

numero			Bellinzona
2888	cl	1	8 luglio 2015

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia  
Bundesrain 20  
3003 Berna

### Procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sulla esecuzione e sui fallimenti (Fallimenti. Impedire gli abusi)

Gentili Signore,  
egregi Signori,

abbiamo ricevuto lo scritto accompagnatorio del Dipartimento federale di giustizia e polizia relativo alla summenzionata procedura di consultazione, ringraziandovi per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

Innanzitutto, esprimiamo il nostro apprezzamento per la volontà che sta alla base della proposta modifica di porre in essere opportuni provvedimenti volti a contrastare in modo efficace delle pratiche contrarie agli scopi ed agli intendimenti perseguiti dalla LEF.

In effetti, a mente degli addetti ai lavori preposti a procedimenti fallimentari, si è assistito in modo particolare nel corso degli anni recenti, a fenomeni indesiderati favoriti da una trasformazione sempre più accelerata della realtà socioeconomica e finanziaria. Essi, tendendo ad assumere una dimensione sempre più diffusa, sono suscettibili di compromettere seriamente il regolare funzionamento del mercato e della concorrenza e la sicurezza delle transazioni imponendo nuove sfide agli organi preposti. Da notare l'elevato numero di procedure esecutive e di fallimenti aperti attestati dai rilevamenti statistici. A questo si aggiunga la sempre accresciuta complessità dei procedimenti che impegnano costantemente gli uffici preposti. In tale ambito vanno anche menzionati il novero ragguardevole di procedure di liquidazione aperte d'ufficio.

Su queste premesse non sorprende quindi come si manifestino atteggiamenti deprecabili, denunciati da più parti e menzionati nel prologo dell'avamprogetto ascrivibili ad atteggiamenti volti a eludere il versamento di oneri abbandonando la società al suo destino da parte di titolari disinvolti, in particolare nel settore dell'edilizia e della ristorazione. Tale disagio è avvertito da tempo, come attestato anche da interventi da parte di deputati ticinesi, in particolare l'iniziativa parlamentare dell'allora Consigliere nazionale Fabio Abate introdotta il 22 marzo 2001 al n. 01.412, circa l'ineleggibilità in seno a consigli di amministrazione di società anonime, di persone riconosciute colpevoli di gravi reati nel fallimento o nell'esecuzione per debiti ai sensi degli articoli 163-171 CP. La difficoltà di trovare soluzioni che tengano adeguatamente conto sia delle esigenze di natura economica che di quelle del nostro sistema giuridico, già si era appalesata in tale occasione e traspare tuttora nell'avamprogetto da voi pervenuto.

Venendo ora alle singole proposte di modifica legislativa, si annovera in primo luogo una modifica dell'articolo 169 LEF relativo alle responsabilità per il pagamento delle spese a partire dall'apertura del fallimento sino alla sua sospensione per mancanza di attivo, nel senso di alleviare la posizione del creditore che intenda far proseguire l'esecuzione, chiamato ad anticiparne i presumibili costi. Anche se la prassi cantonale propende già attualmente per porre a carico della massa le spese legate alla pronuncia fallimentare, tale misura si giustifica appieno dal punto di vista dell'equità e della sicurezza del diritto. In effetti, si registrano casi laddove il timore di perdere definitivamente gli importi anticipati sono comunque suscettibili di scoraggiare eventuali interessati a far proseguire la procedura fallimentare coatta. Tale rischio è destinato a rendere più difficile la possibilità di fare investigazioni più approfondite sugli antefatti alla dichiarazione fallimentare, e di pianificare la facoltà di far capo alle azioni di responsabilità di cui agli articoli 754 e 757 del Codice delle obbligazioni. Si giustifica pertanto appieno la proposta di una responsabilità sussidiaria dei membri dell'organo superiore di direzione e di amministrazione della società decotta. Sarebbe eventualmente ipotizzabile onde rafforzare l'efficacia di tale provvedimento, di prevedere altresì che la persona fisica già organo di una società fallita che abbia lasciato scoperte le spese di apertura del fallimento, non possa più far iscriverne una nuova società senza avere preventivamente assolto gli oneri tuttora in sospeso. In tal modo verrebbe innegabilmente rafforzato l'effetto deterrente della misura in esame. Siamo consci che la relativa attuazione presuppone una nuova struttura informatica del programma ora a disposizione degli URC, ai fini di facilitare una verifica in merito a questi presupposti. L'implementazione delle funzioni previste nel recente messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (diritto del registro di commercio) di cui al messaggio n. 15.034 (FF 2015, 2849 ss.), dovrebbe verosimilmente aprire il varco a questa eventualità, nonché all'introduzione di ulteriori misure preventive analogamente a quanto auspicato nella già citata iniziativa Abate. Anche l'aumento da 10 a 20 giorni del termine di cui all'articolo 230 cpv. 2 LEF trova la nostra adesione incondizionata.

In secondo luogo l'avamprogetto configura una revisione dell'articolo 43 LEF mediante l'abrogazione dei numeri 1 e 1bis, allo scopo di permettere l'esecuzione in via di fallimento anche per pretese di diritto pubblico. Tale misura è da noi pienamente condivisa, osservando come simile restrizione trovava una giustificazione oramai superata, volendo evitare al debitore escusso conseguenze ritenute eccessivamente gravose, suscettibili di comprometterne seriamente la sopravvivenza dal profilo economico per il solo stato di insolvenza riguardo a pubblici tributi.

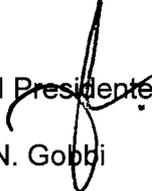
In effetti, allo stadio attuale risulta come siffatta agevolazione nei confronti del debitore possa prestare il fianco ad atteggiamenti elusivi in modo più o meno sistematico nei confronti dell'assolvimento degli oneri di diritto pubblico, a beneficio di altri crediti ritenuti prioritari. La via del pignoramento attualmente percorribile risulta infatti di scarsa efficacia, essendo agevole sfuggire alle conseguenze tramite contratti di leasing o l'esposizione di inventari di valore irrisorio. Inoltre le esecuzioni possono protrarsi per anni ricorrendo a dilazioni di pagamento (art. 123 LEF), di guisa che al momento di un'eventuale dichiarazione di fallimento gli attivi risultano oramai esausti ed alla collettività perseguita vengono rilasciati unicamente atti di carenza beni (salvo i rari casi di cui all'art. 190 e 191 LEF).

Migliori prospettive di rientro offrono da questo profilo le pretese fondate sulle assicurazioni sociali, laddove viga una facoltà di regresso nei confronti degli organi direttivi dalla rispettiva legislazione.

Siamo pure consci che queste misure quand'anche benvenute, saranno verosimilmente di effetto limitato sulla prevenzione dei fallimenti abusivi e potranno avere efficacia unicamente qualora verranno implementate adeguate misure parallele perseguenti analoghe finalità. In quest'ambito è sicuramente da salutare con favore la revisione promossa agli articoli 725 ss. CO, mediante l'avamprogetto del 28.11.2014 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni, mirante ad ammodernare il diritto della società anonima. A questo proposito, in riferimento alle misure collaterali prospettate nella seconda parte dell'avamprogetto in discorso, non possiamo che

esprimere il nostro incoraggiamento a voler ulteriormente verificarne la fattibilità in una prossima occasione, al fine di non rendere meramente illusoria la modifica qui in esame.

Vogliate gradire, gentili Signore, egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

  
Il Presidente:  
N. Gobbi

**PER IL CONSIGLIO DI STATO**

  
Il Cancelliere:  
G. Gianella

Copia p.c. a:

Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni ([di-sg@ti.ch](mailto:di-sg@ti.ch)); Divisione della giustizia ([di-dg@ti.ch](mailto:di-dg@ti.ch)); Deputazione ticinese alle camere federali ([joerg.debernardi@ti.ch](mailto:joerg.debernardi@ti.ch); [nicolo.parente@ti.ch](mailto:nicolo.parente@ti.ch); [renata.gottardi@ti.ch](mailto:renata.gottardi@ti.ch); [sara.guerra@ti.ch](mailto:sara.guerra@ti.ch)); Pubblicazione in Internet.