



## **ATTO DI GOVERNO N. 53**

### **SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DELLA CRISI DI IMPRESA E DELL'INSOLVENZA**

#### **OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

*L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP, le più rappresentative Associazioni giuridicamente riconosciute del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza occupano 1.150.000 persone, producono 150 miliardi di fatturato e associano 12 milioni di soci. Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.*

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

<http://www.legacoop.coop/>



L'Alleanza delle Cooperative Italiane ha condiviso, sin dall'inizio dell'iter legislativo, l'obiettivo di riformare organicamente le discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, risolvendo in tal modo anche le incertezze giuridiche, e le relative inefficienze nel governo delle procedure, derivate da una stratificazione di interventi legislativi che si sono succeduti in questi ultimi anni.

Le novità sulle quali esprimere una valutazione positiva sono numerose, dall'intento di superare l'aura di discredito sociale che storicamente accompagna il termine "fallimento" alla scelta di incentivare l'istituto del concordato preventivo in continuità.

Altrettanto importante è la distinzione tra le nozioni di insolvenza e di crisi (intesa quest'ultima come pericolo di futura insolvenza). Si tratta di una norma importante che precede logicamente le altrettanto condivisibili disposizioni volte da una parte a prefigurare il sistema di allerta e di composizione assistita della crisi e dall'altra ad impegnare l'imprenditore e gli organi sociali ad istituire assetti organizzativi adeguati per la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale, nonché ad attivarsi per l'adozione tempestiva di uno degli strumenti previsti per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale.

In tale contesto si apprezza anche il ruolo affidato alle Autorità di vigilanza nel ricevere le segnalazioni sulla crisi, proprie del sistema di allerta, dagli organi interni di controllo, nonché da quelli esterni incaricati della revisione e dell'ispezione e dai creditori qualificati, così come la funzione di contribuire a comporre il collegio degli esperti.



Le suesposte considerazioni aiutano ad introdurre il tema che maggiormente preoccupa il movimento cooperativo, cioè il riordino della disciplina della liquidazione coatta amministrativa (LCA).

Lo schema di decreto legislativo conferma una declinazione delle norme delega che l'Alleanza delle Cooperative Italiane non apprezza per due diverse ragioni.

In primo luogo, occorre evitare che il decreto legislativo determini un eccesso di delega rispetto a quanto previsto dall'articolo 15 c.1, lett. a, n. 2, della legge delega 155/2017.

Infatti, i criteri generali contenuti in questo articolo sono chiari nel mantenere le procedure della LCA per quelle cooperative che, a seguito di attività di vigilanza, presentino irregolarità per le quali sono previsti ed applicati provvedimenti sanzionatori.

Lo stesso ordine del giorno G/2681/6/2, approvato dalla Commissione Giustizia del Senato il 4 ottobre 2017, ribadisce tale concetto e impegna il Governo a valorizzare l'istituto della gestione commissariale per coordinare in modo ordinato l'attività di vigilanza nei confronti delle società cooperative con le procedure concorsuali, compresa la LCA<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> **Ordine del Giorno g/2681/6/2 approvato il 4 ottobre 2017 dalla Commissione Giustizia del Senato**

Il legislatore delegato deve attribuire alle autorità amministrative di vigilanza (nel caso delle cooperative il MiSE) le competenze in tema di segnalazione delle criticità e le funzioni attribuite agli organismi di composizione della crisi nelle procedure di allerta e di composizione assistita, anche al fine di individuare soluzioni di carattere conservativo, disciplinando altresì la legittimazione alla domanda di apertura della procedura di liquidazione giudiziale; inoltre, ove la delega dovesse essere impropriamente intesa nel senso di precludere la possibilità per le cooperative di ricorrere, sotto la vigilanza del MiSE, a procedure conservative ordinarie volte ad assicurare gli stessi interessi pubblici, occupazionali e creditori oggi perseguiti dalla liquidazione coatta amministrativa, che viene mantenuta attiva per le altre tipologie societarie sopra indicate, ciò potrebbe ingenerare profili di criticità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza rispetto agli interessi pubblici perseguiti e della parità di trattamento tra le suddette tipologie di imprese, imponendo di ricorrere ad una interpretazione dei criteri di delega conforme alla Costituzione e alle finalità perseguite dalla legge ai sensi degli articoli 41 e 45 della Costituzione;



Al contrario, la bozza di decreto di attuazione stabilisce che:

- la LCA viene mantenuta nella configurazione prevista dalla disciplina previgente solo per alcune categorie di imprese (banche, società di intermediazione finanziaria, imprese di assicurazioni e assimilate). Per tali imprese si mantiene fermo il principio della esclusività della liquidazione coatta amministrativa;
- per un altro gruppo di imprese - in realtà si tratta delle sole società cooperative - la procedura costituisce una speciale forma di controllo amministrativo conseguente all'accertamento di irregolarità ad opera delle autorità preposte alla vigilanza sull'impresa, senza che rilevi, ai fini della sottoposizione l'elemento dell'insolvenza o della crisi.

Per tali imprese si impone una regola di prevalenza e non sovrapposizione delle procedure "ordinarie" rispetto alla liquidazione coatta amministrativa. Se il provvedimento che ordina la LCA è stato emanato prima del deposito del provvedimento che accerta lo stato di insolvenza o apre la procedura di concordato preventivo o omologa gli accordi di

---

alla luce delle nuove competenze che il presente provvedimento intende affidare al Ministero dello Sviluppo Economico, il decreto legislativo di attuazione dovrà pertanto razionalizzare e coordinare le fonti normative e le relative discipline in materia di crisi di impresa ed insolvenza delle stesse;

al Ministero dello Sviluppo Economico andranno pertanto attribuiti gli strumenti più idonei per meglio esercitare le nuove funzioni, mediante gli istituti, anche di carattere conservativo, già previsti dall'Ordinamento in materia cooperativistica in coerenza con quanto previsto dall'articolo 2, lettera e), che richiama la necessità di tener conto delle peculiarità soggettive ed oggettive di ogni categoria di debitore ai fini del loro assoggettamento al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza, nonché con i criteri direttivi contenuti nell'articolo 15, comma 1, lettera b.

La Commissione Giustizia impegna quindi il Governo a *"individuare per tutte le società cooperative, attraverso la revisione dell'istituto della gestione commissariale di cui all'articolo 2545 sexiesdecies c.c. e ferma restando l'applicazione della liquidazione coatta amministrativa nei casi di irregolarità riscontrate durante l'attività di vigilanza, soluzioni anche di carattere conservativo volte a facilitare l'ingresso delle cooperative nella procedura di composizione assistita della crisi, ovvero promuovere soluzioni diverse, ove possibile conservative, ai sensi degli articoli 5, 6 e 7 della legge delega"*.



ristrutturazione dei debiti, si fa luogo alla necessaria immediata chiusura della procedura amministrativa.

Risulta quindi evidente che, anche se l'autorità di vigilanza delibera l'avvio della LCA a seguito della verifica di irregolarità e l'applicazione di sanzioni nei confronti della cooperativa, l'accertamento dello stato di insolvenza determina l'attrazione della cooperativa nella procedura giudiziale con la conseguente chiusura della LCA. Ciò determinerebbe il definitivo e irreversibile ridimensionamento di tale procedura nel mondo cooperativo.

In secondo luogo, nel prioritario rispetto dei principi di delega, la riforma della crisi d'impresa deve essere attuata senza compromettere l'efficacia e la primazia della lotta alla cooperazione falsa e illegale e la necessità di recuperare i valori aziendali e reimmetterli nel circuito del mercato e della funzione sociale e comunitaria svolta dalla cooperativa in crisi.

Pertanto, anche da questo punto di vista, la bozza del decreto di attuazione è discutibile nella misura in cui non afferma la prevalenza dell'interesse pubblico alla soppressione delle cooperative illegali e non tende a preservare le ragioni di conservazione e continuità dell'azienda avente funzione sociale. Non a caso la recente riforma delle imprese sociali (d.lgs 112/2017) stabilisce l'applicabilità della procedura della LCA nei confronti di tali soggetti (aventi peraltro la possibilità di assumere forme societarie diverse), anch'essi sottoposti ad una tipica attività di vigilanza.

La ragione profonda dell'art. 15, c.1, lett. a, n. 2, della legge delega, è nella sopravvivenza, in ipotesi di accertamento di irregolarità e applicazione delle sanzioni, di un'esigenza superiore collegata all'interesse pubblico e alla funzione sociale delle cooperative (art. 45, Cost.) che impone la sanzione o addirittura la



soppressione dell'ente cooperativo illegale. È la sopravvivenza di tali esigenze che ha determinato la sopravvivenza della liquidazione coatta amministrativa.

Da ciò discende che il principio di applicazione generale della liquidazione giudiziale ordinaria deve coordinarsi con il sistema di vigilanza, consentendo sempre all'Autorità di vigilanza di accertare le irregolarità che costituiscono il presupposto delle sanzioni della gestione commissariale e dello scioglimento per atto dell'autorità. Tale impostazione, se non confermata, sottrarrebbe coerenza ed efficacia alle azioni contro la falsa cooperazione, auspicabilmente promosse dal Governo come preannunciato nella nota di aggiornamento al DEF.

Pertanto, la regola di cui all'art. 15, c.1, lett. a, n. 2, risulterebbe violata da previsioni che, nell'ipotesi in cui l'autorità di vigilanza deliberi l'avvio della liquidazione coatta a seguito dell'accertamento di irregolarità e l'applicazione di sanzioni nei confronti della cooperativa, determinino l'attrazione automatica alla liquidazione giudiziale (con la conseguente chiusura della LCA).

Sarebbe altrettanto censurabile l'impossibilità di avviare la liquidazione coatta dopo l'avvio di una procedura preliquidatoria (ad es. dopo l'ammissione al concordato preventivo).

Sono tutti elementi, quelli appena esposti, che renderebbero meno giustificabile, in una logica di sistema, la scelta di escludere sostanzialmente la procedura di LCA per le società cooperative e di mantenerla per altre forme di impresa comunque soggette a vigilanza amministrativa (quali, come già detto, le banche e le assicurazioni).



## CRITERI GENERALI E PROPOSTE

Di conseguenza occorre:

- affermare il principio secondo il quale, in caso di accertamento di irregolarità e di applicazione di sanzioni, **l'autorità di vigilanza può sempre avviare la LCA, anche in caso di insolvenza della cooperativa, così come recita l'art. 15, c.1, lett. a, n. 2, della legge delega;**
- confermare il ruolo dell'Autorità di vigilanza nella procedura di allerta e composizione della crisi e, per l'effetto, articolare le nuove competenze esclusive dell'autorità di vigilanza sulle allerte e sulla gestione commissariale. **Sotto questo profilo, appare utile ed opportuno che per le cooperative, cioè i soggetti di cui all'articolo 300, comma 1, gli indicatori della crisi siano elaborati dall'Autorità di vigilanza ed approvati con decreto del Ministero dello Sviluppo economico”;**
- evitare che l'avvio delle procedure prefallimentari (es. concordato) pregiudichi la possibilità per l'Autorità di vigilanza di applicare la sanzione dello scioglimento coatto ed avviare la LCA;
- affidare all'Autorità di vigilanza il preventivo accertamento dell'assenza di irregolarità ovvero dell'applicazione di sanzioni prima dell'avvio della liquidazione giudiziale.