

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1492

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(MARTINAZZOLI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO

(GORIA)

Modifiche e integrazioni al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa

Presentato il 26 marzo 1984

ONOREVOLI DEPUTATI! — La necessità di procedere alla riforma della legge fallimentare è da tempo avvertita dagli studiosi e dagli operatori; né sono mancati, anche da parte del giudice costituzionale (sentenza del 27 novembre 1980, n. 152; del 2 dicembre 1980, n. 155; del 23 marzo 1981, n. 42), pressanti inviti al legislatore per l'adeguamento delle procedure concorsuali ai nuovi valori emergenti dalla realtà giuridica e alle mutate esigenze economiche e sociali.

In attesa che maturino le iniziative per una revisione organica della materia, che restituisca funzionalità e razionalità al sistema, è fin da ora indispensabile un intervento legislativo volto, da un lato, a rapportare la normativa vigente alla situazione di svalutazione monetaria at-

tuale e, dall'altro, a determinare sicuri parametri normativi, attraverso l'armonizzazione della disciplina stessa con i principi costituzionali, nelle ipotesi in cui l'elaborazione giurisprudenziale appare insufficiente a comporre le situazioni conflittuali e le incertezze conseguenti ad alcune pronunzie di incostituzionalità.

1. - Alla enunciata finalità di adeguare i riferimenti normativi agli attuali valori monetari rispondono gli articoli 1, 7, 11 e 12 del disegno di legge che si propone.

Dopo l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1974, della riforma fiscale, che ha abolito l'imposta di ricchezza mobile con le relative classificazioni dei redditi, e ha previsto l'imposta sui redditi delle persone

fisiche e delle persone giuridiche, non è più possibile distinguere i piccoli imprenditori utilizzando criteri fiscali.

Non esiste più, pertanto, un criterio fiscale idoneo a qualificare il piccolo imprenditore al fine della sua esclusione dal fallimento. La relativa norma, contenuta nell'articolo 1 della legge fallimentare, è quindi, secondo l'opinione comune, da ritenersi implicitamente abrogata.

Utilizzabile è invece il criterio del capitale impiegato, previsto nello stesso articolo 1 che, se adeguato ai nuovi indici del costo della vita, può spiegare una sua autonoma rilevanza ed una sua propria funzione.

Trattasi infatti del criterio più idoneo ad individuare la dimensione economico-sociale dell'impresa, che presenta anche il pregio di essere rimesso alla prudente valutazione del giudice, a differenza del criterio fiscale che si fonda sull'accertamento dell'autorità amministrativa e, sotto tale profilo, non immune da sospetti di incostituzionalità.

D'altra parte, l'opportunità di limitare l'intervento legislativo, nella delicata materia *de qua*, all'adeguamento dell'entità del capitale investito, prescindendo da ogni riferimento ad accertamenti di ordine fiscale incompatibili con la pratica funzionalità dell'istituto, risponde anche alle esigenze più volte espresse dagli operatori del diritto e al diffuso orientamento che tende a dare rilievo, ai fini della individuazione del piccolo imprenditore e della sua esclusione dal fallimento, unicamente al criterio sussidiario consacrato nella disposizione predetta.

In tale prospettiva si giustifica l'articolo 1 nella formulazione proposta.

Nella stessa linea si collocano gli articoli 7, 11 e 12.

Le due prime disposizioni elevano i limiti di somma previsti nell'articolo 35, comma secondo, in tema di integrazione dei poteri del curatore da parte del giudice delegato, e nell'articolo 155, commi primo e secondo, in tema di presupposti per l'applicabilità del procedimento sommario, fissati dalla legge 20 ottobre 1952, n. 1375.

L'articolo 12 modifica, analogamente, l'articolo 206, comma secondo, che in materia di liquidazione coatta amministrativa « per il compimento degli atti previsti dall'articolo 35 ... di valore superiore a lire 2 milioni » fissa un parametro, risalente alla legge 17 luglio 1975, n. 400, non più corrispondente ai valori reali della moneta.

2. - L'articolo 18 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, stabilisce al primo comma: « Contro la sentenza che dichiara il fallimento il debitore e qualunque interessato possono fare opposizione nel termine di quindici giorni dall'affissione della sentenza ».

La Corte costituzionale, che aveva finora costantemente disatteso (decisioni 22 novembre 1962, n. 93; 16 luglio 1970, n. 141; 11 marzo 1971, n. 59; 27 giugno 1972, n. 110; 30 maggio 1977, n. 95) i dubbi di legittimità di questa disposizione più volte sollevati dai giudici ordinari, con una decisione di accoglimento pura e semplice (sentenza 27 novembre 1980, n. 151, in *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 1980, n. 332) ha eliminato dal sistema processuale l'affissione della sentenza quale termine iniziale per l'opposizione da parte del fallito alla dichiarazione di fallimento, sottolineando l'esigenza che, quando i soggetti interessati a compiere un determinato atto sono preventivamente identificabili, essi devono essere in grado di conoscere effettivamente l'atto potenzialmente idoneo a pregiudicarne i diritti.

Il fatto che la Corte, mentre ha riconosciuto validità alla affissione ai fini del decorso del termine per tutti i terzi interessati, non abbia ravvisato nella fattispecie « meccanismi di propalazione idonei a sostituire l'affissione, quale *dies a quo* per l'opposizione del debitore » (sentenza 2 dicembre 1980, n. 155), ha determinato un vuoto legislativo che occorre colmare al più presto per la gravità delle conseguenze che potrebbero derivarne in un settore particolarmente delicato ed importante della vita giudiziaria.

Secondo quanto emerge dalle indicazioni del giudice costituzionale, lo strumento più efficace per assicurare il pieno esercizio del diritto di difesa del fallito che voglia impugnare la dichiarazione di fallimento, è senza dubbio quello della notificazione della sentenza dichiarativa, che più e meglio della comunicazione per estratto, già prevista nel sistema vigente (articoli 17, comma primo, della legge fallimentare, e 136 del codice di procedura civile, modificato con legge 7 febbraio 1979, n. 59), risponde all'esigenza di una adeguata tutela del debitore, perché comporta, fra l'altro, anche la conoscenza della motivazione della pronuncia di fallimento e non del solo dispositivo con le disposizioni immediatamente vincolanti per il fallito, attesa l'efficacia provvisoriamente esecutiva della decisione. A tanto provvedono gli articoli 2 e 3 del disegno di legge.

Una norma transitoria si rende poi opportuna per disciplinare i casi di sentenze dichiarative di fallimento non assoggettate al regime di pubblicità disposto dal presente provvedimento e non ancora impugunate; regime che diventa ovviamente operante soltanto per la sentenza pronunciata dopo l'entrata in vigore del provvedimento stesso.

3. - L'articolo 4 fa riferimento all'articolo 21 della legge fallimentare, il cui terzo comma è stato dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 46 del 1975, « nella parte in cui, nel caso di sentenza di revoca della dichiarazione di fallimento, pone a carico di chi l'abbia subita senza che ne ricorressero i presupposti e senza che vi avesse dato causa con il suo comportamento le spese della procedura ed il compenso al curatore », omettendo però di fornire indicazioni in ordine alla soluzione positiva da dare in tal caso al problema.

Si è così aperto un vuoto normativo che non appare possibile colmare in modo soddisfacente in via interpretativa, come l'esperienza giurisprudenziale di questi ultimi anni ha dimostrato.

4. - Un più ampio discorso meritano le altre modifiche proposte.

L'articolo 26 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, dispone: « Contro i decreti del giudice delegato, salvo disposizione contraria, è ammesso reclamo al tribunale entro tre giorni dalla data del decreto, sia da parte del curatore, sia da parte del fallito, del comitato dei creditori e di chiunque vi abbia interesse.

Il tribunale decide in camera di consiglio.

Il ricorso non sospende l'esecuzione del decreto ».

Tale disposizione è stata interpretata dalla giurisprudenza (la cui espressione più compiuta e autorevole è rappresentata dall'ordinanza del 5 aprile 1975, n. 304, delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione) nel senso che, salvo i casi in cui la legge appresti uno specifico mezzo di impugnazione, contro i provvedimenti emessi dal giudice delegato in controversie su diritti soggettivi coinvolti nel fallimento, il reclamo previsto dalla disposizione medesima costituisce lo strumento unico per la tutela dei diritti predetti in via di gravame. Si è anche ritenuto che i decreti emessi in materia dal tribunale hanno natura sostanziale di sentenza e come tali sono impugnabili per cassazione ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione.

La legittimità costituzionale del procedimento di reclamo è stata da più parti contestata sia per la struttura del procedimento in sé, che non assicura le necessarie garanzie di difesa e di contraddittorio, sia soprattutto per la brevità e la decorrenza del termine per il reclamo; ed è stata infine esclusa — con riferimento all'impugnazione del piano di ripartizione dell'attivo — dalla Corte costituzionale la quale, ritenendo fondata la questione che in tale senso era stata sollevata dalle sezioni unite con la citata ordinanza, ha, con sentenza del 23 marzo 1981, n. 42 (*Gazzetta Ufficiale* 1° aprile 1981, n. 91), dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, in relazione all'articolo 23 della legge fallimentare « nella parte in cui assoggetta al reclamo al tribunale,

disciplinato nel modo ivi previsto, i provvedimenti decisori emessi dal giudice delegato in materia di piani di riparto dell'attivo ».

Venuto meno il reclamo — formalmente, per ora, come mezzo di contestazione del riparto, ma, sostanzialmente, come mezzo di impugnazione di tutti i decreti emessi dal giudice delegato in tema di diritti soggettivi, poiché è logicamente da attendersi che la Corte costituzionale possa adottare analoga decisione in tutti gli altri casi in cui la questione venga riproposta —, la Cassazione ha ritenuto che, allo stato, in conseguenza della sentenza di accoglimento della Corte, l'unico rimedio esperibile contro i detti decreti è il ricorso di cui all'articolo 111 della Costituzione (sentenza del 3 novembre 1981, n. 5784).

Nella situazione attuale, da un lato, il tribunale, organo massimo della procedura (confronta articolo 23 della legge fallimentare) rimane pertanto estromesso da tutte le controversie interne ad essa, con la conseguente esclusione degli interessati da un secondo grado di merito, e, dall'altro, è evidente il pericolo che sulla Cassazione si riversi un contenzioso sproporzionato, che occorre invece riportare alle sue dimensioni fisiologiche.

Ma le conseguenze più gravi discendenti più o meno direttamente dalla decisione della Corte costituzionale si possono verificare nei casi in cui i suoi effetti invalidanti si producano sui decreti già emessi dal tribunale ai sensi dell'articolo 26 e oggetto tuttora di ricorso per cassazione.

Quando, infatti, la legittimità del procedimento di reclamo è stata contestata fin dalla fase di merito, il decreto che sia stato impugnato a norma dell'articolo 111 della Costituzione, sembra destinato ad essere cassato senza rinvio, ai sensi dell'articolo 382, ultima parte, del codice di procedura civile.

Secondo l'orientamento più recente della Cassazione questa conseguenza, sarebbe anzi inevitabile, indipendentemen-

te dall'atteggiamento processuale assunto dalle parti in sede di merito (sentenza n. 4315 del 1982). Tale orientamento ammette che dalla pubblicazione della sentenza della Cassazione decorra un nuovo termine per proporre contro il decreto del giudice delegato il ricorso di cui all'articolo 111 della Costituzione.

Tuttavia, la mancanza di una sicura base normativa in tal senso e il conseguente pericolo che, per il decorso del termine stabilito per il detto ricorso, la parte che aveva proposto il reclamo venga a trovarsi priva di tutela giurisdizionale, nonché le ragioni dianzi enunciate che consigliano di tener fermo il rimedio del reclamo, rendono necessario intervenire con un provvedimento legislativo che adegui immediatamente il procedimento di reclamo ai principi costituzionali della difesa e del contraddittorio e disciplini in via transitoria (sostanzialmente, attraverso una rimessione in termini) la posizione delle parti che, nel caso da ultimo considerato, potrebbero vedere compromessa la tutela dei loro diritti.

Le ulteriori marginali modifiche, proposte agli articoli 25, ultimo comma, e 110, ultimo comma, seconda parte, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, sono in stretta correlazione con le innovazioni apportate in tema di reclamo contro i provvedimenti del giudice delegato e tendono a determinare preventivamente i soggetti che possono avere singolarmente interesse, in virtù della loro posizione specifica, alla comunicazione dei provvedimenti stessi.

5. - Gli articoli 8 e 9 sono invece diretti ad eliminare una grave lacuna della legge fallimentare che, stando almeno alla interpretazione corrente del vigente articolo 91, non consentirebbe, nei fallimenti cosiddetti negativi, alcuna forma di compenso per i curatori e gli altri ausiliari eventualmente nominati dal giudice.

Proprio per questo la norma in questione è oggetto di vivaci critiche in dot-

trina, e di recente ne è stata posta in dubbio la legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 23 e 36 della Costituzione (ordinanza tribunale S. Maria Capua Vetere 28 febbraio 1978). La questione è tuttora pendente innanzi alla Corte costituzionale.

Vale la pena di sottolineare, a tale proposito, che la stessa Corte, con senten-

za n. 112 del 1967, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 436 del regio decreto n. 2700 del 1865 « nei limiti in cui non prevede l'anticipazione da parte dell'Erario degli onorari spettanti al consulente tecnico o ad altri ausiliari del giudice nei giudizi di interdizione e di inabilitazione promossi dal pubblico ministero ».

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Il secondo comma dell'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti un'attività commerciale nella cui azienda risulta essere stato investito un capitale non superiore a lire 30 milioni. In nessun caso sono considerati piccoli imprenditori le società commerciali ».

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 17 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« La sentenza che dichiara il fallimento è notificata al debitore a cura del cancelliere e comunicata per estratto, a norma dell'articolo 136 del codice di procedura civile, al curatore e al creditore richiedente, non più tardi del giorno successivo alla sua data. L'estratto deve contenere il nome delle parti, il dispositivo e la data della sentenza ».

ART. 3.

Il primo comma dell'articolo 18 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Contro la sentenza che dichiara il fallimento possono proporre opposizione il debitore e qualunque interessato nel termine di quindici giorni, decorrenti per il debitore dalla notificazione e per ogni altro interessato dall'affissione della sentenza ».

ART. 4.

Il terzo comma dell'articolo 21 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Le spese di procedura e il compenso al curatore sono a carico del creditore istante che è stato condannato ai danni per avere chiesto la dichiarazione di fallimento con colpa, ovvero del debitore che, con colpa, abbia indotto il giudice all'errato convincimento della esistenza dei presupposti per la dichiarazione di fallimento poi revocata. In ogni altra ipotesi le spese e il compenso sono a carico dell'Erario »

ART. 5.

L'ultimo comma dell'articolo 25 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« I provvedimenti del giudice delegato sono dati con decreto e, se pronunziati su istanza, sono comunicati al richiedente e ai controinteressati ».

ART. 6.

L'articolo 26 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« ART. 26. - (*Reclamo contro il provvedimento del giudice delegato*). — Contro i provvedimenti del giudice delegato è ammesso reclamo al tribunale, sia da parte del curatore, sia da parte del fallito, del comitato di creditori e di chiunque vi abbia interesse, entro dieci giorni dal deposito del provvedimento in cancelleria o della sua comunicazione, se prescritta.

Il tribunale, sentiti il reclamante, il curatore e i controinteressati, decide con decreto motivato in camera di consiglio.

Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento.

È salva ogni disposizione diversa ».

ART. 7.

Il secondo comma dell'articolo 35 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Se gli atti suddetti sono di valore indeterminato o superiore a lire 5 milioni, l'autorizzazione deve essere data, su proposta del giudice delegato e sentito il comitato dei creditori, dal tribunale con decreto motivato non soggetto a gravame ».

ART. 8.

Il primo comma dell'articolo 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Se fra i beni compresi nel fallimento non vi è il denarò occorrente per le spese della procedura richieste dalla legge o autorizzate dal giudice delegato l'Erario anticipa tali spese ».

ART. 9.

Dopo l'articolo 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è inserito il seguente:

« ART. 91-bis. - (*Spese a carico dell'Erario*). — Le spese indicate nel primo comma del precedente articolo 91 e il compenso al curatore sono posti a carico dell'Erario per l'intero ammontare, quando il fallimento si chiude per totale mancanza di attivo, e nei limiti della parte eccedente, quando l'attivo realizzato non è sufficiente alla loro copertura ».

ART. 10.

Dopo il terzo comma dell'articolo 110 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è aggiunto il seguente:

« Il decreto è comunicato ai creditori le cui osservazioni sono state respinte in tutto o in parte, nonché ai creditori dei

quali è stata modificata la collocazione prevista nel progetto ».

ART. 11.

Il primo e il secondo comma dell'articolo 155 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, sono sostituiti dai seguenti:

« Se all'atto della dichiarazione di fallimento e dell'accertamento del passivo risulta che le passività del debitore non superano lire 40 milioni, il tribunale con la sentenza dichiarativa di fallimento, o con decreto successivo da pubblicarsi a norma dell'articolo 17, dispone che il fallimento si svolga o prosegua con il procedimento sommario.

Tuttavia, se successivamente risulta che l'ammontare del passivo supera lire 40 milioni, il giudice deve informare il tribunale, che dispone la prosecuzione del fallimento con le norme ordinarie, restando fermi gli atti compiuti ».

ART. 12.

Il secondo comma dell'articolo 206 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Per il compimento degli atti previsti dall'articolo 35, in quanto siano di valore indeterminato o superiore a lire 5 milioni e per la continuazione dell'esercizio dell'impresa, il commissario deve essere autorizzato dall'autorità predetta, la quale provvede sentito il comitato di sorveglianza ».

ART. 13.

(Disciplina transitoria).

Contro le sentenze pronunciate prima della data di entrata in vigore della presente legge il fallito può proporre opposizione entro trenta giorni dalla data predetta, salvo che vi sia stata acquiescenza o si sia verificata decadenza a norma dell'articolo 327 del codice di procedura civile.

Qualora i decreti emessi dal tribunale prima della data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 26 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, su reclamo avverso i provvedimenti decisi dal giudice delegato in materia di piani di riparto dell'attivo, siano cassati senza rinvio per effetto della cessazione di efficacia della norma predetta, gli interessati possono riproporre il reclamo entro dieci giorni dalla comunicazione della sentenza di cassazione, ovvero, se la comunicazione sia stata già effettuata, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 14.

(Copertura finanziaria).

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato, per l'anno 1984, nella misura complessiva di lire 400 milioni, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 1587 dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per il medesimo anno finanziario e del corrispondente capitolo per gli anni successivi.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 15.

(Entrata in vigore).

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