



Riforma delle procedure di insolvenza

11 giugno 2020

La crisi economica degli ultimi anni ha determinato diversi interventi del legislatore sulle procedure concorsuali, con la finalità di sostenere i tentativi delle aziende in difficoltà di rimanere operative sul mercato, evitando il fallimento. In particolare, una riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza è contenuta nel decreto legislativo n. 14 del 2019, che il Governo ha emanato in attuazione della legge delega n. 155 del 2017. Con l'approvazione della legge n. 20 del 2019 il Parlamento ha consentito al Governo di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi della riforma.

L'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, inizialmente prevista per il 15 agosto 2020 (ovvero decorsi 18 mesi dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale), è stata recentemente differita al 1° settembre 2021 dal decreto-legge n. 23 del 2020.

Il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: d.lgs. n. 14 del 2019

Il Governo, in attuazione della delega contenuta nella [legge n. 155 del 2017](#), ed a seguito dell'emanazione dei pareri delle Commissioni parlamentari, ha emanato il [decreto legislativo n. 14 del 2019](#), recante il **Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**.

Il Codice si compone di **quattro parti** e di **391 articoli**.

Le disposizioni più significative sono concentrate nella **parte I**, che contiene il nuovo "Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza" e le cui disposizioni entreranno in vigore **decorsi 18 mesi dalla data di pubblicazione** del decreto, e dunque il **14 agosto 2020**, tranne che per talune specifiche norme la cui data di entrata in vigore è stata invece fissata al trentesimo giorno successivo alla data di pubblicazione (16 marzo 2019). La legge fallimentare (regio decreto n. 267 del 1942) e la legge sul sovraindebitamento (legge n. 3 del 2012) non sono tuttavia abrogate: **restano disciplinati dalla normativa attualmente vigente** i ricorsi e le domande pendenti alla data di entrata in vigore del decreto in esame (nonché le **procedure aperte** a seguito della definizione di tali ricorsi e domande) sia le procedure pendenti alla medesima data.

La Parte prima dello schema è articolata in 10 titoli.

Il **Titolo I**, oltre a definire l'oggetto e l'ambito di applicazione dell'intervento normativo, reca le principali definizioni e i principi generali afferenti la materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali. Tra gli elementi di maggiore rilievo si segnalano i seguenti:

- con riguardo all'**oggetto** e all'**ambito di applicazione** le disposizioni del Codice della crisi e dell'insolvenza disciplinano lo stato di crisi o di insolvenza di **qualsiasi debitore**, ivi compresi consumatori, professionisti ed imprenditori di ogni dimensione e natura, anche agricoli, operanti come persona fisica, giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dei soli enti pubblici;
- relativamente alle definizioni il Codice - fra le altre - introduce la nozione di **crisi**, intesa quale stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettivi a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate e quella, di matrice eurounitaria, di **centro degli interessi principali del debitore**, inteso come luogo in cui il debitore gestisce i suoi interessi in modo abituale e riconoscibile dai terzi;
- con riguardo ai **principi generali** comuni alle varie forme di regolazione della crisi e dell'insolvenza la riforma modifica, in particolare, l'istituto della **prededucibilità**, al fine di contenere i costi delle procedure e di evitare che il pagamento dei crediti prededucibili possa assorbire in misura rilevante l'attivo delle procedure. Rilevante è poi la previsione di una **trattazione unitaria** ed urgente di tutte le domande di

regolazione della crisi e dell'insolvenza. In un quadro di generale semplificazione e contenimento dei costi delle procedure sono previste misure volte ad incentivare le **modalità telematiche** nelle comunicazioni poste a carico degli organi di gestione, controllo e assistenza delle procedure.

Il **Titolo II** reca disposizioni per le procedure di allerta e di composizione assistita della crisi. Tra le novità più rilevanti si segnalano:

- la disciplina di puntuali **strumenti di allerta**, finalizzati a far emergere tempestivamente la crisi dell'impresa, e di ricercare, con l'ausilio degli organi di controllo o dell'Organismo di composizione della crisi d'impresa una soluzione stragiudiziale alla crisi mediante l'adozione di misure riorganizzative dell'attività imprenditoriale;
- l'istituzione presso ciascuna camera di commercio di un organismo di composizione della crisi d'impresa (c.d. **OCRI**) chiamato ad assistere il debitore nella procedura di composizione della crisi;
- la previsione di un apposito **procedimento di composizione assistita** della crisi, che è finalizzato a ricercare una soluzione alla crisi mediante una trattativa con i creditori svolta con la mediazione dell'OCRI;
- la disciplina di **misure premiali** (patrimoniali e legali) per i debitori/imprenditori che procedono all'auto-segnalazione delle circostanze di crisi che caratterizzano la loro impresa in maniera tempestiva ovvero entro sei mesi dal verificarsi di determinati indicatori di crisi.

Il **Titolo III** individua le **procedure giurisdizionali di regolazione della crisi e dell'insolvenza** che si rendono necessarie qualora non siano state esperite o non siano state concluse positivamente le soluzioni stragiudiziali. Le disposizioni in materia di giurisdizione e di competenza e quelle sulla cessazione dell'attività del debitore, ivi previste, si muovono sostanzialmente in linea con quanto stabilito dalla vigente legge fallimentare. Un alto tasso di innovatività ha invece disciplina relativa **all'accesso alle procedure di regolazione della crisi e dell'insolvenza**. In particolare:

- con riguardo alle regole sull'**iniziativa per l'accesso alle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza** si segnalano le seguenti principali novità: si generalizza la legittimazione ad agire del debitore a tutte le procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza; si estende la legittimazione ad agire, per la sola procedura di liquidazione giudiziale, anche agli organi e alle autorità amministrative che hanno funzioni di controllo e di vigilanza sull'impresa; si estende l'ambito oggettivo di applicazione della legittimazione ad agire del pubblico ministero ad ogni caso in cui egli abbia notizia dell'esistenza di uno stato di insolvenza; si arricchisce l'armamentario documentale che il debitore deve depositare presso il tribunale una volta che chieda l'accesso ad una delle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza;
- la riforma introduce e disciplina l'innovativa **procedura di accertamento unico** per l'accesso alle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza;
- costituiscono un'assoluta novità del processo di riforma le **misure protettive**, le quali sono richieste dal debitore alla sezione specializzata del tribunale al fine di concludere l'accordo stragiudiziale.

Il **Titolo IV** disciplina i seguenti **strumenti di regolazione della crisi**: i piani attestati di risanamento e gli accordi di ristrutturazione; le procedure di sovraindebitamento; il concordato preventivo. Si tratta di istituti che si propongono tutti la finalità del recupero dell'impresa in crisi, finalità da ritenersi prevalente rispetto a quella meramente liquidatoria. In particolare:

- con riguardo ai **piani attestati di risanamento** e agli accordi di ristrutturazione la disciplina riprende, modificandola e integrandola, quella vigente. Fra le novità salienti si segnalano: l'introduzione di accordi agevolati; l'estensione dell'ambito di applicazione degli accordi di ristrutturazione con intermediari finanziari e delle convenzioni di moratoria anche a creditori non aderenti appartenenti a categorie omogenee diverse da quella dei creditori finanziari;
- la riforma rivede la disciplina della **composizione delle crisi da sovraindebitamento**: introducendo una specifica disciplina con riferimento alle procedure riferite a membri di una stessa famiglia; introducendo la procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore e il concordato minore. Si tratta di istituti che riprendono in linea generale i vigenti istituti dell'accordo del debitore e del piano del consumatore, ma che se ne differenziano per l'ambito di applicazione (il concordato minore, a differenza dell'accordo del debitore, non può trovare applicazione con riguardo ai debitori- consumatori) e per il generale

rafforzamento del ruolo, nelle procedure, degli organismi di composizione della crisi.

- in relazione al **concordato preventivo** la riforma si pone in continuità con la disciplina vigente, prevedendo tuttavia alcune misure volte ad incentivare il ricorso al concordato in continuità.

Il **Titolo V** ha per oggetto la "**liquidazione giudiziale**", e cioè la **procedura che sostituisce il fallimento**, finalizzata a liquidare il patrimonio dell'imprenditore insolvente, ripartendo il ricavato in favore dei creditori sulla base della graduazione dei loro crediti. La procedura conserva le caratteristiche essenziali rispetto a quella vigente, salvo alcuni elementi innovativi volti a rendere la stessa più **snella ed efficiente** e a conferire particolare centralità alla figura del curatore. Tra le novità più rilevanti si segnalano:

- viene attribuita al **curatore** la facoltà di effettuare **azioni di responsabilità a più ampio raggio**, escludendosi la previa autorizzazione da parte del giudice delegato e il parere del comitato dei creditori; sempre con riguardo al ruolo del curatore è introdotta una nuova disciplina concernente **gli obblighi informativi** a carico dello stesso: è infatti prevista la tenuta di un registro informatico, consultabile telematicamente, oltre che dal giudice delegato, da ciascuno dei componenti del comitato dei creditori e rimodulata la tempistica per le relazioni;
- viene **esteso il raggio temporale per l'azione revocatoria**, facendolo decorrere dal deposito della domanda, anziché dall'apertura della procedura;
- è ridimensionato il **ruolo del comitato dei creditori**, che viene soppresso per le procedure minori, e reso più snello per le altre, tramite la previsione della consultazione telematica;
- con riferimento agli effetti dell'apertura della liquidazione giudiziale sugli atti pregiudizievoli ai creditori, la principale novità consiste nella fissazione della data da cui calcolare il periodo sospetto dal quale considerare eventuali atti compiuti in danno dei creditori, in quella del **deposito dell'istanza con cui si chiede l'apertura della liquidazione**;
- con riguardo alla disciplina relativa agli effetti dell'apertura della liquidazione giudiziale sui **rapporti giuridici pendenti** si prevede, in caso di prosecuzione del contratto, la **prededucibilità** soltanto dei crediti maturati nel corso della procedura;
- nuove specifiche disposizioni concernono lo scioglimento di contratto **preliminare di vendita immobiliare** e i contratti di **carattere personale**; nella disciplina dei **contratti ad esecuzione continuata o periodica** è introdotta la previsione, ai sensi della quale, in caso di subentro il curatore è obbligato al pagamento delle sole prestazioni avvenute **dopo l'apertura della liquidazione**; è introdotta una nuova disciplina relativa al contratto di **affitto di azienda** che differenzia il caso di apertura della liquidazione giudiziale nei confronti del concedente, da quello in cui invece il debitore sia l'affittuario.
- con riguardo ai **rapporti di lavoro subordinato**, vengono introdotte nuove disposizioni volte ad armonizzare la disciplina dell'insolvenza con quella vigente in tema di diritto del lavoro;
- per quanto riguarda l'**accertamento dello stato passivo**, è previsto che i creditori possano partecipare al concorso anche senza l'assistenza di un difensore e possano farlo anche con riguardo alle somme ricavate dalla liquidazione di beni compresi nella procedura ipotecati a garanzia di debiti altrui. Il termine per la presentazione di domande tardive è ridotto a 6 mesi (rispetto agli attuali 12);
- è disciplinata in modo innovativo la **liquidazione dell'attivo**, con la previsione di un obbligo di stima dei beni, del ricorso al portale delle vendite pubbliche, di una durata massima della procedura (5 anni prorogabili a 7) e dettando disposizioni specifiche sulla vendita dei beni, con particolare riguardo al numero di tentativi da esperire ed al prezzo di aggiudicazione, attribuendo significativi poteri al giudice delegato;
- è previsto che il **concordato nella liquidazione giudiziale** possa essere proposto dal debitore solo se prevede l'apporto di risorse che incrementano il valore dell'attivo di almeno il 10%; quando la liquidazione riguarda una società la riforma integra l'elenco delle **azioni di responsabilità che il curatore può esperire**, escludendo che egli debba ottenere la previa autorizzazione da parte del giudice delegato e sentire il comitato dei creditori;
- è disciplinato il **diritto all'esdebitazione**, dell'imprenditore insolvente come del consumatore, eliminando la norme che attualmente precludono la concessione del beneficio qualora non siano stati soddisfatti, neppure in parte, i creditori concorsuali. L'esdebitazione può essere ottenuta alla chiusura della liquidazione o comunque **trascorsi 3 anni dall'apertura della stessa**. La riforma consente, inoltre, l'esdebitazione anche del **debitore che non** sia in grado di adempiere minimamente alle proprie

obbligazioni e non **possa offrire ai creditori alcuna utilità**, nemmeno in prospettiva futura. In questo caso l'accesso al beneficio può essere concesso una sola volta.

Il **Titolo VI** reca la disciplina relativa ai **gruppi di imprese**. Tra le novità della riforma vi è l'esplicito riconoscimento (effettuato dall'art. 3 della legge delega) dell'istituto del gruppo d'impresa il cui presupposto fondamentale è l'effettiva attività di direzione e coordinamento di società-madre. La vigente normativa non consente, infatti, di trattare il gruppo di imprese come un'entità unica, considerando ogni società come un soggetto di diritto autonomo. Viene quindi dettata una nuova disciplina che, per i gruppi di imprese – di cui è data specifica definizione - prevede una **procedura unitaria davanti al tribunale dell'impresa** per l'accesso ai diversi strumenti di risoluzione della crisi: concordato preventivo e accordo di ristrutturazione dei debiti (di cui agli artt. 57 e ss), ove sia possibile garantire la continuità aziendale; in caso negativo, liquidazione giudiziale del gruppo.

Il **Titolo VII** contiene le disposizioni relative alla **liquidazione coatta amministrativa**. La riforma delimita in misura sostanziale l'applicazione dell'istituto alle imprese in stato di insolvenza. La principale novità riguarda i **presupposti soggettivi** dell'istituto allo scopo di rendere applicabile in via generale la **procedura concorsuale ordinaria** anche alle imprese in stato di crisi o di insolvenza che, sulla base delle attuali disposizioni, dovrebbero essere sottoposte a liquidazione coatta amministrativa. La liquidazione coatta non sarà, infatti, più applicabile a tutte le imprese individuate da leggi speciali che esercitino attività a rilevanza pubblicistica o che operino in settori assoggettati a controllo pubblico ma **solo a determinate categorie di imprese specificamente individuate** (che, sostanzialmente rientrano nel settore bancario, dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni) o quando costituisca sbocco di un procedimento amministrativo per violazioni accertate dalle autorità amministrative di vigilanza.

Il **Titolo VIII**, in materia di **liquidazione giudiziale e misure cautelari penali**, detta disposizioni di coordinamento con il Codice antimafia ([d.lgs. n. 159 del 2011](#)) stabilendo in particolare la prevalenza delle misure adottate in sede penale (sia prima che dopo la dichiarazione di insolvenza) rispetto a quelle relative alla procedura concorsuale. Diversamente da quanto disposto dalla delega, non sono state previste disposizioni di coordinamento della disciplina concorsuale con quella del [d.lgs. n. 231 del 2001](#) sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, con particolare riferimento alle misure cautelari adottate in tale sede.

Il **Titolo IX**, dedicato alle **disposizioni penali**, lascia sostanzialmente inalterata la disciplina penale contenuta nella vigente legge fallimentare (e nella [legge n. 3/2012](#) sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento), apportando modifiche solo terminologiche.

Il **Titolo X**, contiene disposizioni generali di coordinamento in materia di: strumenti di allerta e composizione assistita della crisi; albo degli incaricati della gestione e del controllo delle procedure; disciplina dei procedimenti concorsuali. Analogo coordinamento è introdotto con la disciplina di diritto del lavoro, con la liquidazione coatta amministrativa e con la disciplina penale. Sono, infine, abrogate alcune disposizioni della legge fallimentare, relative ad istituti ormai soppressi.

La **Parte II** apporta modificazioni al **libro V del codice civile** e in particolare alle disposizioni in materia: di assetti organizzativi dell'impresa; di assetti organizzativi societari, di responsabilità degli amministratori, di nomina degli organi di controllo nelle società a responsabilità limitata, di cause di scioglimento delle società per azioni; nonché alla disciplina dell'insolvenza delle società cooperative.

La **Parte III**, reca novelle al [decreto legislativo n. 122 del 2005](#), dirette a **tutelare i diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire**. In particolare, si interviene sulle disposizioni che disciplinano la fideiussione e su quelle relative alla polizza assicurativa.

La **Parte IV** contiene le disposizioni **finali e transitorie**, che regolano l'entrata in vigore della riforma. Si tratta, come già anticipato, di un'entrata in vigore **differenziata** a seconda della esigenza o meno di particolari attività preparatorie necessarie alla attuazione delle diverse disposizioni.

Focus

[La delega per la riforma delle procedure di insolvenza \(legge n. 155 del 2017\)](#)
https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_le_legge_delega.html

La delega per i decreti integrativi e correttivi

Il Parlamento ha approvato la [legge n. 20 del 2019](#), volta a consentire al Governo di **adottare decreti legislativi integrativi e correttivi** dei decreti emanati in attuazione della delega per la **ristrutturazione delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza**, di cui alla [legge 19 ottobre 2017, n.155](#).

I decreti legislativi integrativi e correttivi consentiranno di intervenire sulla riforma introdotta dal [decreto legislativo n. 14 del 2019](#), recante codice della crisi di impresa e dell'insolvenza; la legge n. 155 del 2017 non aveva, infatti, previsto questa possibilità.

La legge specifica che la **procedura** di adozione dei decreti correttivi ed integrativi nonché i **principi e criteri direttivi** cui il governo dovrà attenersi, sono quelli già fissati dalla [legge n.155 del 2017](#) per l'esercizio della delega principale e che per l'emanazione dei decreti il governo avrà a disposizione **due anni** dal termine ultimo stabilito per l'entrata in vigore delle disposizioni del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (v. *sopra*).

L'Atto Governo 175

In attuazione della legge n. 20 del 2019, il 27 maggio scorso il Governo ha presentato alle Camere, per l'espressione del prescritto parere entro 30 giorni, l' **Atto Governo n. 175**, sul quale il Consiglio di Stato ha già reso il proprio parere in data 24 aprile 2020. Si tratta di uno schema di decreto integrativo e correttivo del d.lgs. n. 14 del 2019, contenente 43 articoli, volti per lo più ad **eliminare** dal testo del codice alcuni **refusi** ed errori materiali, **chiarire il contenuto** di alcune disposizioni e **coordinare i diversi istituti** ivi previsti, integrando, ove necessario, le norme per garantirne il più efficace funzionamento.

Lo schema tuttavia reca anche alcune disposizioni innovative, con le quali tra l'altro:

- specifica la **nozione di crisi**, sostituendo all'espressione "difficoltà economico finanziaria" quella di "squilibrio economico finanziario" (articolo 1, lett.a);
- ridefinisce la **nozione di gruppo di imprese**, precisando che sono esclusi dalla definizione normativa, oltre allo Stato, anche gli enti territoriali e specifica le situazioni in presenza delle quali è possibile presumere lo svolgimento, da parte di un'impresa, **dell'attività di direzione e coordinamento** (articolo 1, lett. b);
- ridefinisce la disciplina **degli indicatori della crisi**: in particolare chiarisce la funzione degli indici di crisi e precisa che la dichiarazione attestata idonea a sottrarre l'impresa all'applicazione degli indici standard elaborati dal Consiglio nazionale dei commercialisti e degli esperti contabili produce i propri effetti non solo per l'esercizio successivo a quello cui si riferisce il bilancio al quale l'attestazione è allegata ma "a decorrere dall'esercizio successivo", senza necessità, dunque, di rinnovarla annualmente (articolo 3, comma 2);
- rimodula, con riguardo **all'obbligo di segnalazione di creditori pubblici qualificati**, il criterio connesso all'ammontare totale del debito scaduto e non versato per l'imposta sul valore aggiunto risultante dalla comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche: viene abbandonato il criterio della percentuale (fissata al 30%) a favore di un criterio imperniato su "scaglioni" che determinano in modo netto l'ammontare specifico dell'I.V.A. scaduta e non versata, superato il quale scatta l'obbligo della segnalazione (articolo 3, comma 4);
- ridefinisce le **"misure protettive" del patrimonio del debitore**; oltre a chiarire quale sia il procedimento applicabile alla richiesta di misure protettive formulata prima del deposito di una domanda di omologazione di accordi di ristrutturazione, l'intervento correttivo chiarisce: che il **decreto** con il quale il tribunale provvede **è reclamabile**; che la **durata** delle misure protettive **non deve essere superiore a quattro mesi** e che il decreto emesso dal giudice oltre che pubblicato sul registro delle imprese deve essere comunicato al debitore, sì da rendere effettiva la possibilità di contestarlo mediante il reclamo; che **la corte di appello esercita i poteri protettivi nel giudizio di reclamo** (proposto avverso il decreto del tribunale che accerta la mancanza delle

condizioni di ammissibilità e fattibilità della proposta di concordato preventivo), mentre esercita quelli cautelari nel giudizio di reclamo contro il provvedimento che rigetta la domanda di apertura della liquidazione giudiziale (articolo 7, comma 12);

- rimodula le norme relative alla **individuazione del componente degli "Organismi di composizione della crisi d'impresa"** (OCRI) riconducibile al debitore in crisi; si rende omogenea la qualità dei soggetti che, possono essere incaricati delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di crisi; i componenti del collegio dovranno essere scelti tra dottori commercialisti ed esperti contabili o avvocati, che abbiano svolto funzioni di commissario giudiziale, attestatore o abbiano assistito il debitore nella presentazione della domanda di accesso in almeno tre procedure di concordato preventivo che abbiano superato la fase dell'apertura o tre accordi e di ristrutturazione dei debiti che siano stati omologati (articolo 36).

L'articolo 43 dello schema prevede che le norme del decreto correttivo entrino in vigore insieme a quelle del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (**1° settembre 2021**), in modo tale che queste ultime divengano operative nella versione già emendata.

Le Commissioni di Camera e Senato hanno espresso il prescritto parere, rispettivamente nella seduta del [9 luglio 2020](#) e nella seduta dell'[8 luglio 2020](#). Entrambi i pareri recano osservazioni.