

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2775

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BUSINAROLO, SORIAL, FERRARESI, COLLETTI, SARTI,  
BARONI, MASSIMILIANO BERNINI, SIMONE VALENTE, GRILLO**

Modifiche al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267,  
in materia di procedure concorsuali

*Presentata il 15 dicembre 2014*

ONOREVOLI COLLEGHI! — A partire dal 2005, sono state apportate numerose modifiche alla normativa sulle procedure concorsuali, disciplinata dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, di seguito « legge fallimentare ».

La riforma introdotta con il decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, ha apportato rilevanti innovazioni agli articoli 160 e seguenti della legge fallimentare e in particolare all'istituto del concordato preventivo: lo strumento permette di superare lo stato di crisi in cui versa l'impresa tramite una gestione alternativa a quella fallimentare, con un piano che possa offrire una migliore soddisfazione per i creditori, anch'essi imprese che operano sul mercato, nonché di dare maggiori possibilità di ricollocare l'azienda, ove ne ricorrano i presupposti, in condizioni di

competitività e con riguardo ai livelli occupazionali.

Anche negli interventi degli anni successivi il legislatore privilegiava la soluzione concordata della crisi, con riguardo alla tutela dell'impresa e alla continuazione dell'attività aziendale, e valorizzava anche strumenti come i piani attestati di risanamento e gli accordi di ristrutturazione del debito, in prospettiva di un'azione anticipata e tempestiva nella gestione della crisi d'impresa.

La medesima logica era sottesa al decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012 (decreto sviluppo), che ha introdotto, a partire dall'11 settembre 2012, il cosiddetto concordato con riserva o concordato in bianco o preconcordato: in base al novellato comma 6 dell'articolo 161 della legge fallimentare, l'imprenditore può de-

positare la domanda di concordato, riservandosi di presentare la proposta, il piano e la documentazione richiesta entro un termine fissato dal giudice compreso fra sessanta e centoventi giorni (prorogabile, in presenza di giustificati motivi, di non oltre sessanta giorni).

Contestualmente è stato introdotto il principio del silenzio-assenso ai fini del computo della maggioranza dei crediti (attraverso la modifica dell'articolo 178 della legge fallimentare), già previsto per il concordato fallimentare dall'articolo 127 della legge fallimentare, che ha portato a una radicale modifica nel sistema di conteggio delle adesioni dei creditori alla proposta di concordato. La nuova norma, che si applica alle domande di concordato depositate in cancelleria fallimentare, a partire dall'11 settembre 2012 (articolo 33, comma 3, del decreto sviluppo), introduce di fatto anche per il concordato preventivo il meccanismo del silenzio-assenso, in base al quale i creditori che non hanno espresso il proprio voto nei venti giorni successivi all'udienza sono considerati consenzienti.

I benefici concessi a chi presenta una domanda di concordato con riserva sono notevoli e permettono di proteggere i beni dell'impresa a favore di un maggiore soddisfacimento delle imprese creditrici: dalla data di pubblicazione della domanda nel registro delle imprese, i creditori non possono, a pena di nullità, iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore, i creditori non possono acquistare diritti di prelazione, senza autorizzazione del giudice delegato, e, infine, sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al concordato le ipoteche giudiziali iscritte nei novanta giorni che precedono la data della pubblicazione del ricorso.

A partire dall'11 settembre 2012 si è verificato un aumento esponenziale del numero di domande per concordati in bianco, per un numero di imprese pari a quasi 6.800; tuttavia solo una percentuale alquanto modesta dei concordati presentati con tale modalità è stata successivamente omologata.

Dai primi rilievi statistici, nel primo anno dall'entrata in vigore del decreto sviluppo, solo presso il tribunale di Milano sono stati radicati ben 410 preconcordati, ossia una cifra che non si allontana molto dal totale dei concordati presentati annualmente qualche anno fa in tutto il territorio italiano.

Sono significativi i primi rilievi numerici relativi al tribunale di Milano, statisticamente significativo in quanto raccoglie il maggior numero di procedure in Italia, e in particolare le domande presentate dall'11 settembre 2012 al 31 dicembre 2012 e l'iter delle stesse fino alla data del 15 giugno 2013, che include un periodo sufficiente a considerare i termini e le proroghe eventualmente concessi, nell'ambito di tali procedure, con decreto del giudice.

Dei 145 ricorsi depositati negli ultimi quattro mesi del 2012, alla data del 15 giugno 2013 ben 134 sono stati definiti effettivamente: di questi solo in 74 casi, ossia solo nel 51 per cento del totale, la proposta è stata depositata nei termini, mentre a 60 domande di concordato preventivo (pari al 41 per cento circa del totale) non ha fatto seguito neanche il deposito della proposta.

Inoltre, relativamente ai ricorsi con i quali è stata depositata la proposta, è intervenuta l'ammissione solo in 51 posizioni, pari al 35 per cento del totale: di queste successivamente 7 sono state revocate.

In sostanza, i ricorsi con intervenuta ammissione non revocata sono stati meno di 1 su 3. Tali dati confermano il fondato dubbio avuto fin da subito da molti operatori circa la possibilità di abuso del preconcordato: l'accesso indiscriminato allo strumento da parte di qualunque impresa in crisi, anche già decotta e non risanabile, senza alcuna effettiva selezione preventiva da parte del tribunale.

Una delle criticità emerse è rappresentata dalla facilità di accesso alla procedura, che ha dato inevitabilmente luogo ad abusi dello strumento, anche solo per ottenere i benefici previsti dalla legge e per

ritardare l'eventuale dichiarazione di fallimento.

Anche la gestione degli atti relativi al periodo successivo al deposito della domanda si è rivelata piuttosto difficile da gestire, non avendo di fatto il tribunale piena possibilità di controllare l'utilità della gestione e di valutare l'incerto confine tra atti di ordinaria o straordinaria amministrazione, non essendo altresì previsto un obbligo per il tribunale di applicare sanzioni in caso di mancato adempimento degli obblighi informativi.

Si consideri anche un ulteriore dato relativo ai concordati preventivi omologati negli anni 2008-2009 in merito alla soddisfazione dei creditori, che sono appunto altre imprese che vantano crediti nei confronti dell'impresa in crisi: quasi nel 40 per cento dei casi, a distanza di 4-5 anni i creditori chirografari, ossia non assistiti da privilegi, non hanno ricevuto nemmeno un euro, ossia lo 0 per cento di quanto era stato loro garantito, a dimostrazione che le promesse di pagamento ai creditori non muniti di alcuna garanzia si rivelano quasi sempre inconsistenti.

Per quanto riguarda la tipologia dei concordati proposti, rari sono i casi di continuazione dell'attività d'impresa, da cui trarrebbero beneficio l'intero sistema economico e le imprese creditrici dell'impresa in crisi, mentre viene privilegiato lo scopo meramente liquidatorio, non essendo ulteriori possibilità di risanamento: dei 218 concordati proposti a Milano nell'anno 2012, il 63 per cento delle procedure è di tipo liquidatorio con *cessio bonorum*, il 31 per cento è costituito da concordati di tipo misto, con liquidazione di parte dei beni e continuità d'azienda, mentre solo il 3 per cento delle procedure è costituito da concordati in continuità.

Con gli interventi legislativi degli ultimi anni si è di fatto verificato uno sbilanciamento verso la tutela della singola impresa che presenta la domanda di concordato preventivo, meritevole o meno che sia rispetto alla massa dei creditori, imprese che a loro volta a catena subiscono gli effetti della crisi dell'impresa in concordato. Le maggiori possibilità offerte all'im-

presa in crisi, la cui tutela è degna di essere valorizzata all'interno del nostro ordinamento, sono state introdotte però a discapito della tutela del credito e del creditore su cui si fondava la legge fallimentare del 1942.

Con la presente proposta di legge, composta da otto articoli, si intendono conciliare gli evidenti vantaggi di un irrobustimento dello strumento concordatario — con un potenziamento dell'anticipazione della soglia di emersione della crisi — e la necessità di tutelare anche gli interessi della massa dei creditori, ovvero altre imprese che, di riflesso, sono pesantemente colpite dalla difficoltà dell'impresa in crisi con cui lavorano.

L'obiettivo di questa proposta di legge è dunque quello di limitare l'abuso dello strumento del concordato preventivo nel caso in cui i debitori ne facciano un uso ripetuto non per fini tipici, ossia ristrutturazione dei debiti, massimizzazione del realizzo dell'attivo a favore dei dipendenti e delle imprese creditrici o continuazione dell'attività con mantenimento dei livelli occupazionali, ma per altri scopi, non tutelabili dall'ordinamento giuridico, che sono riconducibili agli effetti protettivi garantiti al patrimonio del debitore e che determinano un sacrificio sproporzionato e ingiustificato delle ragioni dei creditori (sentenza del tribunale di Milano 24 ottobre 2012).

Con tale abuso dello strumento la crisi dell'imprenditore insolvente di fatto viene estesa alle imprese creditrici, con un effetto domino contagioso anche verso imprese con buone prospettive di mercato, ma scarsamente equilibrate dal punto di vista finanziario, agevolando inoltre comportamenti di concorrenza sleale tra le imprese.

Tale abuso è riscontrabile non solo al momento del deposito della domanda, ma anche nel proseguio dell'*iter*: quando l'imprenditore rinuncia alla domanda di concordato preventivo, con o senza termine, per allontanare nel tempo eventuali sentenze di fallimento; quando rinuncia al primo ricorso per concordato votato non favorevolmente dai creditori e ripresenta

una nuova domanda fondata su una proposta diversa, ma non manifestamente migliorativa, o con lo scopo di privare di rilievo eventuali violazioni pregresse, emerse a seguito di segnalazioni del commissario (sentenza del tribunale di Reggio Emilia 26 febbraio 2013). Pertanto al fine di limitare gli abusi in tutte le fasi della procedura, risulta necessaria un'adeguata selezione fin dal momento dell'accesso alla stessa.

L'articolo 1 prevede che, a seguito della domanda prenotativa del concordato, con il decreto con cui viene fissato il termine entro cui depositare la proposta, il tribunale stabilisce un termine (massimo venti giorni) entro il quale il ricorrente deve depositare presso la cancelleria del tribunale una percentuale delle spese che si presumono necessarie per l'intera procedura, ovvero la diversa minore somma determinata dal giudice. La previsione di un obbligo di deposito di una cauzione o di una percentuale, anche minima, delle spese di procedura costituirebbe un disincentivo reale all'utilizzo abusivo dello strumento del concordato preventivo, un filtro preselettivo, che privilegia le imprese che in modo previdente hanno saputo gestire la crisi in modo anticipato, conservando la necessaria liquidità per l'accesso alla procedura.

L'articolo 2 riguarda i criteri di nomina dei professionisti: la nomina di curatori, commissari, liquidatori e coadiutori in genere deve avvenire a rotazione, a partire da un elenco pubblicamente consultabile di professionisti che hanno comunicato la loro disponibilità e dimostrato la propria competenza, garantendo l'equa distribuzione degli incarichi ai professionisti, la fissazione di un numero massimo di incarichi annuale per ciascun professionista, l'accesso strutturato ai giovani professionisti, la pubblicizzazione periodica degli incarichi e dei compensi per consentire a tutti informazione, vigilanza e controllo.

Gli articoli 3 e 4 intervengono al fine di ridurre i tempi delle procedure concorsuali. Da statistiche relative al 2010 emerge infatti che in tribunale un'esecuzione immobiliare richiede almeno tre anni e quattro mesi, ma al creditore che deve recuperare fondi da un fallimento

non bastano, invece, nove anni. La lunghezza delle procedure concorsuali non giova né all'impresa debitrice tantomeno ai suoi creditori, che possono subire a catena gli effetti della crisi.

In particolare, l'articolo 3 prevede una durata massima di due anni per l'arco temporale su cui si basa la proposta del piano di concordato: piani più lunghi rischiano di mettere in difficoltà le imprese creditrici, scambiandole di fatto per un finanziatore. L'articolo 4 prevede, invece, che il compenso del curatore fallimentare sia calcolato tenendo conto del tempo di durata della procedura, incentivando l'efficienza e la velocità dei professionisti.

L'articolo 5 è relativo agli atti che l'impresa compie dopo il deposito del ricorso per concordato preventivo. La Corte di cassazione ha affermato che gli atti di ordinaria amministrazione hanno natura conservativa, mentre gli atti di straordinaria amministrazione hanno carattere dispositivo e modificano la struttura economico-organizzativa dell'impresa. Il tribunale, di fatto, non ha tutti i poteri e le informazioni necessari al fine di autorizzare gli atti di straordinaria amministrazione: è auspicabile perciò che un'accurata valutazione di economicità e di utilità di tali atti sia predisposta dall'attestatore, oltre che sottoposta a parere del commissario, quando nominato.

Inoltre l'articolo 6 si focalizza sul meccanismo del silenzio-assenso previsto per l'approvazione del concordato preventivo: questa norma ha contribuito a incrementare il ricorso all'istituto del concordato preventivo da parte delle imprese in crisi in quanto l'inerzia del creditore chirografario nell'espressione del voto agevola il debitore proponente nel raggiungimento delle maggioranze necessarie per l'approvazione della proposta concordataria.

Per ridurre il rischio che il debitore possa trarre eccessivi benefici dal meccanismo del silenzio-assenso la novella aveva reintrodotta (pur a certe condizioni) l'obbligo per il tribunale di esprimersi, in sede di giudizio di omologazione, circa la « convenienza della proposta », sempre che ci si

trovasse in presenza di una o più opposizioni anche in ordine alla convenienza della proposta e soltanto se i creditori dissenzienti (ma non anche opposenti) rappresentassero almeno il 20 per cento dei creditori ammessi al voto. Questa tutela, di fatto, non appare sufficiente a evitare che proposte di concordato siano omologate senza che la maggioranza dei creditori si sia espressa. Non è infatti rispondente a criteri di equità e tutela dei creditori che al silenzio dei creditori corrisponda un nulla osta all'impresa di procedere nel proprio piano di ristrutturazione e di liquidazione, a volte anche a discapito degli stessi creditori che non hanno espresso il proprio parere. L'articolo 6 sopprime, pertanto, al quarto comma dell'articolo 177 della legge fallimentare la previsione in base alla quale in caso di mancata espressione del voto da parte dei creditori nei venti giorni successivi alla chiusura del verbale d'udienza i creditori stessi sono considerati consenzienti.

Con l'articolo 7 si intende attribuire al giudice la facoltà di prevedere un contributo da destinare al Fondo unico giustizia, che deve essere versato nel caso in cui l'imprenditore, pur avendo presentato domanda di concordato preventivo con riserva, non abbia provveduto a depositare la proposta, il piano e la documentazione entro il termine fissato dal giudice. Vista

l'elevata percentuale di domande, già indicata in premessa, a cui non ha fatto seguito il deposito della restante documentazione, questo contributo mira a selezionare dal principio le domande di concordato, premiando la serietà delle stesse, e a limitare il fenomeno dell'abuso dello strumento.

Infine, l'articolo 8 interviene sulla bontà della proposta presentata dall'imprenditore, soprattutto per quanto concerne il soddisfacimento dei creditori chirografari, che sono i meno tutelati e i meno informati tra tutte le categorie di creditori. Il tribunale di Modena si è espresso sul punto con decreto 3 settembre 2014 e — sulla base della sentenza emessa a sezioni unite dalla Corte di cassazione n. 1521 del 23 gennaio 2013 — ha precisato che per ritenere ammissibile una proposta di concordato preventivo deve potersi prospettare il superamento dello stato di crisi del debitore, non solo in « tempi di realizzazione ragionevolmente contenuti », ma anche mediante un « riconoscimento in favore dei creditori di una sia pur minimale consistenza del credito da essi vantato ». Il tribunale di Modena ha individuato nel 5 per cento la soglia minima da garantire ai creditori: l'articolo 8 individua una percentuale almeno pari al 10 per cento per il soddisfacimento dei creditori chirografari.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Deposito delle spese di procedura).*

1. Il terzo periodo del sesto comma dell'articolo 161 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: « Con decreto motivato che fissa il termine di cui al primo periodo, il tribunale stabilisce il termine, non superiore a venti giorni, entro il quale il ricorrente deve depositare presso la cancelleria del tribunale una somma pari al 10 per cento delle spese che si presumono necessarie per l'intera procedura, ovvero la diversa minore somma determinata dal giudice; con il medesimo decreto il tribunale può altresì nominare il commissario giudiziale di cui all'articolo 163, secondo comma, numero 3); si applica l'articolo 170, secondo comma ».

## ART. 2.

*(Criteri di nomina dei professionisti).*

1. All'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le nomine a curatore devono essere stabilite a rotazione, a partire da un elenco di professionisti che hanno comunicato al tribunale la loro disponibilità, e devono essere pubblicate periodicamente nel sito *internet* del tribunale. I professionisti devono essere annualmente sottoposti a valutazione da parte del tribunale, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro della giustizia. Il presente comma si applica anche alle nomine a commissario, liquidatore e coadiutore alle procedure. Non possono essere nominati curatori i professori universitari e i funzionari dipendenti pubblici ».

## ART. 3.

*(Lunghezza del piano di concordato).*

1. Alla lettera *e*) del secondo comma dell'articolo 161 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « la cui durata non può superare due anni ».

## ART. 4.

*(Compensi dei curatori fallimentari proporzionali al tempo).*

1. Al primo comma dell'articolo 39, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , prevedendo la riduzione del compenso in proporzione alla durata della procedura ».

## ART. 5.

*(Atti permessi dopo il deposito del ricorso).*

1. Al settimo comma dell'articolo 161 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, dopo le parole: « deve acquisire » sono inserite le seguenti: « la valutazione di economicità e di utilità da parte dell'attestatore e » e dopo le parole: « ordinaria amministrazione » sono inserite le seguenti: « a condizione che essi non provochino un peggioramento della situazione debitoria ».

## ART. 6.

*(Approvazione del concordato).*

1. Il secondo periodo del quarto comma dell'articolo 178 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, è soppresso.

## ART. 7.

*(Contributo per le spese di giustizia).*

1. Al sesto comma dell'articolo 161 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, come da ultimo modificato dalla presente legge,

è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « In caso di mancato deposito della proposta, del piano o della documentazione entro il termine fissato, il giudice, con decreto motivato, può stabilire una somma che l'imprenditore deve versare a titolo di contributo per le spese di giustizia, da destinare al Fondo unico giustizia ».

ART. 8.

*(Percentuale minima spettante ai creditori chirografari).*

1. Al secondo comma dell'articolo 162 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La proposta deve essere dichiarata inammissibile qualora la percentuale offerta ai creditori chirografari sia ritenuta irrisoria e, comunque, qualora sia inferiore al 10 per cento ».

