

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2380

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO  
DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO  
(DONAT-CATTIN)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(BONIFACIO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(MORLINO)

E COL MINISTRO DEL TESORO  
(PANDOLFI)

Misure dirette ad agevolare la ripresa di imprese in difficoltà

*Seduta del 1° agosto 1978*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il legislatore ha sempre avvertito l'opportunità di derogare alla disciplina del fallimento in considerazione della natura o delle dimensioni dell'imprenditore o dell'oggetto dell'attività dell'impresa, come è accaduto per gli enti pubblici che esercitano in via esclusiva o principale, un'attività commerciale; per il piccolo imprenditore; per

le aziende di credito e le imprese assicuratrici, ecc.

Espressione di questa tendenza è la previsione, nella legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267), di una disciplina della liquidazione coatta amministrativa dell'impresa, intesa come un procedimento concorsuale che si svolge nel-

l'ambito dei controlli amministrativi dell'impresa.

Lo sviluppo del diritto pubblico dell'economia, considerato nei suoi due aspetti fondamentali della programmazione per il conseguimento di fini di pubblico interesse e dell'impiego a tale scopo e mediante diversi procedimenti, di fondi pubblici, induce a ritenere non compiutamente soddisfacenti le tradizionali procedure concorsuali, dirette unicamente al pagamento dei debiti nei limiti dell'attivo e, in quanto tali, non molto sollecite della permanenza dell'attività produttiva.

Beninteso, la tutela dei diritti dei creditori secondo la *par condicio* non può passare in secondo piano, ma i mezzi per realizzarla debbono essere coordinati con l'esigenza di consentire il proseguimento delle attività produttive, sostenute anche da finanziamenti pubblici, che, in tal modo, contribuiscono al mantenimento dei livelli occupazionali.

Questi due aspetti impongono, nelle presenti difficoltà congiunturali, di avvalersi di un Commissario nominato, con piena assunzione di responsabilità, dal potere politico.

In alternativa alla nomina del commissario, è previsto l'affidamento della gestione al rappresentante di istituti o aziende di credito, anche consorziate, o di imprese sociali con azioni quotate in borsa, che abbiano espresso una proposta di programma, entro i primi dieci giorni dalla comunicazione del tribunale, di cui al terzo comma dell'articolo 2.

L'azione amministrativa dev'essere però vincolata alla esistenza di determinati presupposti e tale, altresì, da non imporre soluzioni, che escludano o limitino la tutela giurisdizionale dei creditori.

A tal fine, il decreto prescrive che l'accertamento dei presupposti soggettivi ed oggettivi sia compiuto, nel corso di una procedura fallimentare dal tribunale, con decreto emesso in camera di consiglio, che dichiara lo stato d'insolvenza, dispone la sospensione della procedura e la trasmissione degli atti al Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato.

Questi deve valutare se convenga nominare il commissario; nel caso che la nomina non avvenga entro il breve termine stabilito, la procedura fallimentare riprende, di diritto, il suo corso.

Il commissario prepara un programma che prevede, nei limiti delle disponibilità e secondo i criteri stabiliti nell'articolo 199 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il pagamento dei debiti verificati durante la gestione commissariale e la ripresa dell'attività produttiva, mediante apporto di imprese o consorzi di imprese.

Il programma non è imposto; esso vale, in quanto sia accettato dai creditori e dai soggetti che dovrebbero favorire la ripresa produttiva.

S'impone all'impresa dichiarata insolvente ed a quelle altre che ne dipendono o comunque con essa costituiscono un gruppo ma che, ove dissentano possono contestare in giudizio l'appartenenza al gruppo.

Il sistema si fonda, pertanto, su una preliminare dichiarazione giudiziale dello stato d'insolvenza, cui può seguire, secondo la valutazione di merito compiuta dal Ministro competente, la gestione commissariale, diretta a mantenere l'esercizio dell'impresa e ad elaborare un programma, che diventa operativo in quanto sia accettato dai creditori; mancando tale accettazione, si riapre la procedura fallimentare che assicura la tutela giurisdizionale dei creditori medesimi.

Si può pertanto ritenere che la funzione del commissario per la formulazione del programma sia essenzialmente propositiva e che il sistema si fonda sul consenso dei creditori rappresentanti la maggioranza dei crediti; in caso di opposizione da presentare al commissario, i creditori debbono essere riconvocati e la maggioranza dev'essere qualificata e rappresentare i due terzi dei crediti, salvo il diritto dei dissenzienti a proporre reclami all'autorità giudiziaria, escludendosi, però, la sospensione di un programma accettato da una maggioranza qualificata.

La necessità di limitare, durante la gestione commissariale, gli incidenti giuri-

sdizionali, ha suggerito che i provvedimenti del giudice siano resi con decreto ed in seguito ad accertamenti sommari, evitandosi, in tal modo, le complicazioni che potrebbero insorgere con la riapertura del fallimento.

L'articolo 1 indica i limiti soggettivi e oggettivi per l'instaurazione della gestione commissariale, prevedendo che la dichiarazione giudiziale dello stato d'insolvenza avvenga con decreto non impugnabile, ma ricorribile in cassazione secondo i principi generali e pubblicato secondo le modalità previste per la sentenza dichiarativa di fallimento.

Poiché la nuova disciplina è stabilita nell'interesse pubblico e non per evitare la punizione dei reati, si è stabilito, che ove si accerti il compimento di reati, ciò non comporta la riapertura del fallimento; la perseguibilità dei reati di cui al VI Titolo della legge fallimentare è affidata al giudice penale che dovrà accertare se esistono i presupposti per far luogo alla dichiarazione di fallimento.

Dalla data di pubblicazione del decreto del tribunale decorre la sospensione degli interessi.

L'articolo 2 stabilisce un breve termine perentorio per la nomina del commissario o l'affidamento della gestione del programma ad istituti ed aziende di credito che ne abbiano fatto proposta; infruttuoso decorso di tale termine comporta, *ope legis*, la riapertura del fallimento.

Il commissario ha poteri sostitutivi degli organi sociali e quindi è un organo straordinario della società; è legittimato alla gestione temporanea dell'impresa, all'amministrazione dei beni del debitore e al compimento delle operazioni di cui al presente decreto, in particolare alla elaborazione di un programma di risanamento.

Sono previste la convocazione dei creditori e la nomina di un comitato che assiste il commissario nell'accertamento e verifica dei debiti e dei crediti e nell'elaborazione del programma di risanamento.

Il decreto non disciplina espressamente l'accertamento del passivo in quanto la tutela delle ragioni creditorie è affidata al

consenso degli aventi diritto, salvo il ricorso al fallimento.

L'articolo 3 affronta, pur nella lacunosità della disciplina sostanziale, la questione dei gruppi e stabilisce i criteri che consentono di individuare sia le società dipendenti sia la società controllante, senza, in quest'ultimo caso, alterare o svistare i caratteri tipici di un'economia industriale.

Gli amministratori della società o impresa che il commissario ritiene appartenenti al gruppo, possono contestare tale appartenenza; la controversia sarà definita, su istanza del commissario, dal tribunale che ha proceduto alla dichiarazione d'insolvenza.

L'articolo 4 disciplina il programma che il commissario deve elaborare.

La norma consente di utilizzare un'ampia gamma di istituti giuridici. Il programma deve contenere il progetto, definito anche nei tempi e nelle modalità, per il pagamento dei debiti verificati, con riferimento, quindi, alla società dichiarata insolvente. Tale progetto consente di depurare dalle passività i beni inerenti all'attività produttiva, che, in tal modo possono essere rilevati da imprese o consorzi d'impresa.

La norma prescrive, altresì, che il programma debba determinare una prima fase organica non superiore a sei mesi ed affidata al commissario, il quale è, in tal modo, compiutamente responsabile dell'ideazione e dell'esecuzione del programma.

Si stabilisce inoltre che, qualora sia previsto lo scioglimento di società con azioni quotate in borsa comprese nel gruppo ai sensi dell'articolo 3 e nei cui confronti non sussistono condizioni di insolvenza, gli azionisti sono ammessi a far valere un credito pari al valore patrimoniale delle loro azioni.

L'articolo 5 dispone che il programma sia approvato dai creditori; i relativi principi sono stati esposti illustrando le linee generali dello schema.

L'articolo 6 disciplina i casi di riapertura del fallimento, oltre quello della mancata nomina del commissario da parte

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

del Ministro: il decorso del termine massimo per la gestione commissariale senza che il programma sia stato ultimato e, se necessario, approvato dagli organi ministeriali; la mancata approvazione del programma da parte dei creditori; il mancato pagamento dei debiti entro i termini stabiliti dal programma produce la sospen-

sione del fallimento su azione dei creditori e con salvezza degli atti compiuti in conformità del programma.

L'articolo 7 dispone l'inapplicabilità, al procedimento, della legge sulla sospensione dei termini nel periodo feriale.

L'articolo 8 riguarda l'entrata in vigore del provvedimento legislativo.

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

Se una istanza di fallimento è presentata nei confronti di una società cui siano stati erogati finanziamenti agevolati e che abbia un'esposizione debitoria globale superiore a 50 miliardi, il tribunale, ove accerti l'esistenza di debiti per mancata corresponsione delle somme dovute per un ammontare complessivo corrispondente ad almeno due mensilità di salari o stipendi, o di non meno di due rate dei mutui contratti con gli istituti di credito speciali o di due versamenti consecutivi di contributi previdenziali, in luogo della sentenza prevista dall'articolo 6 regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, dichiara lo stato di insolvenza con decreto non impugnabile e immediatamente esecutivo.

Il decreto è emesso in Camera di consiglio in seguito ad accertamenti sommari e sentito l'imprenditore. Esso dispone anche la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti al Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato.

Il decreto, comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, produce gli effetti di cui all'articolo 24 ed alla sezione seconda, capo terzo, titolo secondo, del citato decreto.

Dalla data di pubblicazione del decreto sono sospesi, per la durata della gestione commissariale di cui al successivo articolo la decorrenza degli interessi anche per i crediti assistiti da prelazione nonché i termini previsti ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui alla Sezione III, Capo III, Titolo II del citato decreto.

Il verificarsi delle condizioni previste nell'articolo 173 primo comma del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 non determina la dichiarazione di fallimento.

Per gli effetti del titolo VI del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 spetta al giudice penale accertare se sussistono i presupposti per far luogo alla dichiarazione di fallimento.

## ART. 2.

Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dopo dieci giorni e non oltre venti giorni dalla comunicazione del tribunale, nomina un commissario con poteri sostitutivi degli organi sociali e che ha sede presso la sede sociale, determinando la durata dell'incarico, che non può essere superiore a diciotto mesi.

Qualora entro i primi dieci giorni venga presentato al Ministro dell'industria, commercio e artigianato, da istituti o aziende di credito, anche consorziate, o da altre imprese sociali, con azioni quotate in borsa, un programma per il pagamento dei debiti e il risanamento delle attività produttive, il Ministro dell'industria, commercio e artigianato affida al rappresentante dei proponenti le funzioni attribuite dalla presente legge al commissario di cui al primo comma.

Il decreto del Ministro è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Il commissario è legittimato alla gestione temporanea dell'impresa, all'amministrazione dei beni del debitore e al compimento delle operazioni di cui alla presente legge, in particolare alla elaborazione di un programma per il pagamento dei debiti e di risanamento delle attività produttive secondo quanto disposto dall'articolo 4.

Entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto del Ministro, i creditori debbono proporre domanda di ammissione al passivo mediante raccomandata indirizzata al commissario. Nei successivi quindici giorni il commissario con avviso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica dispone la convocazione entro 10 giorni dei creditori che hanno presentato domanda o che risultano dalle scritture contabili.

Nella adunanza dei creditori si procede alla nomina di un comitato, composto da cinque a nove membri, che assiste il commissario nell'accertamento e verifica dei crediti documentati e nella elaborazione di un programma per il soddisfa-

cimento dei crediti, secondo le disposizioni degli articoli seguenti.

Nel predisporre lo stato passivo il commissario terrà conto delle contestazioni e delle osservazioni degli interessati nonché dei nuovi documenti esibiti.

Le contestazioni dei creditori avverso lo stato passivo predisposto dal commissario saranno fatte valere, ai sensi dello articolo 5, in sede di approvazione del programma.

#### ART. 3.

Il commissario accerta quali società o imprese dipendano dalla società dichiarata insolvente per collegamenti di carattere finanziario ovvero organizzativo che ne configurano l'appartenenza a un gruppo. Accerta, altresì, se la società dichiarata insolvente sia controllata da altra società e, se questa abbia contratto obbligazioni per l'attività sociale della controllata. In tal caso la società controllante è considerata appartenente al gruppo.

Il commissario provvede a comunicare al tribunale ed agli amministratori delle società o imprese i risultati dell'accertamento. Entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione, gli amministratori predetti possono presentare opposizione al commissario. In tal caso il commissario chiede al tribunale che ha proceduto alla dichiarazione di insolvenza ai sensi dell'articolo 1, di accertare, in contraddittorio con gli interessati, l'appartenenza al gruppo. Il tribunale provvede in camera di consiglio, entro quindici giorni dalla istanza del commissario, con decreto non impugnabile.

#### ART. 4.

Il programma deve essere redatto dal commissario entro dodici mesi dalla pubblicazione del decreto di nomina e deve prevedere:

a) un progetto di pagamento dei debiti verificati, nei limiti dell'attivo e se-

condo l'ordine stabilito nell'articolo 111 della legge fallimentare, indicando i mezzi per provvedervi, anche mediante atti di straordinaria amministrazione, nonché i tempi e le modalità del pagamento;

b) la continuazione o la ripresa dell'attività produttiva anche mediante trasferimento al netto di passività, dell'azienda o delle aziende o di parti di esse a imprese o consorzi di imprese, con la partecipazione eventuale di istituti e di aziende di credito;

c) la determinazione di una prima fase organica di attuazione, di durata non superiore a sei mesi affidata al commissario.

Il programma ha efficacia anche nei confronti delle società e imprese appartenenti al gruppo ai sensi dell'articolo 3 e può altresì prevedere, per le varie fasi, lo scioglimento o la fusione delle società stesse, nonché la costituzione di società per la gestione di beni o attività produttive o per la partecipazione finanziaria alle medesime.

Qualora nel programma sia previsto lo scioglimento di società con azioni quotate in borsa comprese nel gruppo ai sensi dell'articolo 3 e nei cui confronti non sussistono condizioni di insolvenza, gli azionisti sono ammessi a far valere un credito pari al valore patrimoniale delle loro azioni.

A tal fine il commissario o gli interessati chiedono al tribunale l'accertamento del presupposto di cui al precedente comma.

Il tribunale provvede con decreto non impugnabile emesso in camera di consiglio entro 10 giorni dalla presentazione della domanda.

#### ART. 5.

Il commissario dispone la convocazione dei creditori per l'approvazione del programma, che s'intende conseguita se riporta i voti dei creditori rappresentanti la maggioranza dei crediti verificati.

I creditori presenti e che intendono opporsi, devono notificare la opposizione

al commissario entro quindici giorni dalla data di approvazione del programma.

Il commissario, tenuto conto delle opposizioni presentate formula eventuali proposte da sottoporre nei successivi quindici giorni all'approvazione dei creditori.

I creditori sono convocati anche in mancanza di ulteriori proposte e se il programma riporta l'approvazione dei creditori rappresentanti almeno i due terzi dei crediti, è immediatamente esecutivo.

I creditori dissenzienti debbono proporre, al tribunale di cui all'articolo 1, reclamo notificato al commissario entro 10 giorni dalla definitiva approvazione del programma.

Su tutte le contestazioni presentate il tribunale decide, entro i successivi quindici giorni, con decreto non impugnabile emesso in camera di consiglio, sentito il parere motivato del commissario in ordine ai reclami presentati e, se accoglie il reclamo, dispone l'adeguamento del programma relativo al pagamento dei debiti notificati.

Entro il termine di dodici mesi stabilito nel primo comma dell'articolo 4, il programma deve altresì riportare, in quanto previste dalle leggi vigenti, le autorizzazioni e le approvazioni dei competenti organi ministeriali.

#### ART. 6.

La mancata approvazione del programma da parte dei creditori è comunicata dal commissario al tribunale per la riapertura della procedura fallimentare.

Il decorso del termine massimo stabilito nel primo comma dell'articolo 4 senza che sia stata completata la procedura ivi prevista produce di diritto la cessazione della causa di sospensione della procedura fallimentare. Il commissario provvede alla trasmissione al tribunale di tutti gli atti della gestione.

La disposizione del comma precedente si applica al decorso del termine stabilito nell'articolo 4, primo comma, lettera c), senza che sia stata iniziata la prima fase organica di attuazione.

Se il pagamento dei debiti verificati non è compiuto entro i termini stabiliti nel programma, la procedura fallimentare sospesa può essere proseguita su istanza dei creditori. Restano salvi gli atti effettuati in conformità del programma.

Il pagamento dei debiti verificati, compiuto secondo i tempi e le modalità stabiliti nel programma, è comunicato al tribunale, il quale dichiara la chiusura della procedura fallimentare.

#### ART. 7.

Al procedimento disciplinato dalla presente legge non si applica la legge 7 ottobre 1969, n. 742, sulla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale.

#### ART. 8.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.