessuale attinenti ai poteri di impugnativa e opposizione, a carico del creditore che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento;
- i) attribuire anche ai creditori ed al pubblico ministero l'iniziativa per la conversione in procedura liquidatoria, nei casi di frode o inadempimento.

ART. 10 – (Privilegi)

Nell'esercizio della delega per la revisione del sistema dei privilegi, il Governo provvede a ridurre le ipotesi di privilegio generale e speciale, con particolare riguardo ai privilegi retentivi, eliminando quelle non più attuali né funzionali ad interessi costituzionalmente protetti, ed adeguando in conformità l'ordine delle cause legittime di prelazione.

ART. 11 – (Garanzie non possessorie)

Nell'esercizio della delega per la disciplina del sistema delle garanzie reali mobiliari, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) introdurre una forma di garanzia mobiliare senza spossessamento, avente ad oggetto beni, materiali o immateriali, anche futuri, determinati o determinabili, salva la specifica indicazione dell'ammontare massimo garantito, eventualmente anche a garanzia di crediti diversi o ulteriori rispetto a quelli originariamente individuati, disciplinandone i requisiti, ivi compresa la necessità della forma scritta, e le modalità di costituzione, anche mediante iscrizione in apposito registro informatizzato, nonché le regole di opponibilità ai terzi ed il concorso con gli altri creditori muniti di cause di prelazione;
- b) regolamentare forme, contenuto, requisiti ed effetti dell'iscrizione nel registro informatizzato, direttamente accessibile per via telematica secondo modalità che salvaguardino la protezione dei dati, al fine di consentire le operazioni di consultazione, iscrizione, annotazione, modifica, rinnovo ed estinzione delle garanzie, nonché la regolazione del concorso conseguente all'eventualità di plurime annotazioni;
- c) stabilire che, salvo diverso accordo tra le parti, il soggetto costituente la garanzia abbia la facoltà di utilizzare, nel rispetto dei principi di buona fede e correttezza e in ogni caso nel rispetto della destinazione economica, i beni oggetto di garanzia, anche nell'esercizio della propria attività economica, estendendosi in tal caso la prelazione dai beni originari a quelli che risulteranno all'esito degli atti di disposizione, senza effetto novativo per la garanzia originariamente concessa, salva la possibilità per il creditore di promuovere azioni conservative o inibitorie nel caso di abuso del costituente;
- d) consentire al creditore di escutere stragiudizialmente la garanzia anche in deroga al divieto del patto commissorio, a condizione che il valore dei beni sia determinato in maniera

oggettiva, e salvo l'obbligo di restituire immediatamente al debitore, o ad altri creditori, l'eventuale eccedenza tra il valore di realizzo o assegnazione e l'importo del credito;

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

ART. 12 – (Rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali)

1. Nell'esercizio della delega per il raccordo con le disposizioni contenute nel c.d. codice antimafia, il Governo adotta disposizioni di coordinamento con il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, stabilendo condizioni e criteri di prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale, anteriormente o successivamente alla dichiarazione di insolvenza.
2. Nell'esercizio della delega per il coordinamento con la disciplina di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ed in particolare con le misure cautelari contemplate dalla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, il Governo adotta disposizioni dirette a mantenere ferma la prevalenza del regime concorsuale, salvo che ricorrano preminenti ragioni di tutela di interessi di rilevanza penale.

ART. 13 – (Modifiche al codice civile)

Nell'esercizio della delega il Governo apporterà al codice civile tutte le modifiche rese necessarie dall'attuazione dei principi e criteri direttivi della presente legge, in particolare prevedendo:

- a) l'applicabilità dell'articolo 2394 alla società a responsabilità limitata e l'abrogazione dell'articolo 2394-bis;
- b) il dovere dell'imprenditore e degli organi sociali di istituire assetti organizzativi adeguati per la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi per l'adozione tempestiva di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi ed il recupero della continuità aziendale;
- c) l'assoggettamento alla procedura di liquidazione giudiziale come causa di scioglimento delle società di capitali ai sensi dell'articolo 2484;
- d) la possibilità di sospensione dell'operatività della causa di scioglimento di cui all'articolo 2484, n. 4, e di cui all'articolo 2545-duodecies, nonché degli obblighi posti a carico degli organi sociali dagli articoli 2446, secondo e terzo comma, 2447, 2482-bis, quarto, quinto e sesto comma, 2482-ter e 2486, in forza delle misure protettive previste nell'ambito delle procedure di allerta e composizione assistita della crisi, degli accordi di ristrutturazione dei debiti e della procedura di concordato preventivo.

ART. 14 – (Liquidazione coatta amministrativa)

Nell'esercizio della delega per la riforma della liquidazione coatta amministrativa, il Governo si attiene, conformemente ai principi enunciati nell'articolo 2, ai seguenti criteri direttivi:

- a) applicare in via generale la disciplina concorsuale ordinaria anche alle imprese in stato di crisi o di insolvenza attualmente soggette alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, mantenendo fermo il relativo regime speciale solo nei casi previsti: *i)* dalle leggi speciali in materia di banche ed imprese assimilate, intermediari finanziari, imprese assicurative ed assimilate; *ii)* dalle leggi speciali in materia di procedimenti

amministrativi di competenza delle autorità amministrative di vigilanza, conseguenti all'accertamento di irregolarità ed all'applicazione di sanzioni da parte delle medesime autorità;

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

Art. 15 – (Amministrazione straordinaria)

Riordinare la disciplina delle amministrazioni straordinarie, in conformità ai principi generali di cui all'articolo 2, in modo da:

- a) introdurre un'unica procedura di amministrazione straordinaria, con finalità conservativa del patrimonio produttivo, diretta alla regolazione della insolvenza di singole imprese, ovvero, alle condizioni indicate dall'articolo 81 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, di gruppi di imprese, che, in ragione della loro notevole dimensione, assuma un rilievo economico-sociale di carattere generale, anche sotto il profilo della tutela occupazionale;
- b) individuare i presupposti di accesso alla procedura, con riguardo all'esistenza congiunta di: *i*) uno stato di insolvenza; *ii*) un rilevante profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume d'affari degli ultimi tre esercizi; *iii*) un numero di dipendenti pari ad almeno quattrocento unità per la singola impresa e ad almeno ottocento da calcolarsi cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo; *iv*) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;
- c) stabilire che l'intero procedimento si svolga, su domanda del debitore, dei creditori, del Ministro dello sviluppo economico o del pubblico ministero, dinanzi al tribunale sede della sezione specializzata in materia di impresa, all'esito di una istruttoria improntata alla massima celerità, omessa ogni formalità non essenziale al rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, conformemente ai principi di cui all'articolo 2, lett. d);
- d) disciplinare l'operatività di misure protettive analoghe a quelle previste per il concordato preventivo, a far tempo dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura;
- e) prevedere che il tribunale, accertati i presupposti di cui ai punti *i*), *ii*) e *iii*) della lettera b), disponga l'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nominando un giudice delegato e conferendo ad un professionista, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, da disciplinare con regolamento del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro della giustizia, l'incarico di attestare, entro un breve termine, la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, alla luce del piano tempestivamente predisposto dal commissario straordinario;
- f) stabilire che il Ministro dello sviluppo economico nomini con tempestività il commissario straordinario, ovvero, nei casi di eccezionale complessità, tre commissari straordinari, cui sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente, individuandoli tra gli iscritti al sopra menzionato albo dei commissari straordinari, da regolamentare con predeterminazione dei requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità e trasparenza, prevedendo che gli stessi possono essere successivamente revocati, per giusta causa, dallo stesso Ministro, anche su istanza

motivata del comitato di sorveglianza;

- g) prevedere che il tribunale, entro due mesi dal decreto di apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, e previa acquisizione del parere favorevole del Ministro dello sviluppo economico, disponga con decreto l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria, ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, sulla base dell'attestazione del professionista nominato e del piano predisposto dal commissario straordinario; ovvero, in alternativa, dichiari aperta la procedura di liquidazione giudiziale;
- h) prevedere che per le società quotate, le imprese con almeno mille dipendenti ed un volume di affari pari ad un multiplo significativo di quello individuato ai sensi della lettera b), punto *ii*), nonché le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali per le quali sussistano i presupposti di cui alla lettera b), il Ministro dello sviluppo economico possa direttamente disporre, in via provvisoria, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, con contestuale nomina del commissario straordinario secondo i criteri di cui alla lettera f), e che in tal caso il tribunale, accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai punti *i*), *ii*) e *iii*) della lettera b), confermi entro breve termine l'ammissione alla procedura medesima;
- i) disciplinare le modalità di nomina, da parte del Ministro dello sviluppo economico e, quanto ai componenti da individuare tra i creditori, da parte del tribunale, del comitato di sorveglianza, nonché la sua composizione ed i relativi poteri, specie con riguardo alla vigilanza sugli interessi dei creditori, sull'attuazione del programma e sulle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;
- j) disciplinare le modalità con cui il tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare: *i*) la sospensione ovvero lo scioglimento dei contratti pendenti; *ii*) il pagamento di crediti pregressi strategici al di fuori delle regole del riparto; *iii*) l'esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall'imprenditore;
- k) definire i contenuti del programma di ristrutturazione sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 4-bis del vigente decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, nonché della durata dei programmi di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali, assicurandone la flessibilità in funzione delle caratteristiche dell'impresa e dei mercati di riferimento;
- l) legittimare il commissario straordinario ed il comitato di sorveglianza a presentare al tribunale istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale ordinaria, in caso di mancata realizzazione del programma ovvero di comprovata insussistenza o venir meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico; attribuire analoga facoltà ad una percentuale non irrisoria dei creditori, da esercitare non prima di un congruo termine, in modo da garantire la stabilità della procedura, nella fase iniziale, e la effettività della tutela dei creditori;
- m) disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, anche sulla base di proposte concorrenti, in armonia con i criteri direttivi previsti dall'articolo 6;
- n) estendere alla procedura di amministrazione straordinaria riguardante i gruppi di imprese i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 3;
- o) prevedere, per quanto non altrimenti disciplinato, ed in particolare per quanto attiene all'esecuzione del programma, che trovino applicazione i criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 270, sostituita al fallimento la

liquidazione giudiziale, e che, entro i limiti consentiti dalla normativa dell'Unione europea, sia tenuta ferma la possibilità per lo Stato di garantire i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95.

www.osservatorio-oci.org