

Riforma delle procedure di insolvenza

28 settembre 2022

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.

Una prima riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza è stata realizzata dal [decreto legislativo n. 14 del 2019](#), attuativo di una ampia delega conferita al Governo dalla legge n. 155 del 2017. Successivamente, la legge n. 20 del 2019 ha consentito l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi della riforma, concretizzatasi nell'adozione del [decreto legislativo n. 147 del 2020](#).

Ulteriori modifiche del Codice sono state previste dal PNRR, che colloca la riforma delle procedure di insolvenza tra gli interventi prioritari da effettuare in materia di giustizia. In tale ambito, con il [decreto legislativo n. 83 del 2022](#), il Governo ha provveduto a dare attuazione alla Direttiva (UE) 2019/1023 e ha fatto confluire nel Codice le disposizioni sulla composizione negoziata della crisi, introdotte dal decreto-legge n. 118 del 2021.

Il Codice è definitivamente entrato in vigore il 15 luglio 2022, quasi due anni dopo rispetto alla data inizialmente prevista (15 agosto 2020), che è stata più volte differita anche a causa della crisi economica determinata dall'epidemia da Covid-19.

Il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza

Il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza è contenuto nella **Parte I** del [decreto legislativo n. 14 del 2019](#), emanato in attuazione della delega conferita al Governo al termine della XVII legislatura dalla [legge n. 155 del 2017](#).

È stato successivamente emendato dal d.lgs. n. 147 del 2020, che ha apportato limitate modifiche di natura sostanziale, recando principalmente interventi integrativi e correttivi della disciplina dettata dal d.lgs. n. 14; più incisivo è stato l'intervento compiuto dal d.lgs. n. 83 del 2022, che ha sostituito l'intero Titolo II ed ha apportato significative modifiche anche ad altri titoli del Codice.

Il Codice è entrato in vigore nella sua stesura definitiva il 15 luglio 2022; risulta composto da 374 articoli suddivisi in **10 Titoli**, dei quali saranno di seguito messi in luce concisamente gli aspetti principali.

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 prospettici 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**, originariamente dedicato alle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, è stato come già ricordato, completamente riscritto dal d.lgs. n. 83 del 2022, per inserirvi le disposizioni già in vigore a seguito degli interventi d'urgenza operati nel corso del 2021 (i già citati d.l. n. 118/2021 e d.l. n. 152/2021) al fine di realizzare gli obiettivi del PNRR. In esso sono disciplinati le procedure per la composizione negoziata della crisi, l'istituzione della piattaforma unica nazionale, il concordato semplificato e il regime delle segnalazioni per la anticipata emersione della crisi.

Più nel dettaglio, la **composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa**, il cui obiettivo è superare la situazione di squilibrio dell'impresa prima che si arrivi all'insolvenza, si concretizza in una procedura stragiudiziale, da attivare presso la Camera di commercio, che prevede il coinvolgimento di un **esperto** che affianca l'imprenditore commerciale (o agricolo) a garanzia dei creditori e delle altre parti interessate. L'esperto, nominato da una apposita commissione, è una figura professionale (si tratta prevalentemente di commercialisti, avvocati e consulenti del lavoro) dotata di precedenti esperienze nel campo della soluzione di crisi d'impresa, incaricata di valutare le ipotesi di risanamento, individuare entro 180 giorni una soluzione adeguata e redigere, al termine dell'incarico, una **relazione** che verrà inserita nella **piattaforma unica nazionale** e comunicata all'imprenditore. Nel corso della procedura è prevista l'applicazione di **agevolazioni fiscali** e di **misure protettive** a favore dell'imprenditore per limitare le possibilità di azione nei suoi confronti da parte dei creditori e precludere il pronunciamento di sentenze di fallimento o di stato di insolvenza.

Una specifica disciplina è inoltre dettata per l'applicazione del nuovo istituto ai gruppi di imprese, al fine di consentire che la composizione negoziata si svolga in forma unitaria, e alle imprese di minori dimensioni.

Nel caso in cui l'esperto attesti che le trattative per la composizione negoziata della crisi si siano svolte secondo correttezza e buona fede, ma non hanno avuto esito positivo, l'imprenditore può accedere all'istituto del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio, che prevede la presentazione di una proposta di concordato da parte dell'imprenditore stesso che deve essere verificata ed omologata dal tribunale.

Infine è disciplinato un capillare sistema di segnalazioni per favorire una precoce emersione dello stato di crisi, che vede il coinvolgimento non soltanto gli organi di controllo societari, ma anche i c.d. creditori pubblici qualificati (Agenzia delle entrate, INPS, INAIL), nonché banche e intermediari finanziari.

Nella stesura originaria, il fulcro delle **procedure di composizione assistita** della crisi erano gli **OCRI** (organismi di composizione della crisi d'impresa), di cui era prevista l'istituzione presso ciascuna camera di commercio al fine di assistere il debitore nella procedura di composizione della crisi, che sono stati soppressi dal citato decreto n. 83. Il Titolo disciplinava altresì gli **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. Erano altresì previste **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** disciplina gli **strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza**, cui fare ricorso 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 la disciplina relativa **all'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza**. In particolare, si generalizza la legittimazione ad agire del debitore a tutti gli strumenti 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 inoltre introduce e regola l'innovativa **procedura di accertamento unico** per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza, volta ad agevolare la risoluzione dei problemi di coordinamento tra le molteplici procedure concorsuali attualmente in essere e a regolamentare i rapporti tra procedure pendenti nei confronti del medesimo debitore e domande di accesso presentate ai diversi strumenti.

Infine, costituiscono un'assoluta novità del processo di riforma le **misure protettive**, le quali possono essere richieste anche nel corso delle trattative e prima del deposito della domanda di omologazione ma dalle quali sono sempre esclusi i diritti di credito dei lavoratori; vengono inoltre dettate norme in ordine alla durata, alla proroga o alla revoca delle misure stesse.

Il **Titolo IV** disciplina una serie di **strumenti di regolazione della crisi** esperibili da consumatori, professionisti, imprenditori minori, imprenditori agricoli, start-up innovative e ogni altro debitore non soggetto alle procedure di regolazione della crisi "maggiori". Essi comprendono: i piani attestati di risanamento e gli accordi di ristrutturazione; il piano di ristrutturazione soggetto a omologazione; le procedure di composizione delle crisi da 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.

Tra questi, il **piano di ristrutturazione soggetto a omologazione** rappresenta un nuovo strumento per il debitore che si trovi in stato di crisi o di insolvenza, introdotto dal d.lgs. n. 83 in attuazione della direttiva europea, che consente allo stesso debitore di prevedere il soddisfacimento dei creditori, previa suddivisione in classi degli stessi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei.

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 e 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.

In materia di **composizione delle crisi da sovraindebitamento** la riforma introduce una specifica disciplina con riferimento alle procedure riferite a membri di una stessa famiglia, 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).

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. In particolare, in questo ambito molte modifiche sono state apportate dal d. lgs. n. 83 del 2022 che ha previsto, tra l'altro, di: sancire il principio generale della facoltatività della suddivisione in classi; limitare a 6 mesi la possibilità di dilazionare il pagamento dei crediti di lavoro; disciplinare i rapporti esistenti tra i creditori ed il debitore nei **contratti pendenti** e in corso di esecuzione durante le trattative; stabilire in **dodici mesi** dalla presentazione della domanda il termine per la conclusione del giudizio di omologazione.

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:

- l'attribuzione al **curatore** della 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;
- con riferimento agli effetti dell'apertura della liquidazione giudiziale sugli **atti pregiudizievoli ai creditori**, la decorrenza del periodo dal quale eventuali atti compiuti dal debitore si considerano commessi in danno dei creditori dalla data di **deposito dell'istanza con cui si chiede l'apertura della liquidazione** anziché dalla data di apertura della procedura;

- 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 con la previsione di disposizioni specifiche sulla vendita dei beni, in 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 le 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'espresso 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 per l'attuazione del codice, riguardanti in particolare l'albo degli incaricati della gestione e del controllo nelle procedure e la disciplina dei procedimenti concorsuali (con specifico riguardo all'utilizzo di strumenti telematici). Analogo coordinamento è introdotto con la disciplina di diritto del lavoro, con la liquidazione coatta amministrativa e con la disciplina penale.

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 e il d. lgs. 147 del 2020](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-delega-per-i-decreti-integrativi-e-correttivi.html>

[Il decreto legislativo n. 14 del 2019](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/il-decreto-legislativo-n-14-del-2019.html>

[Il decreto legislativo n. 83 del 2022 per l'attuazione della dir. UE 2019/1023](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/il-decreto-legislativo-n-83-del-2022-per-l-attuazione-della-dir-ue-2019-1023.html>

Procedure di insolvenza e PNRR

Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** individua nella **lentezza nella realizzazione di alcune riforme strutturali**, un limite al potenziale di crescita dell'Italia.

In particolare, il PNRR colloca tra gli **ambiti di intervento prioritari** le modifiche al **Codice dell'insolvenza** di cui al [decreto legislativo n. 14 del 2019](#) tramite:

- l'attuazione della [direttiva UE n. 1023/2019](#), relativa alle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione;
- la revisione degli accordi di risoluzione extragiudiziale al fine di incentivare le parti a farne un maggior uso;
- il potenziamento dei **meccanismi di allerta**;
- la **specializzazione** degli uffici giudiziari e le autorità amministrative competenti per le procedure concorsuali;
- l'implementazione della digitalizzazione delle procedure anche attraverso la creazione di una apposita **piattaforma online**.

Il Piano prevede che la riforma possa essere attuata entro il **quarto trimestre 2022**.

Con riguardo a quanto previsto dal PNRR, sono intervenuti:

- il **decreto-legge n. 118 del 2021**, che ha disciplinato, a decorrere dal 15 novembre 2021, l'istituto della **composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa**, il cui obiettivo è superare la situazione di squilibrio dell'impresa prima che si arrivi all'insolvenza. Il provvedimento, che risponde alle indicazioni del PNRR per quanto riguarda le procedure extragiudiziali e la piattaforma online, è stato poi attuato dal [decreto dirigenziale 28 settembre 2021](#) e da ultimo trasfuso nel corpo del Codice dal decreto legislativo n. 83 del 2022;
- il **decreto-legge n. 152 del 2021**, che ha introdotto disposizioni sulla piattaforma telematica nazionale e sulla specializzazione dei magistrati delegati alle procedure concorsuali;
- il **D.M. Giustizia n. 114 del 2021**, che è invece intervenuto sui diritti di garanzia non possessori;
- il **decreto legislativo n. 83 del 2022**, che apporta numerose modifiche al Codice, dando attuazione alla **direttiva (UE) 2019/1023**, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

Focus

[Le misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale nel D.L. n. 118/2021](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/le-misure-urgenti-in-materia-di-crisi-d-impresa-e-di-risanamento-aziendale-nel-d-l-n-118-2021.html>
