



Ministero dell'Economia e delle Finanze
GABINETTO DEL MINISTRO

- 2 OTT. 2017

Prot. n. 1-5663

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Dipartimento per i rapporti con il Parlamento

Al Ministero della Giustizia – Ufficio Legislativo

e, p. c

All'Ufficio del coordinamento legislativo

All'Ufficio legislativo economia

All'Ufficio legislativo finanze

Al Dipartimento del Tesoro

Al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

LORO SEDI

Oggetto: **A.S. 2681**. Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Con riferimento al provvedimento indicato in oggetto, si trasmette, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge 196 del 2009, la relazione tecnica positivamente verificata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con l'allegata nota del 29 settembre 2017, n. 176934.

IL VICE CAPO DI GABINETTO

00647614406

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO
Atti Parlamentari Economia e Finanze

- 2 OTT. 2017

Prot. n.

1-5662

Roma, 29 SET. 2017



176934
Ministero
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICIO X

Prot. n. 176934/2017

Entrata prot. n. 176729/2017

Allegati:

Riferimento a nota n.

All'Ufficio legislativo
Economia
Sede

e p.c.

All'Ufficio del
coordinamento legislativo
Sede

All'Ufficio legislativo
Finanze
Sede

OGGETTO: AS 2681 – Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi d'impresa e d'insolvenza. Relazione tecnica.

È stata esaminata la relazione tecnica aggiornata, relativa al provvedimento indicato in oggetto.

Al riguardo, per quanto di competenza, nel comunicare di non avere osservazioni da formulare, si restituisce la stessa positivamente verificata.

Il Ragioniere Generale dello Stato



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

A.S. 2681

Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza

RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento in esame conferisce la delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Tale delega muove dalla considerazione che è divenuta ormai indifferibile una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative.

E' ben vero che la legge fallimentare italiana è stata ripetutamente modificata e che talvolta – soprattutto per effetto degli interventi normativi attuati col d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 – si è trattato di modifiche di ampio respiro che hanno interessato interi settori della legge, ma per certi versi ciò ha persino accentuato lo scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate, che ancora risentono di un'impostazione nata in un contesto temporale e politico ben lontano dall'attuale.

La frequenza degli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi tempi, interessando sovente disposizioni della legge fallimentare modificate appena qualche anno prima, ha generato rilevanti difficoltà applicative anche perché il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di indirizzi giurisprudenziali consolidati e stabili, accentuando l'incertezza del diritto. Donde l'esigenza, largamente avvertita da tutti gli studiosi e dagli operatori del settore, di un approccio di riforma non più episodico ed emergenziale, bensì sistematico ed organico, in modo da ricondurre a linearità un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso.

Non può certo ignorarsi che l'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale è oggi resa ancor più impellente dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, ed in particolare dalla Raccomandazione n. 2014/135/UE, oltre che dalla recente emanazione del novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera (Regolamento UE 15414/15).

Né vanno trascurati i principi della Model law, elaborati in tema d'insolvenza dall'Uncitral,



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

cui hanno aderito molti paesi anche in ambito extraeuropeo (tra cui gli Stati Uniti d'America), il cui recepimento, in regime di reciprocità, consente il riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali emessi nei rispettivi paesi con evidente vantaggio anche per gli imprenditori italiani operanti all'estero.

In quest'ottica si renderà necessario che vengano definite in modo non equivoco alcune nozioni fondamentali nella materia in esame, a cominciare da quella di "crisi" (che non equivale all'insolvenza in atto, ma implica un pericolo di futura insolvenza) e di "insolvenza" (che è peraltro nozione già sufficientemente collaudata da molti decenni di esperienza giurisdizionale, onde non parrebbe necessario modificarla rispetto all'attuale formulazione normativa).

Ciò posto si dà luogo all'esame dell'articolato:

Articolo 1 (*Oggetto della delega al Governo e procedure per l'esercizio della stessa*).

L'articolo prevede la delega al governo che - entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento - dovrà emanare uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali; della disciplina sulla composizione della crisi da sovraindebitamento; nonché per la revisione del sistema dei privilegi e delle garanzie. *Non si ravvisa alcun profilo di onerosità per la finanza pubblica.*

Articolo 2 (*Principi generali*). Vengono individuati i principi generali ai quali il governo, nell'esercizio della delega deve attenersi. In particolare, viene previsto la possibilità di uniformare e semplificare la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale in raccordo con il processo civile e telematico; assicurare la specializzazione dei giudici addetti ed individuare tra i tribunali già esistenti quelli competenti alla trattazione delle procedure concorsuali. Viene, altresì, prevista l'istituzione presso il Ministero della Giustizia di un albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali. *Con riferimento alla istituzione, presso il Ministero della Giustizia, di un Albo di soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo, si prevede la creazione di una specifica piattaforma informatizzata che comporterà oneri di primo impianto quantificati in circa euro 100.000,00. Al riguardo la norma reca una specifica autorizzazione di spesa per l'istituzione del predetto Albo, di*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

euro 100.000,00 per l'anno 2017, alla cui copertura si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente relativo all'accantonamento del Ministero della giustizia.

Si rappresenta la possibilità di fronteggiare gli adempimenti amministrativi di tenuta dell'Albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali, mediante l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso l'utilizzo delle risorse iscritte nel bilancio del Ministero della giustizia alla U.d.V. 1.4 – Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria – Azione: Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia, che reca uno stanziamento di euro 5.387.430 per l'anno 2017, di euro 4.842.334 per l'anno 2018 e di euro 4.942.481 per l'anno 2019, trattandosi di attività istituzionale svolta dal Dipartimento per gli Affari di giustizia in materia di libere professioni, attraverso la vigilanza sugli Ordini e la tenuta di Albi, Registri ed Elenchi

In ordine ai compensi da corrispondere ai predetti soggetti deputati alla composizione della crisi delle imprese o all'eventuale liquidazione del patrimonio, si rappresenta che presso le camere di commercio sono istituiti degli organismi costituiti da parte di enti pubblici, deputati alla gestione della crisi da sovraindebitamento a norma dell'articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3. Per la determinazione del compenso si tiene conto dell'opera prestata, dei risultati ottenuti, del ricorso all'opera di ausiliari, della sollecitudine con cui sono stati svolti i compiti e le funzioni nonché della complessità delle questioni affrontate. Si conferma che gli oneri connessi alla erogazione dei predetti compensi sono posti ordinariamente a carico della procedura senza aggravii a carico della finanza pubblica, secondo i parametri previsti dagli articoli 16 e 17 del regolamento n. 202 del 2014, attuativo della succitata legge del 2012.

Per ciò che concerne la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale ed alla individuazione tra i tribunali già esistenti di quelli competenti alla trattazione delle procedure concorsuali, si ritiene di poter far fronte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, trattandosi di attività già ordinariamente svolte da questa amministrazione.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Con riguardo all'adeguamento degli organici degli uffici giudiziari, la cui competenza risulti ampliata, si evidenzia che le eventuali rimodulazioni di personale di magistratura e amministrativo potranno avvenire, comunque, nell'ambito delle attuali dotazioni organiche complessive, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, attraverso una più razionale redistribuzione del personale e dei carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari interessati.

Articolo 3 (*Gruppi di imprese*). L'articolo delinea i principi entro i quali disciplinare la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese, con l'introduzione di una definizione generale di gruppo di imprese volta a considerare unitariamente la realtà imprenditoriale composta da più imprese, ciò per consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza e con la previsione di un unico ricorso sia per l'omologazione di accordi di ristrutturazione dei debiti dell'intero gruppo, sia per l'ammissione di tutte le imprese del gruppo alla procedura di concordato preventivo. *Non si rilevano oneri a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 4 (*Procedure di allerta e composizione assistita della crisi*). Con tale articolo si propone di introdurre una fase preventiva di "allerta" volta ad anticipare l'emersione di una situazione di crisi ed intesa quale strumento di sostegno per una rapida analisi delle criticità economiche e finanziarie dell'impresa e destinato a risolversi, all'occorrenza, in un servizio di mediazione, che sarà assistita da organismi professionalmente dedicati alla ricerca di una soluzione negoziata con riflessi anche in termini deflattivi sul contenzioso civile e commerciale.

A tal riguardo, al comma 1, lett. b) si prevede l'istituzione presso ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di un apposito organismo che assista il debitore nella procedura di composizione della crisi, nel cui ambito è nominato un collegio composto da tre esperti nominati, rispettivamente, dal presidente della sezione specializzata in materia di impresa del tribunale competente per il luogo in cui l'imprenditore ha sede, dalla camera di commercio e artigianato e da associazioni di categoria. Gli esperti sono nominati tra gli iscritti all'Albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. o).



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

In particolare si fa presente che gli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento risultano già istituiti ed operanti presso le camere di commercio, ai sensi dell'articolo 15 della l. n. 3 del 2012 e del relativo regolamento di attuazione n. 202 del 2014.

Compete al Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia, esclusivamente la tenuta degli Albi, attività che già viene svolta istituzionalmente da questa Amministrazione. Per ciò che concerne gli oneri connessi alla erogazione di compensi professionali, si conferma che gli stessi sono posti ordinariamente a carico della procedura senza aggravii a carico della finanza pubblica, come già previsto dal citato regolamento attuativo n. 202 del 2014.

Con riferimento alla misura premiale comportante la riduzione di interessi e sanzioni correlati ai debiti fiscali, si rileva che, trattandosi di misura espressamente qualificata dalla legge delega come misura in termini di responsabilità personale e non di natura patrimoniale, la stessa è riferibile esclusivamente agli imprenditori individuali e ai soci di società di persone illimitatamente responsabili. Conseguentemente, nella considerazione che le procedure di allerta e di composizione assistita della crisi sono, in forza dei criteri di delega, da declinare esclusivamente con riguardo alle imprese che raggiungono le soglie di fallibilità, mantenute invariate, che, com'è noto, fissano dei requisiti dimensionali prevalentemente compatibili, sul piano statistico, con le imprese esercitate in forma di società di capitale, la misura premiale di cui trattasi non appare suscettibile di determinare apprezzabili effetti di minor gettito per l'erario lasciando presupporre, al contrario, possibili effetti positivi per le entrate dello Stato, in ragione delle prospettive di continuità dell'attività aziendale favorita dalla fase preventiva di allerta in attuazione delle disposizioni in esame.

Si prevede inoltre l'obbligo, da parte dei creditori pubblici qualificati, tra cui Agenzia dell'entrate, Enti previdenziali ed agenti della riscossione, di segnalare immediatamente agli organi di controllo societari e all'organismo di composizione assistita della crisi, il perdurare di inadempimenti di importi rilevanti, pena l'inefficacia, a titolo sanzionatorio, dei privilegi accordati ai crediti di cui sono titolari o per i quali procedono.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Quanto alle procedure di segnalazione, occorre tenere conto che – dovendo la legge delega necessariamente coordinarsi con i principi e le norme in materia di accertamento, controllo e liquidazione - le stesse verranno definite in sede di predisposizione del decreto delegato, in relazione al quale il Ministero dell'economia e delle finanze riveste la qualità di amministrazione concertante, in coerenza sia con le scadenze connesse agli adempimenti fiscali, contributivi ed impositivi sia con i relativi procedimenti di liquidazione, accertamento e controllo previsti dalla normativa vigente, nonché con gli applicativi informatici, sistemistici e gestionali in uso presso le stesse amministrazioni. Tenuto conto di quanto sopra esposto non si ascrivono effetti negativi sul bilancio dello Stato.

Articolo 5 (*Accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento*). Vengono previsti una serie di interventi volti alla incentivazione nell'utilizzo degli accordi di ristrutturazione dei debiti e le convenzioni di moratoria al fine di disciplinarne gli effetti che potranno estendersi anche ai creditori non appartenenti a categorie omogenee. *Non si rilevano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 6 (*Procedura di concordato preventivo*). L'articolo prevede il riordino della disciplina delle procedure di concordato preventivo nell'ottica tesa a garantire la continuità aziendale. Con particolare riferimento alle disposizioni di cui al comma 1, lett. q) si evidenzia che l'intervento sulla disciplina del credito da imposta sul valore aggiunto nel concordato preventivo privo di transazione fiscale, non incide sull'attuale regime di applicabilità dell'istituto e dovrà comunque tener conto delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia. *In tal senso si ravvisa la neutralità finanziaria della disposizione, rilevando possibili effetti positivi indotti dalle disposizioni che favoriscono, attraverso la nuova disciplina del concordato preventivo, la prosecuzione dell'attività aziendale.*

Articolo 7 (*Procedura di liquidazione giudiziale*). L'articolo prevede che il Governo nel suo esercizio di delega renda più efficace la funzione del *curatore*, che preveda precisi requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza; si prevede inoltre la semplificazione delle procedure meno complesse; il potenziamento della procedura di liquidazione giudiziale; la maggiore



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

legittimazione delle azioni del curatore, l'accertamento del passivo mediante l'utilizzo dei sistemi telematici ai fini di una maggiore rapidità e snellezza nonché maggiore trasparenza nelle operazioni di liquidazione. L'intervento di presentazione telematica delle domande tempestive di creditori e terzi anche non residenti sul territorio nazionale nonché i sistemi informativi e di vigilanza della gestione liquidatoria, caratterizzati da trasparenza ed efficienza, comporteranno interventi di natura tecnica e di aggiornamento dei sistemi i cui oneri *potranno essere sostenuti attraverso l'utilizzo degli stanziamenti di bilancio iscritti a legislazione vigente sul capitolo 1501 (per le spese di funzionamento del sistema informativo) pari ad euro 50.678.980,00 per l'anno 2017, ad euro 49.932.429,00 per l'anno 2018 e ad euro 47.993.808,00 per l'anno 2019 e sul capitolo 7203 (spese di investimento per l'informatica) pari ad euro 15.086.933,00 per l'anno 2017, ad euro 14.086.933,00 per l'anno 2018 e ad euro 14.086.933,00 per l'anno 2019.*

Con particolare riferimento al comma 9 del presente articolo, particolarmente complesso, non è possibile al momento valutare eventuali riflessi finanziari; pertanto in sede di decreti attuativi si verificheranno le disposizioni ivi previste al fine di garantire ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 196 del 2009, la neutralità finanziaria sui saldi di finanza pubblica.

Si specifica, altresì, che l'individuazione di un ente certificatore che garantisce la concreta possibilità di soddisfazione dei crediti insinuati al passivo di ciascuna procedura aderente al sistema, avverrà nell'ambito di enti ed organismi pubblici del settore finanziario già esistenti e dotati di adeguate professionalità; la prevista attività di certificazione potrà essere svolta nell'ambito delle ordinarie competenze istituzionali. Non si ravvisano, pertanto, profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 8 (Esdebitazione). L'articolo prevede la possibilità per il debitore di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura, introducendo, nel contempo, particolari forme di esdebitazione di diritto riservate alle insolvenze minori, ammettendo anche le società al benefico della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Articolo 9 (Sovraindebitamento). L'articolo prevede criteri direttivi per il riordino e la semplificazione delle procedure di regolazione del sovraindebitamento. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 10 (Privilegi). L'articolo prevede la revisione del sistema dei privilegi, con particolare riguardo a quelli retentivi. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato*

Articolo 11 (Garanzie non possessorie). Si dispongono i principi ed i criteri direttivi a disciplina del sistema delle garanzie reali mobiliari, anche mediante iscrizione in apposito registro informatizzato.

L'istituzione di un registro informatizzato, accessibile per via telematica, al fine di consentire le operazioni di iscrizione, consultazione, modifica ed estinzione delle garanzie reali, prevede interventi di implementazione software ed hardware delle attuali dotazioni informatiche in uso presso le amministrazioni interessate, suscettibile di determinare oneri di primo impianto stimati in circa 150.000 euro. Al riguardo la norma reca una specifica autorizzazione di spesa per l'istituzione del registro informatizzato, di euro 150.000,00 per l'anno 2017, alla cui copertura si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente relativo all'accantonamento del Ministero della giustizia.

Inoltre, la previsione di introdurre il pagamento di diritti differenziati in relazione alle diverse operazioni da effettuare sul registro (iscrizione, consultazione, modifica ed estinzione delle garanzie reali) consentirà di garantire la copertura dei costi di gestione ed evoluzione del registro.

Articolo 12 (Garanzie in favore degli acquirenti di immobili da costruire) L'articolo prevede che il Governo regolamenti la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire stabilendo che l'atto o il contratto avente come finalità il trasferimento non immediato della proprietà o altro diritto reale di godimento su un immobile da costruire, debba essere stipulato per atto pubblico o per scrittura privata autenticata. Si prevede, altresì, che l'inadempimento dell'obbligo assicurativo di cui all'art. 4 del D.Lgs. 122/2005 consegua la nullità relativa del contratto. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Articolo 13 (*Rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali*). L'articolo prevede che il Governo regolamenti i rapporti tra le liquidazioni giudiziali e le misure penali stabilendo condizioni e criteri di prevalenza del regime concorsuale salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 14 (*Modifiche al codice civile*). L'articolo prevede che il Governo sia delegato ad apportare modifiche al codice civile necessarie alla definizione della disciplina organica di attuazione dei principi e dei criteri direttivi del provvedimento in esame. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 15 (*Liquidazione coatta amministrativa*). L'articolo prevede la riforma della liquidazione coatta amministrativa con particolare attenzione alla vigilanza delle autorità amministrative in tema di segnalazione dell'allerta ed alle funzioni attribuite agli organismi di composizione della crisi. *Non si ravvisano profili di onerosità a carico del bilancio dello Stato.*

Articolo 16 (*Disposizioni finanziarie*). L'articolo prevede che, ad eccezione degli articoli 2 e 11, contenenti specifiche autorizzazioni di spesa, dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dovendosi provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

Al riguardo, nel rappresentare la possibilità di attuare le disposizioni in esame, prevalentemente di natura procedimentale, nel rispetto del principio di invarianza della spesa per la finanza pubblica, ad eccezione degli articoli 2 e 11, che prevedono l'istituzione dell'Albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali e del Registro informatizzato delle garanzie reali mobiliari, si specifica che, in considerazione della complessità della materia trattata in relazione al complessivo riordino della disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza, appare opportuno rimandare alle relazioni tecniche di ciascuno degli schemi di decreto legislativo da emanare, la valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri,



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

che non trovano compensazione nel proprio ambito, si provvederà ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito:

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

29 SET. 2017