

Le procedure concorsuali dopo la crisi Covid- 19

INDICE

Executive Summary	III
Introduzione	p. 4
1. Gli effetti del Covid-19 sul sistema economico e sulla solvibilità delle imprese	p. 9
1.1 <i>La recessione mondiale e gli interventi emergenziali</i>	p. 9
1.2 <i>Lo scenario prospettico</i>	p.10
2. La direttiva europea sulle ristrutturazioni e l'insolvenza	p.12
3. Le fonti nazionali: esigenza di una razionalizzazione	p.13
3.1 <i>Il Codice della Crisi: opportunità di un rinvio</i>	p.13
3.2 <i>La legge fallimentare del '42</i>	p.16
3.3 <i>La legge sul sovraindebitamento per le piccole imprese</i>	p.19
3.4 <i>L'amministrazione straordinaria delle grandi e grandissime imprese</i>	p.20
4. Le misure per migliorare l'efficienza del sistema concorsuale	p.22
4.1 <i>Misure di allerta e composizione assistita della crisi</i>	p.22
4.2 <i>Misure per semplificare e rendere più accessibili gli istituti per la ristrutturazione</i>	p.24
4.3 <i>Misure per accelerare le procedure di liquidazione e favorire l'esdebitazione</i>	p.29

EXECUTIVE SUMMARY

La crisi economica generata dalla diffusione del virus Covid-19 e l'implementazione della direttiva (UE) 1023/2019 impongono un ripensamento del sistema delle procedure concorsuali, per favorire la ristrutturazione delle imprese ancora vitali, ma incise dalla pandemia, e la rapida liquidazione di quelle la cui insolvenza non sia reversibile. L'emergenza sanitaria ha generato una recessione senza precedenti: secondo recenti dati Cerved, su 500.000 imprese classificate come *sicure* prima della pandemia, 182.000 sono diventate *vulnerabili* e 9.300 sono passate da *solide* a *rischiose* per effetto del Covid-19. A queste si affiancano 284.000 società che sono rimaste in un'area di vulnerabilità prima e dopo il Covid e 181.000 che sono passate da *vulnerabili* a *rischiose*. Sarebbero 81.000 le imprese con alta probabilità di fallire oggi, ma già a rischio prima della pandemia. Stime della Banca d'Italia indicano per il biennio 2021-2022, un aumento nel 2021 di circa 6.500 fallimenti rispetto al 2019.

Il sistema concorsuale italiano, più volte riformato a partire dal 2005, presenta alcuni buoni istituti, che vanno resi coerenti con i principi della direttiva europea e con le esigenze poste dall'attuale contesto economico. Il quadro delle fonti è complesso: la materia della crisi d'impresa è attualmente regolata dalla legge fallimentare del '42 riformata, dalla legge sul sovraindebitamento individuale del 2012, e dalle diverse discipline sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese. Il 1° settembre 2021 dovrebbe entrare in vigore il Codice della crisi, ma da più parti se ne invoca un rinvio in ragione delle criticità sollevate (in particolare sulle procedure di allerta e sulle limitazioni alle procedure di ristrutturazione) e delle esigenze di adeguamento alle norme europee.

La complessità e l'incertezza delle regole costituiscono un freno agli investimenti e pregiudicano il corretto equilibrio tra interessi dei creditori e tutela dell'impresa, ostacolando la ripresa del sistema economico. Occorre una razionalizzazione del sistema che dia efficienza e competitività alle procedure concorsuali e consenta di guardare con fiducia alle nuove sfide imposte dal Covid-19.

Le misure per migliorare l'efficienza del sistema concorsuale

In questo documento vengono formulate alcune proposte per migliorare il sistema concorsuale attuale, riconducibili a tre aree tematiche: (i) misure di allerta e composizione assistita della crisi; (ii) misure per semplificare e rendere più accessibili le procedure di ristrutturazione; (iii) misure per accelerare le procedure di liquidazione e favorire l'esdebitazione.

Misure di allerta e composizione assistita della crisi

a) Ripensare l'istituto dell'allerta

L'istituto dell'allerta previsto dal Codice della crisi ha un impianto oneroso e punitivo, non in linea con il sistema di *early warning* previsto dalla direttiva europea. Il nuovo art. 2086 del Codice civile, in vigore da marzo 2019, ha già introdotto un efficiente sistema di prevenzione della crisi interno alla società, basato sugli obblighi di monitoraggio e intervento degli amministratori, che si completa nei casi gravi di inerzia di questi, con la denuncia al Tribunale da parte dei sindaci. Per le società di piccole dimensioni, andrebbero istituiti servizi di supporto pubblici o privati, cui l'imprenditore possa volontariamente rivolgersi per la gestione della crisi.

b) Prevedere strumenti di composizione assistita della crisi per rinegoziare contratti e concludere accordi con i creditori al riparo dalle azioni esecutive individuali

La crisi Covid-19 ha posto in evidenza la necessità di istituti che consentano alle imprese in situazioni di difficoltà temporanea, di rimodulare termini e condizioni contrattuali con i propri fornitori e creditori senza interrompere il flusso dei pagamenti, e di concludere accordi con i creditori al riparo da azioni esecutive individuali. Il modello che potrebbe essere utilizzato è quello della composizione assistita previsto dal Codice della crisi, affidato alle Camere di Commercio e alla rete degli OCRI, con opportune modifiche e semplificazioni, eliminando la segnalazione automatica al pubblico ministero.

Misure per semplificare e rendere più accessibili gli istituti per la ristrutturazione

a) Ridurre le procedure, rendere flessibili gli istituti, eliminare i vincoli alla ristrutturazione

La direttiva europea indirizza gli ordinamenti a un'effettiva semplificazione degli istituti, senza separazioni tra strumenti stragiudiziali e procedure concorsuali. La direttiva potrebbe essere uno stimolo per ridurre le molte procedure attuali a due sole categorie: quelle per la liquidazione e quelle per la continuità aziendale, cui accedere attraverso un'unica istanza, con ampia flessibilità di scelta tra gli strumenti. Contestualmente andrebbero eliminati i vincoli che precludono l'accesso alle procedure di ristrutturazione (es. soglia del 20% di soddisfazione dei chirografari per il concordato liquidatorio; condizioni di accesso al concordato con continuità aziendale relative al requisito della prevalenza e al mantenimento dei livelli occupazionali).

Per le piccole imprese occorre semplificare le procedure ipotizzando una gestione della crisi interamente stragiudiziale, oppure introducendo la possibilità per il Tribunale di omologare un piano di ristrutturazione anche senza il consenso di alcuna classe di creditori, qualora sia evidente che la liquidazione non porterebbe a migliori risultati. Andrebbe, infine, valutata la possibilità di introdurre modelli e atti standardizzati per coadiuvare le imprese nella gestione della crisi.

b) Ripensare il sistema dei controlli nelle procedure di ristrutturazione

Per adeguare il nostro ordinamento ai principi della direttiva occorre limitare il ruolo dell'autorità giudiziaria, riconducendo il sindacato del Tribunale sui piani di ristrutturazione ai profili di legalità della procedura e di non manifesta infondatezza, lasciando ogni valutazione della fattibilità economica del piano e di convenienza della proposta alla libera contrattazione tra debitore e creditori. Occorre, inoltre, limitare la nomina del commissario soltanto ai casi previsti dalla direttiva (blocco azioni esecutive, approvazione del piano nonostante il dissenso di una classe di creditori, istanza del debitore o dei creditori), e valutare la possibilità di affidare ad esso anche un ruolo di assistenza al debitore e ai creditori nella negoziazione del piano di ristrutturazione, al fine di agevolare e accelerare il raggiungimento del consenso.

c) Incentivare i creditori e i soci alla ristrutturazione

Creditori e soci dovrebbero essere incentivati a favorire il processo di ristrutturazione. Ai creditori, in particolare, dovrebbe essere riconosciuto un ruolo attivo nella predisposizione del piano di ristrutturazione, come alternativa alla semplice possibilità di rifiutare la proposta del debitore. In questa direzione è necessario rivitalizzare e semplificare l'istituto delle proposte concorrenti introdotto nel 2015 e ripreso dal Codice della crisi. Per incentivare i creditori alla ristrutturazione si potrebbe altresì valutare di estendere ai creditori – previo consenso del debitore – la facoltà di presentare domanda di accesso alle procedure, oppure prevedere per legge l'attribuzione di una percentuale di diritti patrimoniali e/o amministrativi ai creditori in proporzione allo stralcio subito.

Per incentivare la partecipazione dei soci al processo di ristrutturazione andrebbe recepito nelle regole di voto del concordato il regime della cd. *relative priority rule*, come indicato dalla direttiva europea, che consente di soddisfare i creditori inferiori anche se quelli di rango superiore non sono stati integralmente soddisfatti e di riservare alcune risorse anche ai soci, evitandone in questo modo l'ostruzionismo in sede di attuazione del piano.

d) Valutare la riclassificazione dei privilegi statali per favorire le ristrutturazioni

I crediti dello Stato (di natura fiscale, contributiva, ecc.) sono assistiti da privilegio nelle procedure concorsuali. Il privilegio statale riduce le possibilità di soddisfazione degli altri creditori e rende più complesso il tentativo di risanamento. Si potrebbe valutare la possibilità di prevedere il declassamento a chirografo del credito statale, oppure forme di transazione fiscale e contributiva semplificate e automatiche, qualora l'impresa sia stata ammessa a una procedura di ristrutturazione sulla base di un piano che presenti ragionevoli possibilità di evitare l'insolvenza.

Misure per accelerare le procedure di liquidazione e favorire l'esdebitazione

a) Semplificare le procedure, intervenire sull'efficienza del sistema giudiziario e sulla specializzazione dei giudici

Per ridurre i tempi della liquidazione occorrono, sia interventi sulla procedura (es. affidare l'accertamento del passivo al curatore; ridurre le azioni promosse dalla curatela e le vendite immobiliari ai soli casi in cui è evidente il vantaggio per i creditori; affidare la gestione degli attivi a soggetti specializzati presenti sul mercato e l'accertamento dei debiti a un professionista di nomina pubblica), sia investimenti in risorse umane, mezzi e digitalizzazione dei processi. Un'ulteriore azione utile è quella di recuperare i principi della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155 in tema di specializzazione dei giudici.

b) Anticipare le regole sull'esdebitazione previste dal Codice della crisi

Per favorire una rapida ripartenza dopo un fallimento andrebbero anticipate le regole sull'esdebitazione previste dal Codice della crisi che consentono la liberazione dai debiti residui decorsi tre anni dalla chiusura per tutte le categorie di debitori (commerciali, agricoli sottosoglia, soprasoglia, start up, ecc.).

Introduzione

L'emergenza Covid-19 ha imposto agli ordinamenti europei l'adozione di una serie di misure, nel rispetto delle regole temporanee sul divieto di aiuti di Stato, basate su ampie erogazioni di liquidità alle imprese e sulla sospensione di alcuni istituti di diritto societario e concorsuale. Al progressivo venir meno delle misure di sostegno, la normativa in tema di crisi e insolvenza assumerà un ruolo strategico per la ripresa del sistema economico. Essa dovrà favorire la ristrutturazione di imprese incise dalla pandemia, ma ancora in grado di produrre valore, e garantire una rapida liquidazione per quelle per le quali non residua alcun valore, consentendo una corretta allocazione delle risorse che tuteli il credito e, al contempo, incentivi le imprese ad investire e assumere nuovi rischi.

Il quadro nazionale delle fonti in materia di crisi d'impresa appare, tuttavia, complesso e incerto:

- i) entro il 17 luglio 2022 (per effetto della proroga di un anno richiesta alla Commissione europea), l'Italia dovrà recepire la direttiva (UE) 1023/2019 in materia di ristrutturazione e insolvenza. La direttiva mira a favorire a livello europeo la cultura del salvataggio dell'impresa in crisi e della seconda opportunità per il debitore, attraverso l'affermazione dei principi dell'emersione tempestiva della crisi e l'impiego di strumenti per la ristrutturazione semplici e modulabili in base alle caratteristiche della crisi;
- ii) attualmente, la legge fallimentare del '42, la legge sul sovraindebitamento e le diverse varianti della disciplina sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese continuano a regolare istituti diversi, applicabili in base ai requisiti soggettivi del debitore (per dimensione dell'impresa e natura dell'attività esercitata). La legge fallimentare e la disciplina del sovraindebitamento (recentemente riformata), presentano nel complesso buone regole, che richiederebbero, tuttavia un adeguamento alle nuove esigenze di semplificazione e rapidità delle procedure imposte dalla pandemia, oltre che una diversa considerazione del ruolo dei creditori e dei soci nelle procedure;
- iii) il 1° settembre 2021 entrerà in vigore il Codice della crisi – che abroga la legge fallimentare e la legge sul sovraindebitamento, ma non l'amministrazione straordinaria – dopo la proroga del termine disposta dal Governo nel pieno dell'emergenza sanitaria, per evitare che l'applicazione di un corpo normativo nuovo e il controverso istituto dell'allerta potessero condurre all'insolvenza molte imprese

colpite dalla pandemia. Nelle more dell'entrata in vigore del Codice alcuni istituti sono stati anticipati (come la transazione fiscale e la disciplina del sovraindebitamento), altri, invece, ulteriormente prorogati di un anno (come gli obblighi di allerta in capo all'Agenzia delle Entrate), rendendo incerte le sorti e la coerenza dell'intero Codice. Esso, inoltre, da un lato, pur conservando tutti gli istituti preesistenti (il concordato preventivo, i piani attestati di risanamento, gli accordi di ristrutturazione dei debiti) irrigidisce il sistema delle soluzioni concordate, in contrasto con i principi delineati dalla direttiva 1023/2019 in materia di ristrutturazione e insolvenza. Dall'altro, introduce strumenti nuovi, quali la composizione assistita della crisi e la disciplina della crisi dei gruppi, che opportunamente calibrati e resi coerenti con i principi comunitari potrebbero costituire un valido supporto per le imprese nel contesto della grave crisi economica in atto.

La riforma di questo complesso sistema è necessaria per l'uscita dalla crisi pandemica e la ripresa del sistema economico. Occorre una razionalizzazione delle regole che guardi ai principi della direttiva europea e un'efficace semplificazione degli istituti esistenti. Con il presente documento, dopo una sintesi sull'attuale contesto economico e sugli strumenti previsti nel nostro ordinamento, si propongono alcune linee di azione che si ritiene possano contribuire al miglioramento dell'efficienza della disciplina della crisi d'impresa.

1. Gli effetti del Covid-19 sul sistema economico e sulla solvibilità delle imprese

1.1 La recessione mondiale e gli interventi emergenziali

L'emergenza Covid-19 ha determinato uno shock nell'economia mondiale. Le misure adottate dai Governi nazionali per contenere la diffusione del virus e tutelare la salute pubblica hanno prodotto una recessione eccezionale. Recenti analisi del FMI¹ stimano che nel 2020 vi sia stata una contrazione della crescita globale del 3,3%. Per il 2021 si prevede una ripresa del 6% e del 4% nel 2022. Le stime per l'Italia indicano una contrazione del 8,9% nel 2020, ipotizzano una crescita limitata al 4,2% per il 2021 e fino al 3,6% per il 2022.

La risposta dei Governi nazionali per contenere gli effetti economici della diffusione del virus è stata tempestiva e diretta ovunque a fronteggiare il rischio di insolvenza di milioni di imprese e la perdita di numerosi posti di lavoro. A livello europeo, le istituzioni hanno attivato la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e crescita e reso più flessibili in via transitoria le regole sugli aiuti di Stato. Successivamente è stato raggiunto l'accordo sul *NEXT Generation EU* per programmare l'uscita dell'Eurozona dalla crisi, che consentirà all'Unione europea di concedere trasferimenti e prestiti agli Stati Membri fino a 750 miliardi di euro destinati a sostenere la ripresa dell'economia.

Anche il nostro Governo ha da subito attuato una serie di misure, nel rispetto del *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato e in linea con quelle adottate dagli altri Paesi², basate su ampie erogazioni di liquidità alle imprese e sulla sospensione di diversi istituti di diritto societario e concorsuale. I vari decreti-legge³ che si sono

1 FMI, *World Economic Outlook Update*, aprile 2021, disponibile sul sito: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>.

2 Gli interventi adottati dai vari Paesi europei per fronteggiare l'emergenza Covid-19 sono riconducibili a cinque categorie principali: i) blocco dei fallimenti; ii) sospensione del dovere di ricapitalizzare o liquidare l'impresa in caso di perdite rilevanti; iii) moratorie dei pagamenti e agevolazioni per l'accesso al credito; iv) misure per sostenere il costo del lavoro; v) misure fiscali. Alcuni ordinamenti hanno sospeso la disciplina del *wrongful trading* alleviando la responsabilità degli amministratori per le decisioni assunte in corso di pandemia. Per un esame dei principali provvedimenti adottati nei vari ordinamenti si rinvia alla ricognizione effettuata dalla DG Justice dell'Unione europea disponibile all'indirizzo: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=8c19af5d-3e73-4de9-994b-0b975101b5eb>. Sul punto v. anche G. CORNO-L. PANZANI, *La disciplina dell'insolvenza durante la pandemia da Covid-19. Spunti di diritto comparato, con qualche possibile riflessione sull'evoluzione della normativa italiana*, in www.ilcaso.it 27 aprile 2020.

3 V. d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (d.l. Cura Italia), convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (d.l. Liquidità), convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40; d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (d.l. Rilancio) convertito con modificazioni dalla l. legge 17 luglio 2020, n. 77; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, (d.l. Semplificazioni) convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120; d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (d.l. Agosto), convertito con modificazioni dalla l. 13 ott. 2020, n. 126; d.l. 7

susseguiti dall'inizio della pandemia hanno previsto e successivamente rinnovato numerosi interventi pubblici per sostenere le imprese. Tra questi in particolare si segnalano: i) misure in tema di ammortizzatori sociali per sostenere il costo del lavoro; ii) proroghe alla scadenza di finanziamenti e affidamenti bancari; iii) contributi a fondo perduto; iv) sospensioni, proroghe e rinvii delle scadenze fiscali; v) finanziamenti assistiti da garanzia pubblica e finanziamenti pubblici diretti; vi) misure per contenere le perdite patrimoniali delle imprese; vii) sospensione dei fallimenti e deroghe ai termini di adempimento delle procedure di ristrutturazione; viii) incentivi all'esecuzione di aumenti di capitale privati; ix) interventi pubblici nel capitale di grandi imprese strategiche.

Tali misure hanno attenuato sensibilmente le conseguenze economiche della pandemia. Ciononostante, l'economia italiana, già gravata da bassi livelli di crescita dovuti a ritardi strutturali del Paese, nel biennio 2021-2022 dovrà fronteggiare la progressiva rimozione delle misure di sostegno, l'aumento dell'indebitamento delle imprese, il progressivo deterioramento della qualità del credito e l'incremento del rischio di insolvenza delle imprese. Occorrono, dunque, strumenti adeguati per la gestione della crisi, che tengano conto del mutato contesto e che consentano un efficiente allocazione delle risorse.

1.2 Lo scenario prospettico

Le moratorie e le ampie erogazioni di liquidità concesse nel pieno dell'emergenza sanitaria⁴ hanno consentito di evitare l'uscita dal mercato delle imprese sane e di quelle già vulnerabili prima della pandemia, ma non ancora insolventi. Tuttavia,

ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla l. 27 novembre 2020, n. 159; d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (d.l. Ristori), convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176; l. 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio per il 2021); d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (d.l. Milleproroghe), convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21; d.l. 22 marzo 2021, n. 41 (d.l. Sostegni), in attesa di conversione. Per una sintesi delle misure si rinvia a ASSONIME, *Guida pratica alla legislazione di emergenza Covid-19*, 3 agosto 2020 e successivo aggiornamento.

4 In particolare, i risultati della rilevazione effettuata da una *task force* costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dello Sviluppo economico, dalla Banca d'Italia, dall'ABI, dal Mediocredito centrale e da SACE, disponibile sul sito: <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2021/Credito-e-liquidita-per-famiglie-e-imprese-oltre-2.7-milioni-di-domande-di-moratoria-su-prestiti-per-circa-300-miliardi-oltre-128-miliardi-di-euro-il-valore-delle-richieste-al-Fondo-di-Garanzia-PMI-a-20.9-miliardi-di-euro-i-volumi-complessivi-dei-pre/>, segnalano che a gennaio 2021: i) sono state presentate oltre 2,7 milioni di domande di adesione alle moratorie su prestiti, per un valore di circa 300 miliardi, di cui accolte il 95%; ii) sono state accolte 1.656.254 richieste di garanzia per nuovi finanziamenti bancari per le micro, piccole e medie imprese presentate al Fondo di Garanzia per le PMI, per un importo complessivo di 133,6 miliardi; iii) sono state concesse attraverso SACE garanzie per 20,9 miliardi di euro per un totale di 1.449 operazioni.

l'incremento della leva finanziaria conseguente all'impiego delle misure per la liquidità⁵ – unitamente agli effetti della contrazione dei ricavi sul già basso livello di capitalizzazione che caratterizza il tessuto produttivo italiano⁶ – produrrà rilevanti effetti di medio-lungo termine sulla continuità aziendale e sul grado di solvibilità delle imprese.

In particolare, secondo alcuni dati elaborati dal Cerved (sulla base degli score creditizi delle imprese italiane prima e dopo la pandemia e sulla combinazione di questi dati con uno speciale score di rischio elaborato dallo stesso Cerved⁷), su 500.000 imprese classificate come sicure prima della pandemia, 308.000 sono rimaste “sane”; 182.000 sono diventate “vulnerabili” e 9.300 sono passate da “solide” a rischiose per effetto del Covid-19. A queste si affiancano 284.000 società che sono rimaste in un’area di vulnerabilità prima e dopo il Covid e 181.000 che sono passate da vulnerabili a rischiose. Sarebbero, infine, 81.000 le imprese con un’alta probabilità di fallire oggi, ma già a rischio prima della pandemia.

Un'altra indagine di Banca d'Italia⁸ stima che sommando il numero dei fallimenti economici dovuti al calo del PIL (2.800) al numero dei fallimenti non dichiarati nel 2020 per effetto delle misure governative (-3.700), nel biennio 2021-2022 ci si dovrebbe attendere un aumento di circa 6.500 unità rispetto al 2019, di cui la maggior parte nel 2021. La crescita economica prevista per il 2021 e 2022 dovrebbe, tuttavia, compensare questo aumento per quasi un quinto.

Il complesso di questi dati sottolinea la necessità di intervenire sulla disciplina delle procedure concorsuali per adattare il sistema alle nuove esigenze. Per individuare le azioni necessarie al miglioramento dell'efficienza del sistema concorsuale occorre,

5 Stimato al 45% da BANCA D'ITALIA nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2, 2020.

6 Secondo BANCA D'ITALIA, *Firm undercapitalization in Italy: business crisis and survival before and after Covid-19*, a cura di T.Orlando-G. Rodano, QEF, Dicembre 2020, il numero di imprese con un deficit patrimoniale nel 2020 era pari a 82.000 (oltre il 12% di un campione di 662.000 imprese, con un 70% di aumento del tasso di sottocapitalizzazione rispetto al 2018). In assenza delle misure varate dal Governo per ridurre l'impatto del Covid-19 sul conto economico delle imprese, la stima sarebbe stata di 94.000 in deficit.

7 Si tratta del Cgs-impact, che combina gli effetti della pandemia su oltre 300 settori di attività economica con le informazioni individuali delle imprese, incrociate con gli open data del Fondo centrale di Garanzia. L'analisi si basa sui finanziamenti concessi a oltre un milione di imprese italiane fino alla fine di gennaio 2021, con un importo garantito pari a 98,3 miliardi di euro e importo finanziato pari a 115 miliardi di euro. Per i risultati della ricerca si rinvia a G. ROMANO-F. SCHIVARDI, *Imprese “zombie”: quante sono davvero*, in www.Lavoce.info, 5 marzo 2021.

8 BANCA D'ITALIA, *Fallimenti d'impresa in epoca Covid*, a cura di S. Giacomelli, S. Mocetti e G. Rodano, Note Covid-19, 27 gennaio 2021.

tuttavia, partire da una ricognizione delle fonti e degli istituti presenti nel nostro ordinamento e dalle indicazioni della direttiva europea sulla ristrutturazione e l'insolvenza di prossimo recepimento.

2. La direttiva europea sulle ristrutturazioni e l'insolvenza

La direttiva (UE) 2019/1023⁹ è importante perché rende centrali e armonizza a livello europeo due aspetti fondamentali del fare impresa: (i) la cultura della prevenzione e del salvataggio dell'impresa in crisi, e (ii) il principio della seconda opportunità per il debitore-imprenditore. Le finalità della direttiva assumono un ulteriore significato con la crisi generata dalla pandemia da Covid-19, in vista della lunga stagione di recessione con ricadute significative sulla produttività delle imprese, sui bilanci delle banche e sui livelli occupazionali nella zona euro. I pilastri per il perseguimento di questi obiettivi negli ordinamenti europei sono:

- l'emersione anticipata della crisi attraverso strumenti di assistenza e consulenza che incentivino l'imprenditore ad attivarsi prima che la situazione degeneri in insolvenza;
- la previsione di strumenti che favoriscano la continuità dell'impresa e che siano caratterizzati da flessibilità e modulabilità, in modo da consentire al debitore di scegliere i mezzi più opportuni per il superamento della crisi;
- la valorizzazione dell'autonomia privata delle parti, da realizzare con la previsione di strumenti anche stragiudiziali e con la limitazione dei poteri di intervento dell'autorità giudiziaria;
- l'introduzione di una rapida esdebitazione per il debitore e la cessazione delle interdizioni connesse all'insolvenza;
- l'adozione di misure di efficienza delle procedure (per la riduzione di tempi e costi) basate sulla specializzazione dei giudici e sull'informatizzazione dei processi.

9 Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 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, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza). Pubblicata in GUCE L. 172/18 del 26 giugno 2019.

Tutti gli ordinamenti si devono uniformare entro il 17 luglio 2021, salva l'eventuale proroga di un anno. L'Italia ha recentemente notificato alla Commissione europea la richiesta della proroga di un anno per il recepimento della direttiva.

3. Le fonti nazionali: esigenza di una razionalizzazione

A livello nazionale la materia della crisi d'impresa è regolata da una pluralità di fonti: Codice della crisi, legge fallimentare del '42 riformata, legge sul sovraindebitamento e disciplina dell'amministrazione straordinaria. Il Codice della crisi non è ancora entrato in vigore. Le discipline vigenti prevedono numerosi (forse troppi) istituti diversi, applicabili in base alla dimensione dell'impresa e alla natura dell'attività esercitata¹⁰.

Si illustrano di seguito le principali caratteristiche e criticità delle diverse discipline, per delineare il quadro di riferimento da cui partire per una riforma efficiente del sistema delle procedure concorsuali idonea a sostenere le imprese e i creditori nella fase di ripartenza post Covid-19.

3.1 Il Codice della crisi: opportunità di un rinvio

Tra le prime misure adottate per fronteggiare l'emergenza il Governo ha differito l'entrata in vigore del Codice della crisi e dell'insolvenza al 1° settembre 2021¹¹. Il Codice, com'è noto, è stato introdotto dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 a seguito di un complesso iter normativo, in attuazione della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155. Esso regola in un unico testo normativo, ma con strumenti diversi, la crisi e l'insolvenza dell'imprenditore commerciale che supera determinate soglie – attualmente disciplinata dalla legge fallimentare del '42¹² – e quella del debitore civile, del professionista, dell'imprenditore commerciale sottosoglia, dell'imprenditore agricolo, delle start up, regolata dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3 sul sovraindebitamento.

10 La legge fallimentare si applica, in particolare, agli imprenditori commerciali che nei tre esercizi antecedenti presentano alternativamente: i) attivo patrimoniale annuo superiore ad euro 300.000; ii) ricavi lordi annui superiore ad euro 200.000; debiti anche non scaduti superiori a 500.000 euro. La legge sul sovraindebitamento si applica ai debitori civili, imprenditori agricoli, professionisti e piccoli imprenditori (che non superano le soglie della legge fallimentare). Le diverse varianti dell'amministrazione straordinaria si applicano agli imprenditori commerciali con: i) un numero di lavoratori non inferiore a 200; ii) debiti non inferiori ai due terzi del totale dell'attivo dello stato patrimoniale e dei ricavi delle vendite (Legge Prodi-bis); agli imprenditori commerciali con: i) un numero di lavoratori non inferiore a 500; ii) debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro (Legge Marzano).

11 V. art. 5 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13.

12 Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Rimane esclusa dal Codice la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, nelle sue diverse varianti, su cui attualmente pende in Parlamento un disegno di legge di riforma¹³.

Una piccola, ma importante, parte del Codice della crisi è entrata in vigore il 16 marzo 2019. Si tratta delle **modifiche al diritto societario** che impongono all'organo amministrativo della società di istituire assetti organizzativi idonei a intercettare la crisi e di attivarsi tempestivamente per il suo superamento (nuovo art. 2086 c.c.). Questa previsione, unitamente alle regole e ai rimedi societari (v. ad esempio la denuncia al tribunale per gravi irregolarità) che già attribuiscono all'organo di controllo un ruolo di monitoraggio sul comportamento degli amministratori in caso di crisi, introduce nel nostro ordinamento una **forma di allerta endosocietaria** che costituisce un **valido ed efficiente presidio per l'emersione anticipata della crisi**.

La restante parte del Codice sarebbe dovuta entrare in vigore il 15 agosto 2020. Tuttavia, il timore che il controverso istituto dell'allerta esterna – basata su rigidi meccanismi coercitivi e sull'eventuale coinvolgimento del pubblico ministero – potesse condurre all'insolvenza di molte imprese colpite dalla pandemia, ne ha determinato il rinvio al 1° settembre 2021. Nelle more dell'entrata in vigore delle nuove norme:

- i) sono state adottate¹⁴ alcune misure integrative e correttive del Codice stesso che, tra le altre cose, prevedono un ulteriore rafforzamento del ruolo del pubblico ministero anche nelle procedure di ristrutturazione;
- ii) è stata anticipata¹⁵ la disciplina della transazione fiscale e contributiva contenuta nel Codice della crisi, al fine di agevolare i processi di ristrutturazione aziendale in cui è coinvolta l'amministrazione;
- iii) è stata anticipata¹⁶ la disciplina del sovraindebitamento prevista dal Codice della crisi con lo scopo di agevolare l'accesso alle procedure per il debitore

13 V. Proposta di legge delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (AC-1494).

14 V. d.lgs. 26 ottobre 2020, n. 147 in attuazione della legge delega 8 marzo 2019, n. 20. Il decreto correttivo entrerà in vigore il 1° settembre 2021 in coincidenza con l'entrata in vigore del codice della Crisi.

15 L'anticipazione è avvenuta con modifica della legge fallimentare attuale, V. legge 27 novembre 2020, n. 159 che ha convertito il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 e che ha modificato gli artt. 180, 182 bis e 182 ter l.f.

16 V. l. 18 dicembre 2020, n. 176 che ha convertito il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e modificato la legge 27 gennaio 2012, n. 3.

minore e di introdurre strumenti più duttili per la sua ripartenza nel grave contesto di crisi generato dalla crisi Covid-19¹⁷.

Alcuni ordinamenti europei hanno accelerato il processo per l'entrata in vigore di discipline appena riformate, come avvenuto in Spagna¹⁸, oppure per l'implementazione della direttiva europea, come avvenuto in Germania¹⁹ e Olanda²⁰, nella convinzione che ciò potesse agevolare i processi di ristrutturazione delle imprese colpite dalla crisi Covid-19. La scelta del rinvio del Codice della crisi nel nostro ordinamento riflette le perplessità sulla piena adeguatezza delle scelte del Codice della crisi in risposta ai nuovi profili di crisi emersi con l'emergenza sanitaria. Sul piano delle soluzioni concordate, in particolare, il **Codice irrigidisce i requisiti di accesso alle procedure e rafforza il ruolo dell'autorità giudiziaria**, dando vita ad un sistema prevalentemente liquidatorio, privo di meccanismi che consentano una effettiva riduzione dei tempi delle procedure. Questi aspetti andrebbero riformati in occasione dell'attuazione della direttiva europea sulle ristrutturazioni. **Sono invece da valorizzare** altri istituti presenti nel codice, attesi da tempo e in linea con la direttiva, come **la disciplina della crisi e dell'insolvenza nei gruppi e l'esdebitazione**. Quanto ai **meccanismi volontari di composizione assistita della crisi**, potrebbero dar corso ai principi della direttiva in tema di allerta, qualora venissero resi coerenti con l'obiettivo europeo di consentire al debitore e ai creditori di raggiungere un accordo completamente stragiudiziale.

Da più parti si chiede un **ulteriore rinvio dell'entrata in vigore** del Codice della crisi ed è recente la notizia della istituzione di una Commissione presso il Ministero della Giustizia per rivedere le regole sull'insolvenza alla luce delle nuove emergenze²¹. Il Codice richiederebbe innanzitutto un **adeguamento ai principi e agli strumenti della direttiva europea**. Molti istituti del Codice perseguono, infatti, obiettivi comuni con

17 Ad esempio, l'esdebitazione del debitore totalmente incapiente; l'estensione ai soci illimitatamente responsabili degli effetti dell'accordo di composizione assistita della crisi proposta dalla società ai suoi creditori.

18 V. Real decreto legislativo 5 maggio 2020, n.1, disponibile sul sito <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4859>.

19 La nuova legge tedesca sulla stabilizzazione e ristrutturazione delle imprese fuori dalla procedura di insolvenza (StaRUG) è entrata in vigore il 1° gennaio 2021. La legge è disponibile sul sito: <http://www.gesetze-im-internet.de/starug/BJNR325610020.html>

20 La nuova legge olandese sulle ristrutturazioni (WHOA) è stata approvata il 6 ottobre 2020 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2021. Il testo ufficiale è disponibile sul sito: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200526/gewijzigd_voorstel_van_wet_3/document3/f=/vl90m1r7f7xm.pdf. Una traduzione non ufficiale del testo della legge in lingua inglese può essere consultata su: <https://www.debrauw.com/insightsandopinions/draft-bill-continuity-companies-act-ii-wcoij>.

21 V. Il Sole 24 ore, *Crisi d'impresa, svolta sul Codice*, 18 aprile 2021.

quelli della direttiva, come quelli dell'emersione tempestiva della crisi e della tutela della continuità aziendale, ma sussistono differenze sostanziali nell'approccio di fondo agli istituti che ne minano la coerenza e impediscono di fatto il perseguimento dei risultati.

Nel frattempo, il decreto Sostegni²² ha, da ultimo, **rinvio al 2023 l'obbligo per l'Agenzia delle Entrate di segnalare** al debitore il debito IVA scaduto e non versato, rilevante ai fini dell'allerta. Secondo la Relazione illustrativa al decreto, tale misura risponde all'esigenza di **evitare un numero eccessivo di segnalazioni** a danno di soggetti che potrebbero essere beneficiari di interventi di sostegno a causa dell'emergenza COVID. Essa, tuttavia, crea un disallineamento degli adempimenti a carico dei creditori pubblici qualificati e degli organi di controllo della società previsti dal Codice della Crisi. Per effetto della modifica, infatti, il quadro delle procedure di allerta prevede attualmente due differenti regimi temporali di efficacia:

- i) gli obblighi di segnalazione gravanti in capo all'organo di controllo, al revisore e alla società di revisione (cd. allerta interna) e quelli inerenti ai creditori pubblici qualificati (INPS e agente della riscossione), diversi dall'Agenzia delle entrate, entreranno in vigore a partire dal 1° settembre 2021;
- ii) gli obblighi di segnalazione dell'Agenzia delle Entrate decorreranno, invece, solo a partire dal 2023.

3.2 La legge fallimentare del '42

Nell'attesa dell'entrata in vigore del Codice, la crisi e l'insolvenza dell'imprenditore commerciale non piccolo continua ad essere regolata dal r.d. 16 marzo 1942, n. 267 e successive modificazioni. A partire dalla riforma Vietti realizzata nel biennio 2005-2007 e negli anni a seguire²³, fino al 2015, la legge fallimentare, originariamente basata su

²² Art. 4 D.L. 22 marzo 2021, n. 41, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 70 del 20 marzo 2021, che modifica l'articolo 15 del Codice della Crisi.

²³ La prima riforma della legge fallimentare è stata realizzata nel biennio 2005-2007 attraverso tre interventi normativi: con il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80); con il decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 e con il decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169. Successivamente alla riforma del 2005-2007, con cadenza quasi annuale, la legge fallimentare è stata ripetutamente modificata. V. decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; decreto legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132.

una logica punitiva e liquidatoria, ha recepito i principi delle legislazioni concorsuali dei Paesi più avanzati e ha introdotto una serie di incentivi per spingere l'impresa ad attivarsi verso il risanamento.

Lo strumento principe è il **concordato preventivo**, facilitato nell'accesso e reso duttile nelle modalità di attuazione, ma analoghe finalità di tempestiva soluzione della crisi sono affidate ai piani di risanamento e agli accordi di ristrutturazione dei debiti. Il **piano attestato**, un accordo interamente stragiudiziale con uno o più creditori, che garantisce l'esenzione dall'azione revocatoria e dalla responsabilità penale per gli atti compiuti in sua esecuzione in caso di successivo fallimento. L'**accordo di ristrutturazione**, una procedura che consente di accordarsi con i creditori al di fuori del Tribunale e di ottenere l'omologa in una fase successiva, con effetti vincolanti per i creditori aderenti all'accordo. Questi istituti sono già per molti aspetti compatibili con il quadro degli strumenti offerti dalla direttiva per la ristrutturazione e sono stati implementati recentemente, con alcune peculiarità, da ordinamenti come la Germania e l'Olanda in cui la gestione della crisi e l'insolvenza delle imprese era rimessa principalmente a procedure di liquidazione.

Nel corso degli anni questi strumenti sono stati rafforzati con misure per facilitare il ricorso a nuova finanza per superare la crisi (ampliamento dell'ambito della prededuzione), con l'introduzione della possibilità per il debitore di avviare immediatamente la procedura di concordato e la tutela dalle azioni esecutive dei creditori, rinviando ad un secondo momento la presentazione del piano (c.d. **concordato in bianco**); con la previsione di una **disciplina di favore per il concordato in continuità** aziendale e per favorire la competitività e la contendibilità delle imprese in concordato, con l'introduzione di **nuove categorie di accordi di ristrutturazione** dei debiti idonei a determinate condizioni a produrre effetti vincolanti nei confronti di tutti i creditori (accordi con intermediari finanziari).

Gli istituti per la ristrutturazione previsti dalla legge fallimentare hanno consentito al nostro ordinamento di fronteggiare la crisi finanziaria del 2008-2012. Agli stessi istituti il Governo ha ritenuto opportuno affidare il compito di garantire la sopravvivenza delle imprese sane, duramente colpite dagli effetti della pandemia, rinviando l'entrata in vigore del Codice della crisi.

Nella fase di emergenza, infatti, **non è stata sospesa la possibilità di ricorrere alle soluzioni concorsuali negoziali**, rese temporaneamente più flessibili nei termini e nelle condizioni di adempimento. Sono stati, inoltre, **ampliati ulteriormente gli strumenti a disposizione dell'impresa** con l'introduzione della possibilità di

presentare una **domanda di concordato in bianco e di rinunciare successivamente all'apertura della procedura concordataria** se – nel termine concesso dal giudice per il deposito del piano di concordato e della relazione del professionista che attesti la fattibilità dello stesso – il debitore abbia nel frattempo predisposto un piano di risanamento ex art. 67, terzo comma lett. d) l.f.²⁴.

Si tratta di una misura a carattere temporaneo che trova applicazione alle domande di concordato in bianco presentate entro il 31 dicembre 2021. L'obiettivo della misura è duplice: i) temperare le difficoltà connesse alla predisposizione di un piano di concordato in un contesto di totale incertezza sulla durata e sulla gravità della crisi, e sulle prospettive di recupero dell'impresa; ii) consentire all'impresa di beneficiare immediatamente della sospensione delle azioni esecutive individuali dei creditori per rinegoziare contratti, crediti e scadenze con uno o più creditori attraverso un piano attestato di risanamento (strumento stragiudiziale rapido e flessibile), rinunciando successivamente all'apertura della procedura di concordato preventivo.

Pur essendo condivisibili le finalità che il nuovo istituto persegue esso, tuttavia, è **molto farraginoso e comporta oneri ingenti per le imprese**. La presentazione di una domanda di concordato in bianco presuppone, infatti, la nomina di un commissario giudiziale e l'adempimento costante di specifici obblighi informativi. Anche da un punto di vista di corretta allocazione delle risorse la soluzione appare inefficiente: essa comporta l'apertura di una procedura concorsuale che coinvolge il Tribunale e il commissario con oneri che, da un lato, riducono le possibilità di soddisfazione dei creditori, e dall'altro, appaiono ingiustificati e sproporzionati rispetto alla necessità di consentire all'impresa e ai suoi creditori di superare una situazione di difficoltà temporanea e contingente, in cui potrebbe essere sufficiente una semplice rimodulazione degli impegni contrattuali.

Viene così in evidenza una **lacuna della legge fallimentare data dall'assenza di un meccanismo stragiudiziale di composizione della crisi** che consenta alle prime manifestazioni della stessa di coadiuvare il debitore e i creditori nella rinegoziazione dei contratti e nella ricerca di accordi per il superamento della crisi.

Un ulteriore aspetto relativo agli istituti per la ristrutturazione è quello relativo al **ruolo dei creditori e dei soci nel processo di ristrutturazione**. In un contesto di crisi generale dove i debitori sono a loro volta creditori di altre imprese e dove il sacrificio imposto agli stessi creditori per favorire la continuità aziendale può essere elevato,

²⁴ V. art. 9 bis del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Decreto Liquidità), convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13.

andrebbero introdotte misure compensative per il sacrificio subito nella ricostruzione del valore dell'azienda (ad esempio rivitalizzando l'istituto delle proposte concorrenti introdotto nel 2015, ma scarsamente utilizzato, oppure estendendo ai creditori, previo consenso del debitore, la legittimazione a proporre il concordato). Nessuna considerazione è invece rivolta nella legge alla posizione dei soci, i quali non potendo beneficiare del plusvalore derivante dalla ristrutturazione non hanno incentivi a favorirne il processo mediante l'iniezione di nuovo capitale.

Sul piano della liquidazione, nonostante i miglioramenti introdotti dapprima con la riforma Vietti e poi con le misure del 2015²⁵, **i fallimenti continuano ad avere una durata eccessiva**, che produce effetti negativi non solo sulla soddisfazione dei creditori, ma anche sulla gestione dei crediti deteriorati e sulla contrazione e sui tassi del credito. La legge fallimentare, inoltre, vincola il beneficio dell'esdebitazione (e cioè della liberazione dai debiti residui) alla chiusura del fallimento, **impedendo in questo modo una rapida ripartenza del debitore**.

Sull'efficienza temporale della procedura di liquidazione, oltre ad alcuni limiti procedurali, incidono fattori esterni alla legislazione concorsuale. In primo luogo, sussistono ancora gravi carenze organizzative degli uffici giudiziari, che si ripercuotono negativamente sulla durata delle procedure. Per superare tali carenze occorrerebbe: potenziare l'organico amministrativo che supporta quotidianamente il lavoro delle corti; completare il processo di informatizzazione dei tribunali; attuare i principi di delega contenuti nella legge 19 ottobre 2017, n. 155 sulla specializzazione dei giudici²⁶ (su questo tema si rinvia al Note e Studi Assonime n.7/2021).

Manca, infine nella legge fallimentare una disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi. Questa lacuna dà luogo a diseconomie processuali e pregiudica i tentativi di risanamento di più imprese facenti parte di un gruppo.

3.3 La legge sul sovraindebitamento per le piccole imprese

La disciplina del sovraindebitamento²⁷ è volta a risolvere la crisi o l'insolvenza dei debitori non assoggettabili a procedure concorsuali (debitori civili, piccoli imprenditori, imprenditori agricoli, start up e professionisti) attraverso la previsione di procedure di carattere negoziale (l'accordo di composizione della crisi e il piano del consumatore

25 V. decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132.

26 Su questo tema si rinvia a ASSONIME, *Misure per il miglioramento della giustizia civile*, Note e Studi maggio 2021

27 V. l. 27 gennaio 2012, n. 3 come modificata dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 che ha convertito il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 e modificato.

sottoposte ad omologazione da parte del Tribunale) e la procedura di liquidazione dei beni, modellata sulla disciplina del fallimento.

In particolare, il debitore, con l'ausilio dell'Organismo di composizione della crisi (OCC), può proporre ai creditori un **accordo di ristrutturazione dei debiti** sulla base di un piano che per essere omologato deve ottenere il voto favorevole del 60% dei creditori. La votazione si svolge fuori dal Tribunale. L'omologazione deve avvenire nel termine di sei mesi dalla presentazione della proposta. Accanto all'accordo del debitore la legge prevede una **procedura di liquidazione dei beni del debitore, pressoché identica al fallimento**, che si apre attualmente su domanda del solo debitore (mentre il Codice della crisi prevede la legittimazione anche dei creditori quando il debito sia superiore a 30.000 €).

Alla liquidazione segue **l'esdebitazione del debitore persona fisica**, tuttavia la procedura non può essere conclusa prima di quattro anni dal deposito della domanda, con conseguente impossibilità di chiedere l'esdebitazione prima del decorso di tale termine. Con le modifiche introdotte dal decreto Ristori l'esdebitazione può essere oggi concessa a determinate condizioni, anche al debitore totalmente incapiente e produce i suoi effetti anche nei confronti dei soci illimitatamente responsabili.

3.4 L'amministrazione straordinaria delle grandi e grandissime imprese

La previsione di una pluralità di procedure di insolvenza applicabili alle grandi e grandissime imprese continua a rappresentare una **anomalia del nostro ordinamento nel confronto europeo e internazionale**. I ripetuti interventi normativi, spesso legati a gravi dissesti di singole imprese, hanno dato luogo a un quadro normativo complesso, in cui **coesistono più modelli e varianti procedurali che necessitano di una profonda razionalizzazione**.

L'amministrazione straordinaria disciplinata dal d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 è la **procedura concorsuale della grande impresa insolvente** a cui possono accedere le imprese in stato di insolvenza che siano congiuntamente in possesso di questi requisiti: i) un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli soggetti al trattamento di integrazione salariale non inferiore a duecento da almeno un anno; ii) debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi sia del totale dell'attivo dello stato patrimoniale che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio. L'impresa in possesso di questi requisiti viene ammessa alla procedura straordinaria solo se il tribunale accerta che ricorrono concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali. Il recupero di tale equilibrio può

realizzarsi: i) tramite cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore a un anno (programma di cessione dei complessi aziendali); ii) tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni (programma di ristrutturazione).

Il decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347²⁸, cd. decreto Marzano regola, invece, la **disciplina dell'amministrazione straordinaria per la grandissima impresa insolvente** cui accedono le imprese che singolarmente o come gruppo hanno impiegato da almeno un anno non meno di cinquecento dipendenti e hanno debiti, inclusi quelli derivanti da garanzie rilasciate, non inferiori a trecento milioni di euro. Le imprese che rientrano in questi parametri possono richiedere al Ministro delle attività produttive di essere immediatamente ammesse all'amministrazione straordinaria senza il preventivo accertamento da parte del Tribunale delle concrete prospettive di recupero. Prima del decreto Alitalia era possibile, però, essere ammesse alla procedura solo se si intendeva seguire un programma di ristrutturazione economica e finanziaria e non anche un programma di cessione dei complessi aziendali.

Con il decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134²⁹, c.d. decreto Alitalia sono state apportate modifiche al decreto Marzano con le quali è stata introdotta la possibilità per **le imprese insolventi di essere ammesse immediatamente alla procedura** di amministrazione straordinaria, anche quando l'impresa intende procedere con un programma di cessione dei complessi aziendali. Nessuna modifica è stata apportata ai presupposti per l'ammissione rappresentati dal numero dei dipendenti (cinquecento) e dal livello dell'indebitamento (trecento milioni di euro). Per le sole società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, in sede di conversione in legge del decreto Alitalia è stata, infine, introdotta la possibilità che la procedura di amministrazione straordinaria si svolga mediante un programma di cessione di complessi di beni e contratti di durata non superiore a un anno.

Il complesso quadro delle regole, l'infinita durata di queste procedure e i risultati economici con cui si concludono impongono **un ripensamento di questa disciplina, anche alla luce dell'attuale contesto economico e ad una valutazione complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali e degli aggiustamenti industriali**. Una proposta di riforma era stata originariamente prevista dall'art. 15 del Codice della crisi, stralciato prima della sua approvazione finale e confluito in un

28 Convertito con modifiche dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

29 Convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2008, n. 166.

disegno di legge delega autonomo da esaminare in abbinamento ad altra proposta di legge pendente presso la Camera dei deputati. Entrambi non hanno avuto seguito. Attualmente pende in Parlamento una proposta di legge delega³⁰ di riforma della procedura che combina i principi dei precedenti disegni di legge.

4. Le misure per migliorare l'efficienza del sistema concorsuale

I dati riportati nel paragrafo precedente sugli effetti economici del Covid-19 nel medio-lungo termine, la complessità delle fonti e le criticità del sistema concorsuale vigente, evidenziano la necessità di una riforma che assicuri la **certezza delle regole**, la **semplificazione dei buoni istituti esistenti**, l'introduzione di **nuovi strumenti coerenti con i principi europei**.

Il **recepimento della direttiva (UE) 1023/2019** costituisce l'occasione per un **ammodernamento del sistema**, idoneo a guardare con fiducia alle nuove sfide imposte dalla pandemia e a sostenere la ripresa del sistema economico.

Di seguito segnaliamo alcune linee di azioni per un modello concorsuale efficiente che realizzi un **equilibrio ottimale tra tutela del credito e tutela della continuità aziendale**, favorendo i processi di ristrutturazione, accelerando le procedure di liquidazione, incentivando gli investimenti e la corretta allocazione delle risorse. Gli interventi suggeriti sono riconducibili a tre aree tematiche: (i) misure di allerta e composizione assistita della crisi; (ii) misure per semplificare e rendere più accessibili le procedure di ristrutturazione; (iii) misure per accelerare le procedure di liquidazione e favorire l'esdebitazione.

4.1 Misure di allerta e composizione assistita della crisi

a) Ripensare l'istituto dell'allerta

L'emersione precoce della crisi costituisce il presupposto di ristrutturazioni aziendali efficienti, tuttavia, quando la crisi del sistema economico è conclamata la crisi dell'impresa è già certa, la funzione di prevenzione è sospesa e l'enfasi va spostata sul piano dei rimedi per il superamento.

La modifica all'articolo 2086 del codice civile introdotta dal Codice della crisi e in vigore da marzo 2019 istituisce un efficiente sistema di monitoraggio e gestione della crisi esclusivamente interno alla società, che si configura attraverso gli obblighi posti in

30 V. Proposta di legge delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (AC-1494).

capo agli organi sociali dall'art. 2086 del codice civile e si completa nei casi gravi di inerzia degli amministratori, con la denuncia di gravi irregolarità al Tribunale da parte dei sindaci, come recentemente riconosciuto dalla giurisprudenza³¹. La denuncia ex articolo 2409 c.c. rappresenta un rimedio di per sé molto incisivo rispetto alla gestione sociale, potendo condurre alla revoca degli amministratori e alla nomina di un soggetto estraneo alla società attraverso una procedura giudiziaria. Tali aspetti dovrebbero configurare un deterrente forte e sufficiente per indurre gli organi sociali ciascuno per la propria competenza, ad attivarsi per risolvere spontaneamente e tempestivamente la crisi e per garantire la continuità aziendale.

Per le società di piccole dimensioni, dove generalmente il sistema dei controlli interni è meno strutturato e dove possono mancare risorse e competenze per gestire efficientemente situazioni di crisi, dovrebbero essere istituiti servizi di assistenza e consulenza, pubblici o privati, cui l'imprenditore possa volontariamente rivolgersi per un supporto nella gestione della crisi. Si tratta degli istituti di *early warning* imposti dalla direttiva ai diversi ordinamenti e che si ispirano all'esperienza dell'ordinamento danese che dal 2007 ha istituito un programma nazionale (*Early Warning Denmark*³²) che offre consulenza gratuita, imparziale e riservata alle piccole e medie imprese danesi che si trovano ad affrontare il rischio di fallimento³³.

b) Introdurre strumenti volontari e stragiudiziali per la composizione assistita della crisi

L'emergenza Covid-19 ha posto in evidenza la necessità di istituti snelli e flessibili che consentano alle imprese che si trovino a fronteggiare situazioni temporanee di difficoltà, di poter rimodulare termini e condizioni contrattuali con i propri fornitori e creditori senza interrompere il flusso dei pagamenti, in modo da preservare la continuità aziendale nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti nella crisi. La composizione assistita della crisi dovrebbe condurre ad accordi stragiudiziali con uno o più creditori

31 Sul punto si rinvia ad ASSONIME, *I doveri di amministratori e sindaci nella gestione della crisi d'impresa: una prima pronuncia del Tribunale di Milano sull'art. 2086 del Codice civile*, Il Caso 2/2021.

32 Per informazioni sul progetto si rinvia al sito: <https://www.earlywarningeurope.eu/about/best-practices/early-warning-denmark>.

33 Il progetto si basa sull'istituzione di un'organizzazione che può comprendere, avvocati, commercialisti, componenti di società, consulenti finanziari, psicologi, alla quale la società in crisi può chiedere aiuto. Ricevuta la richiesta, un consulente intraprende uno screening iniziale dell'azienda e fornisce una valutazione della situazione economica e delle prospettive future dell'impresa. Se la società può essere salvata, uno dei consulenti volontari viene assegnato alla società per supportarne il turnaround. Nel caso in cui le prospettive future non siano chiare o siano negative, *Early Warning* organizza un incontro con un avvocato fallimentare per determinare se la società può essere completamente o parzialmente ricostruita o se la società deve essere dichiarata fallita.

che producano gli stessi effetti di un piano attestato di risanamento (esenzione da revocatoria e da responsabilità penale), o in alternativa costituire il luogo in cui svolgere la mediazione tra le parti in modo da accedere alle soluzioni concordate dopo aver già raggiunto un generale consenso sul piano di ristrutturazione.

In questo modo si eviterebbero, soprattutto per le PMI, onerose procedure giudiziali (come il ricorso al concordato in bianco con piano attestato di risanamento) che sovraccaricano il sistema giudiziario e producono effetti negativi sugli stessi creditori, quanto a tempi e percentuali di recupero del credito, ferma restando la possibilità di adire il Tribunale per ottenere il blocco delle azioni esecutive. Va segnalato come alcune proposte³⁴ circolate in questi mesi mirano a introdurre procedure di moratorie semplificate in cui il blocco delle azioni esecutive consegua al deposito di una domanda al registro delle imprese. Questa soluzione potrebbe contrastare con i principi della direttiva europea che impongono che il beneficio della sospensione temporanea delle azioni esecutive individuali dei creditori sia sempre concesso dall'autorità giudiziaria.

Il modello che potrebbe essere utilizzato è quello della composizione assistita previsto dal Codice della crisi, affidato alle Camere di Commercio e alla rete degli OCRI, con opportune semplificazioni volte, in particolare, a ridurre il numero dei componenti dell'organismo, a rendere più agevole e rapido il meccanismo di nomina e funzionamento, a eliminare la segnalazione al pubblico ministero dell'eventuale esito negativo del procedimento³⁵.

4.2 Misure per semplificare e rendere più accessibili gli istituti per la ristrutturazione

a) Ridurre le procedure, rendere flessibili gli istituti, eliminare i vincoli alla ristrutturazione

La direttiva europea indirizza gli ordinamenti europei a un'effettiva semplificazione degli istituti, tra cui il debitore possa scegliere per il superamento della crisi, senza cesure tra

34 Tra le altre v. G. CORNO-L. PANZANI, *Proposta di legge per una moratoria straordinaria volta a gestire l'emergenza, tramite l'istituzione della procedura di amministrazione straordinaria*, 7 maggio 2020, in www.ilcaso.it.

35 In questo senso v. la "Proposta legislativa per l'introduzione di una procedura semplificata di composizione assistita della crisi", formulata in maggio 2020 dal Centro CRISI dell'Università di Torino e disponibile sul sito: http://www.centrocrisi.it/wp-content/uploads/2020/05/Centro-CRISI_-_Proposta-procedura-semplificata-02.pdf. In senso favorevole all'utilizzo della rete degli OCRI e di una procedura di composizione assistita semplificata v. anche L. PANZANI, *Lockdown, crisi, banche e ristrutturazioni: un primo bilancio*, 2 dicembre 2020, in www.ilcaso.it.

strumenti e procedure concorsuali. Un approccio per strumenti e non per procedure riduce i tempi e ottimizza le soluzioni.

L'attuale sistema e anche quello delineato dal nuovo Codice, appare invece piuttosto rigido e le procedure si mantengono separate e non comunicanti. Seguire la filosofia della direttiva può condurre a ridurre le molte procedure (composizione assistita della crisi; accordi in esecuzione di piani attestati di risanamento; accordi di ristrutturazione dei debiti ordinari, agevolati e ad efficacia estesa, convenzione di moratoria concordato preventivo liquidatorio e in continuità aziendale) a due sole categorie: quelle per la liquidazione e quelle per la continuità aziendale, cui accedere attraverso un'unica istanza, con ampia flessibilità di scelta tra gli strumenti. Si tratta di un approccio che idealmente è stato perseguito anche dal Codice della crisi con la previsione di un procedimento unitario di accesso alle procedure, ma l'obiettivo non è stato compiutamente realizzato. Le procedure si introducono con un unico ricorso, ma continuano ad avere discipline autonome e separate. Una radicale semplificazione in tal senso porterebbe grandissimi benefici in termini di tempi di gestione della crisi ed efficienza della giustizia.

Allo stesso tempo andrebbero eliminati i vincoli che precludono l'accesso a procedure che possono comportare ai creditori una miglior soddisfazione rispetto alla liquidazione (si pensi ad esempio alla soglia del 20% di soddisfazione dei creditori chirografari per il concordato liquidatorio attualmente vigente, oppure alle rigide condizioni di accesso al concordato con continuità aziendale previste dal Codice della crisi con riguardo al requisito della prevalenza e al mantenimento dei livelli occupazionali).

Per la procedura di concordato preventivo andrebbero inoltre implementate le regole del voto previste dalla direttiva che prevedono, tra l'altro, a determinate condizioni l'approvazione del concordato senza necessità dell'omologa se in tutte le classi è raggiunta la maggioranza dei crediti, nonché la facoltà per il Tribunale di omologare comunque il concordato anche in caso di voto favorevole della maggioranza delle classi o anche di una sola classe di creditori (*cross class cram down*).

Per le piccole imprese la procedura di ristrutturazione prevista dalla legge sul sovraindebitamento ricalca in larga misura le procedure previste dalla legge fallimentare combinando elementi del concordato preventivo e dell'accordo di ristrutturazione dei debiti. La procedura del concordato minore dovrebbe, tuttavia, essere ulteriormente semplificata. Al riguardo si potrebbe trarre ispirazione da una

recente riforma statunitense³⁶ che ha introdotto specifiche misure per la crisi delle piccole imprese introducendo, tra le altre cose, la possibilità per il Tribunale di omologare un piano di ristrutturazione anche senza il consenso di alcuna classe di creditori, qualora sia evidente che la liquidazione non porterebbe a migliori risultati. In alternativa si potrebbe ipotizzare una gestione della procedura interamente al di fuori del Tribunale, salva la possibilità di adire quest'ultimo per la tutela dei diritti. Andrebbe, infine, valutata la possibilità di introdurre modelli e atti standardizzati per coadiuvare le imprese unitamente a servizi di assistenza e consulenza ad esse dedicati³⁷.

b) Ripensare il sistema dei controlli nelle procedure di ristrutturazione

Sul piano dei controlli sulle procedure di ristrutturazione, la direttiva europea: i) impone agli Stati membri di limitare l'intervento del Tribunale ai soli casi in cui esso sia necessario e proporzionato alle esigenze di tutela degli interessi coinvolti nella procedura, consentendo l'omologa di piani di ristrutturazione che non siano "manifestamente irragionevoli"; ii) prevede la nomina facoltativa del commissario giudiziale (salvo alcune ipotesi obbligatorie) da valutare caso per caso; iii) consente di affidare al commissario eventualmente nominato compiti di mediazione tra le parti.

Il complesso di questi principi comporta per il nostro ordinamento vincoli e opportunità. In primo luogo, occorre chiarire il ruolo del Tribunale nella valutazione di fattibilità dei piani di ristrutturazione, limitando quest'ultimo al giudizio sulla fattibilità giuridica e ai profili di legalità della procedura, lasciando ogni valutazione della fattibilità economica del piano e di convenienza della proposta alla libera contrattazione tra debitore e creditori. La riforma Vietti aveva seguito questa direzione, ma le resistenze culturali hanno portato la giurisprudenza (e successivamente il legislatore del Codice della crisi) a riaffermare un ruolo dirigista e di controllo pieno del Tribunale, che mina il principio cardine della valorizzazione del ruolo dell'autonomia privata riconosciuto e imposto dalla direttiva. Inoltre, il giudizio sulla fattibilità del piano dovrebbe essere volto ad impedire l'approvazione di piani che siano "privi della prospettiva ragionevole di

36 Si tratta dello Small Business Reorganization Act (SBRA) del 2019, che rimuove alcune costose rigidità del Chapter 11 e si applica alle imprese con un debito totale non superiore a \$ 2.725.625. Con il "Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act" (CARES Act) del 27 marzo 2020, il tetto del debito per accedere allo SBRA è stato temporaneamente aumentato da 2,725,625 dollari di debito a 7,500,000. Per una sintetica illustrazione della disciplina si rinvia a CNDCEC, Osservatorio internazionale crisi d'impresa, bollettino n. 1, disponibile sul sito: https://commercialisti.it/documents/20182/1236821/2020_06_22_Osservatorio+internazionale+crisi+d%27impresa.pdf/817f08f5-768a-496b-b314-43686426c3e8.

37 In questo senso v. M. FABIANI-I. PAGNI-R. RANALLI-L. STANGHELLINI, *Come prepararsi all'urto delle crisi aziendali*, 15 febbraio 2021, in www.Lavoce.info.

impedire l'insolvenza del debitore o di garantire la sostenibilità economica dell'impresa" (v. direttiva art. 10) e non a imporre una ragionevole certezza sulle capacità di superamento della crisi. Questo approccio seguito recentemente dalla giurisprudenza impedisce, soprattutto nell'attuale contesto di crisi dagli sviluppi imprevedibili e incerti, i tentativi di ristrutturazione per l'impossibilità di formulare piani che consentano di ottenere l'attestazione del professionista e il vaglio dell'autorità giudiziaria.

La nomina del commissario – in un'ottica di riduzione dei tempi e dei costi delle procedure – andrebbe limitata soltanto ai casi previsti dalla direttiva (blocco azioni esecutive, approvazione del piano nonostante il dissenso di una classe di creditori, istanza del debitore o dei creditori), ragionando sulla possibilità di affidare ad esso anche un ruolo di assistenza al debitore e ai creditori nella negoziazione del piano di ristrutturazione, al fine di agevolare e accelerare il raggiungimento del consenso³⁸. Germania e Olanda si sono mosse in questa direzione. Nel nostro ordinamento sarebbero, tuttavia, da valutare le sovrapposizioni con il ruolo del professionista indipendente, che ha rappresentato la scelta principe della riforma Vietti per rafforzare il ruolo dell'autonomia privata.

c) Incentivare i creditori e i soci alla ristrutturazione

Creditori e soci dovrebbero essere incentivati a favorire il processo di ristrutturazione. Ai creditori, in particolare, dovrebbe essere riconosciuto un ruolo attivo nella predisposizione del piano di ristrutturazione, come alternativa alla semplice possibilità di rifiutare la proposta del debitore. Già esiste nella legge fallimentare un istituto idoneo a tale scopo è quello delle proposte concorrenti, introdotto nel 2015 proprio per migliorare le chance di soddisfazione dei creditori e per rendere più equa la ristrutturazione concedendo loro e a terzi un'opzione di acquistare l'impresa quando la valorizzazione che ne fa il debitore è troppo bassa. L'istituto, tuttavia, è stato scarsamente utilizzato nella prassi e richiede alcune semplificazioni e modifiche, tra cui in particolare: una riduzione/eliminazione della percentuale di crediti necessaria per presentare la proposta; agevolare l'acquisizione di informazione per i terzi; garantire maggiore trasparenza nella gestione dell'impresa divenuta contendibile; valutare la possibilità di consentire a terzi la presentazione di proposte senza che sia necessario preventivamente rendersi cessionario del credito.

³⁸ In questo senso v. L. PANZANI, *Commissari giudiziali promotori dei piani e mediatori fra le parti*, in *Il Sole24ore* del 15 febbraio 2020.

Altre strade possono essere valutate per incentivare i creditori alla ristrutturazione: ad esempio, la direttiva europea estende ai creditori – previo consenso del debitore - la facoltà di presentare domanda di accesso alle procedure³⁹. Alcuni autori⁴⁰ propongono di prevedere per legge l'attribuzione di una percentuale di diritti patrimoniali e/o amministrativi ai creditori in proporzione dello stralcio subito. Si tratta di misure su cui riflettere, sia per gli effetti sull'emersione anticipata della crisi, sia per la definizione di un nuovo equilibrio nel rapporto tra tutela dell'impresa e tutela del credito, che presuppone e favorisce la continuità aziendale a prescindere dal soggetto che la esercita.

Per incentivare le ristrutturazioni e allo stesso tempo bilanciare la contendibilità dell'impresa con l'interesse dei soci a mantenere il controllo dell'impresa, soprattutto nelle piccole e medie imprese a ristretta base familiare, occorre un ripensamento della posizione dei soci nelle ristrutturazioni. Nel nostro ordinamento, i soci in qualità di creditori postergati della sola quota di capitale sottoscritto, sono esclusi dal concorso e non hanno diritto di voto sul piano. Quando il piano di ristrutturazione prevede operazioni che incidono sul capitale (es. conversione del debito in azioni, aumenti di capitale con esclusione del diritto di opzione, ecc.), è necessario il loro consenso nel rispetto delle competenze e delle regole procedurali stabilite dal diritto societario. Spesso, tuttavia, i soci non hanno nessun interesse a prestare il loro consenso e sono inclini, invece, ad ostacolare i tentativi di ristrutturazione, quando da essi deriverebbe inevitabilmente il ridimensionamento, se non l'azzeramento della propria partecipazione. Per incentivare la partecipazione dei soci al processo di ristrutturazione andrebbe, dunque, recepito nelle regole di voto nel concordato il regime della *relative priority rule* (previsto dalla direttiva come opzione di default) che consente di soddisfare i creditori inferiori anche se quelli di rango superiore non sono stati integralmente soddisfatti e di riservare alcune risorse anche ai soci, evitandone in questo modo l'ostruzionismo in sede di attuazione del piano.

d) Valutare la riclassificazione dei privilegi statali per favorire le ristrutturazioni

I crediti dello Stato (di natura fiscale, contributiva, ecc.) sono assistiti da privilegio nelle procedure concorsuali. Tale privilegio è riconosciuto anche ai finanziamenti con garanzia pubblica concessi in fase di emergenza Covid-19. Il privilegio statale riduce le

39 In questa direzione anche L. PANZANI, *Commissari giudiziali promotori dei piani e mediatori fra le parti*, in *Il Sole24ore* del 15 febbraio 2020

40 Tra cui v. R. RANALLI, *Le carenze, in parte normative, in parte culturali, degli strumenti di composizione della crisi in tempi di Covid*, 10 agosto 2020, in www.ilcaso.it.

possibilità di soddisfazione degli altri creditori e rende più complesso il tentativo di risanamento.

Considerando che il costo per lo Stato derivante dal fallimento di un'impresa può essere maggiore rispetto a quello che deriverebbe dalla falcidia del credito, si potrebbe valutare la possibilità di prevedere il declassamento a chirografo del credito statale, oppure forme di transazione fiscale e contributiva semplificate e automatiche, qualora l'impresa sia stata ammessa a una procedura di ristrutturazione sulla base di un piano che presenti ragionevoli possibilità di evitare l'insolvenza⁴¹.

4.3 Misure per accelerare le procedure di liquidazione e favorire l'esdebitazione

a) Semplificare le procedure, intervenire sull'efficienza del sistema giudiziario e sulla specializzazione dei giudici

La procedura di fallimento prevista dalla legge fallimentare, la procedura di liquidazione giudiziale prevista dal Codice della crisi e la procedura di liquidazione del sovraindebitato presentano tutte le stesse caratteristiche e farraginosità, e richiedono importanti semplificazioni.

La procedura di liquidazione per essere efficiente deve essere rapida al fine di conservare il valore degli attivi, garantire adeguate percentuali di soddisfazione ai creditori e consentire una rapida ripartenza delle imprese. Non è un caso che quando fu introdotta la disciplina delle start up, tra i benefici riconosciuti a questa particolare categoria di imprese (in cui è elevato rischio di insolvenza legato in ragione del contenuto altamente innovativo dell'attività esercitata) fu riconosciuta la possibilità di ricorrere alla disciplina del sovraindebitamento a prescindere dalla dimensione dell'impresa. Tuttavia, la farraginosità della disciplina ha impedito nei fatti un vero beneficio.

Per ridurre i tempi della liquidazione occorrerebbe, ad esempio, affidare l'accertamento del passivo al curatore, ridurre le azioni promosse dalla curatela e le vendite immobiliari ai soli casi in cui è evidente il vantaggio per i creditori, oppure affidare la gestione degli attivi a soggetti specializzati presenti sul mercato; affidare

⁴¹ Una proposta analoga è suggerita da O. BLANCHARD-T. PHILIPPON-J. PISANI FERRY, *A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns*, Policy contribution 12/2020, Bruegel, disponibile sul sito: <https://www.bruegel.org/2020/06/a-new-policy-toolkit-is-needed-as-countries-exit-covid-19-lockdowns/>.

l'accertamento dei debiti in una prima fase a un professionista di nomina pubblica⁴². Per le piccole imprese dovrebbe essere prevista una procedura ulteriormente semplificata.

Accanto a queste misure occorrerebbero interventi volti a rafforzare l'organico delle cancellerie e dei Tribunali e a rendere più efficiente l'organizzazione attraverso una piena informatizzazione dei processi. Un'ulteriore azione utile è quella di recuperare i principi della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155 (in particolare, v. art. 2, co. 1 lett. n) volti ad assicurare un'elevata specializzazione dei giudici attraverso una significativa concentrazione delle competenze a livello di sezioni specializzate e uffici di dimensioni tali da assicurarla⁴³.

b) Anticipare le regole sull'esdebitazione previste dal Codice della crisi

Per favorire l'assunzione del rischio d'impresa e la nascita di nuove iniziative imprenditoriali è necessario superare il disvalore sociale del fallimento e rimuovere quegli ostacoli che impediscono o rendono più difficoltoso l'avvio di una nuova attività dopo un insuccesso. A tal fine occorre assicurare al debitore di ottenere in un tempo ragionevole la liberazione integrale dai debiti che eventualmente residuano dopo una procedura concorsuale (esdebitazione).

Attualmente l'esdebitazione può essere disposta dal Tribunale con il decreto di chiusura del fallimento o su ricorso del debitore entro un anno dalla chiusura della procedura. Considerando la durata media attuale dei fallimenti, l'attesa per il *discharge* è di almeno 7/8 anni. La direttiva europea prevede, invece, che il termine per ottenere l'esdebitazione non debba essere superiore a tre anni che decorrono, in caso di procedura che si conclude con la liquidazione delle attività del debitore, dalla data di apertura di tale procedura; in caso di procedura che prevede un piano di ristrutturazione dei debiti, dalla data dell'omologazione del piano o dalla sua attuazione.

Il Codice della crisi⁴⁴, in linea con i principi della direttiva, stabilisce che il debitore ha diritto a conseguire l'esdebitazione decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente. Tale termine è ridotto a due anni quando il debitore ha tempestivamente proposto istanza di composizione assistita della crisi. Sarebbe, dunque, opportuno nell'attuale contesto di

42 In questo senso v. M. FABIANI-I. PAGNI-R. RANALLI-L. STANGHELLINI, *Come prepararsi all'urto delle crisi aziendali*, 15 febbraio 2021, in www.Lavoce.info.

43 Su questi temi, v. ASSONIME, *Misure per il miglioramento della giustizia civile*, Note e studi maggio 2021.

44 V. art. 280-281 del Codice della crisi.

crisi generalizzato, agevolare la ripartenza dell'imprenditore estromesso dal mercato, facendo entrare in vigore subito le regole sull'esdebitazione previste dal Codice della crisi.