

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: GINETTI)

Roma, 13 settembre 2017

Sul disegno di legge:

(2681) Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, approvato dalla Camera dei deputati

La Commissione, esaminato il provvedimento in titolo, già approvato dalla Camera dei deputati il 1° febbraio 2017;

considerato che:

- il disegno di legge delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per la riforma organica della legge fallimentare del 1942 (applicabile agli imprenditori commerciali), per la riforma delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge n. 3 del 2012 (applicabile al debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale svolta), nonché per la revisione del sistema dei privilegi e delle garanzie (incentrato su molte disposizioni del titolo VI del codice civile) (art. 1, comma 1);

- nell'articolo 1, comma 2, si afferma che nell'esercizio della delega si deve tenere conto della normativa dell'Unione europea e in particolare del regolamento (UE) n. 2015/848, relativo alle procedure di insolvenza, della raccomandazione 2014/135/UE, nonché dei principi della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL);

- l'articolo 2 reca i principi generali della delega, mentre l'articolo 3 reca alcuni principi specifici per i gruppi di imprese;

- l'articolo 4 contiene una significativa novità rispetto al sistema vigente prevedendo, nell'esercizio della delega, l'introduzione di procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, di natura non giudiziale e confidenziale, finalizzate ad incentivare l'emersione anticipata della crisi e lo svolgimento di trattative tra debitore e creditori;

- con la stessa finalità, l'articolo 5 reca principi direttivi per incentivare gli accordi di ristrutturazione dei debiti, i piani attestati di risanamento e le convenzioni di moratoria;

- l'articolo 6 si riferisce al concordato preventivo;

- l'articolo 7 si riferisce alla "liquidazione giudiziale" che, nella terminologia del disegno di legge, sostituisce nominalmente la dizione "fallimento";

- l'articolo 8 reca principi per la procedura di esdebitazione, consistente nella liberazione dei debiti residui, all'esito della liquidazione giudiziale;

- l'articolo 9 detta principi direttivi per il riordino e la semplificazione della disciplina sul sovraindebitamento;

- altri articoli riguardano i privilegi e le garanzie reali mobiliari (articoli 10 e 11), un'ulteriore delega al Governo in merito alle garanzie in favore degli acquirenti di immobili

Al Presidente
della 2^a Commissione permanente
S E D E

da costruire, di cui al decreto legislativo n. 122 del 2005 (articolo 12), i rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali, (art. 13), modifiche al codice civile (articolo 14) e la liquidazione coatta amministrativa (articolo 15);

rilevato che, a livello di normativa europea:

- il regolamento (UE) n. 2015/848 disciplina questioni relative alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di insolvenza e al coordinamento delle procedure di insolvenza transfrontaliere, ma non armonizza le norme sostanziali in materia di insolvenza degli Stati membri;

- la raccomandazione 2014/135/UE invita gli Stati membri a dotarsi di procedure efficaci di pre-insolvenza per aiutare i debitori economicamente validi ad essere ristrutturati e di disposizioni sulla seconda opportunità per gli imprenditori che consentano la liberazione dai debiti entro tre anni dalla dichiarazione di insolvenza;

- è stata presentata la proposta di direttiva COM (2016) 723, che mira ad una maggiore armonizzazione tra le legislazioni e procedure nazionali in materia di insolvenza delle imprese, al fine di agevolare le imprese economicamente sostenibili ("vitali") in difficoltà finanziarie, sia attraverso meccanismi di ristrutturazione precoce che evitino l'insolvenza e consentano loro di continuare a operare, sia offrendo agli imprenditori onesti sovraindebitati una seconda opportunità, con l'effetto di favorire la crescita del mercato unico, il mantenimento dei posti di lavoro, gli scambi commerciali e gli investimenti transfrontalieri. Su tale proposta di direttiva la 14^a Commissione si è espressa in fase ascendente il 5 aprile 2017;

- è stato chiarito che la procedura di concordato preventivo (C. giust., 7 aprile 2016, C-546/14, *Degano trasporti*) e la procedura di esdebitazione (C. giust., 16 marzo 2017, C-493/15, *Agenzia delle entrate c. Identi*) non costituiscono, di per sé, una rinuncia generale ed indiscriminata alla riscossione dell'IVA, tributo che concorre alla formazione delle risorse proprie dell'Unione;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- in riferimento all'articolo 1, comma 2, è previsto che la delega "tiene conto" della normativa europea e in particolare del regolamento (UE) n. 2015/848, nonché di altri atti.

Al riguardo, per quanto concerne la normativa di livello primario dell'Unione europea, la formula "tiene conto" ha margini di ambiguità, adombrando per il legislatore delegato la facoltà anche di non ottemperare integralmente ai precetti europei.

Va quindi previsto che la delega "si conforma" alla normativa europea.

Tale formula sarebbe idonea anche a coordinare la legislazione delegata, da adottare in un anno (art. 1, comma 1), con la possibile entrata in vigore della direttiva di cui al COM(2016) 723, all'attenzione del legislatore europeo.

Quest'ultima direttiva, peraltro, appare conforme a quanto contenuto nel disegno di legge, nella prospettiva di assicurare priorità al superamento della crisi dell'impresa mediante soluzioni da adottare in continuità aziendale piuttosto che attraverso la liquidazione della stessa;

- l'articolo 4 del disegno di legge consente di attivare la procedura di allerta della crisi, non solo su iniziativa dell'imprenditore, ma anche su impulso di soggetti terzi rispetto all'imprenditore (come gli organi di controllo o i creditori qualificati).

Tale disposto fornisce un'attuazione più completa del sistema di *early warning* di cui all'articolo 3 dalla proposta di direttiva COM(2016) 723. Questa prevede solo un accesso volontario dell'imprenditore alla procedura di allerta, ma non esclude interventi di soggetti

terzi, anche in base al considerando n. 16 ove si ammette che “Si potrebbero inoltre incoraggiare od obbligare, a norma del diritto nazionale, i terzi in possesso di informazioni rilevanti, come i contabili e le autorità fiscali e di sicurezza sociale, a segnalare gli andamenti negativi”.

Peraltro, in fase ascendente questa Commissione aveva richiesto di rendere maggiormente efficace l’allerta a livello europeo con l’introduzione obbligatoria della possibilità che esso sia attivabile (anche) da un soggetto terzo rispetto all’imprenditore, in considerazione della frequente riluttanza dei titolari d’impresa ad attivarsi in fase precoce rispetto alla necessità di far fronte alla situazione di dissesto. L’intervento di un soggetto terzo, in linea con l’articolo 4 del disegno di legge in esame, consentirebbe di favorire il rapido accesso alle procedure di ristrutturazione, di evitare che un intervento intempestivo possa trascinare nel fallimento anche le imprese creditrici, di evitare di accumulare debiti tributari e previdenziali e di aggravare in generale la situazione;

- l’articolo 6, comma 1, lettera c), del disegno di legge prevede che possa essere introdotto un limite di durata al divieto di azioni esecutive durante la procedura di ristrutturazione. Tale previsione è distonica rispetto all’articolo 168 della legge fallimentare, ma è conforme alle previsioni dell’articolo 6 della citata proposta di direttiva.

Nadia Ginetti