

02.440

**Iniziativa parlamentare
LEF. Crediti privilegiati dei dipendenti in caso
di fallimento. Limitazione**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale**

del 26 giugno 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

26 giugno 2009

In nome della Commissione:

La presidente, Gabi Huber

Compendio

Secondo il diritto vigente, in caso di fallimento sono collocati nella prima classe i crediti dei lavoratori derivanti dal rapporto di lavoro che sono sorti o sono divenuti esigibili durante i sei mesi precedenti la dichiarazione di fallimento, i crediti derivanti dallo scioglimento anticipato del rapporto di lavoro a causa del fallimento del datore di lavoro e i crediti per la restituzione di garanzie (art. 219 cpv. 4 lett. a LEF). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, non possono beneficiare di questo privilegio i lavoratori che godono di un'ampia autonomia e indipendenza rispetto al datore di lavoro, mentre un privilegio illimitato è concesso a tutti coloro che sono effettivamente subordinati al datore di lavoro, indipendentemente dall'importo del loro salario.

Questa situazione risulta sconcertante quando i crediti salariali di lavoratori che percepiscono stipendi molto elevati vengono privilegiati a scapito degli altri creditori. La Commissione propone pertanto di modificare la legge sulla esecuzione e sul fallimento, in modo da limitare i crediti privilegiati dei lavoratori all'importo massimo del guadagno assicurato conformemente all'assicurazione infortuni obbligatoria (che ammonta attualmente a 126 000 fr.). Nel caso in cui il credito salariale eccedesse questo importo, la differenza verrebbe considerata un credito di terza classe, come quelli degli altri creditori.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 21 giugno 2002 il consigliere nazionale Roberto Zanetti ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiede che nell'ambito di una procedura di fallimento siano considerati crediti di prima classe solo i crediti dei lavoratori che non sono superiori al doppio dell'importo massimo del guadagno assicurato ai sensi della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni.

Il 17 febbraio e il 28 aprile 2003 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (in seguito «la Commissione») ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa e, senza voti contrari, ha proposto di darvi seguito.

L'11 dicembre 2003 il Consiglio nazionale ha accolto la proposta della sua Commissione¹.

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)², il Consiglio nazionale ha incaricato la sua Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo.

1.2 Lavori della Commissione

Durante i lavori, la Commissione è stata informata a più riprese sui più ampi lavori del gruppo di esperti istituito dall'Ufficio federale di giustizia per stabilire la necessità di sottoporre a revisione la procedura concordataria della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF)³. Nel maggio 2006 la Commissione ha deciso di trattare separatamente la questione specifica sollevata dall'iniziativa parlamentare.

Nel corso del 2007 e del 2008 la Commissione ha dedicato due sedute all'elaborazione di un progetto che concretizzi l'iniziativa parlamentare. Il 22 agosto 2008 la Commissione ha approvato con 12 voti contro 7 un progetto preliminare concernente la modifica della LEF e l'ha posto in consultazione.

Il 26 giugno 2009 la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione e ha adottato il presente progetto di legge con 17 voti contro 0 e 8 astensioni.

Nei lavori la Commissione è stata affiancata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 LRC.

1 Boll. Uff. **2003** N 1962

2 RU **1962** 773; cfr. art. 173 n. 3 della legge sul Parlamento (RS **171.10**)

3 RS **281.1**

2 Elementi essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

Attualmente, l'articolo 219 capoverso 4 lettera a LEF colloca nella prima classe i crediti dei lavoratori derivanti dal rapporto di lavoro che sono sorti o sono divenuti esigibili durante i sei mesi precedenti la dichiarazione di fallimento, i crediti derivanti dallo scioglimento anticipato del rapporto di lavoro a causa del fallimento del datore di lavoro e i crediti per la restituzione di garanzie. Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale⁴, questa disposizione accorda il privilegio della prima classe solo ai crediti dei dipendenti che sono effettivamente subordinati al datore di lavoro in fallimento. Il rapporto di subordinazione viene meno allorché un lavoratore gode di un'ampia autonomia e indipendenza, per esempio se è direttore o membro di direzione.

Questo sistema è insoddisfacente, in quanto vi sono lavoratori che, benché subordinati al loro datore di lavoro, percepiscono stipendi particolarmente elevati (p. es. consulenti in investimenti, calciatori, piloti). Nonostante siano considerevolmente superiori al fabbisogno di chi li percepisce, in caso di fallimento tali stipendi sono considerati di prima classe, ciò che generalmente va a scapito degli altri creditori.

Per la Commissione, il privilegio illimitato accordato attualmente ai crediti dei lavoratori non è una misura equa e occorre pertanto limitarlo in termini assoluti per quel che riguarda i salari.

Una soluzione del genere corrisponde del resto alla proposta formulata dal gruppo di esperti «procedura concordataria», istituito nell'estate del 2003 dall'Ufficio federale di giustizia per esaminare la necessità di modificare il diritto in materia di insolvenza. Nel suo rapporto del giugno 2008, il gruppo di esperti ha proposto che il privilegio venga limitato a un importo di 100 000 franchi per lavoratore⁵. Il 28 gennaio 2009, il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di revisione parziale della LEF basato su questi lavori. Visto che il progetto preliminare relativo alla presente iniziativa parlamentare era ancora in procedura di consultazione e andava nella stessa direzione, l'avamprogetto del Consiglio federale non prevede tale proposta.⁶

2.2 Progetto preliminare e risultati della procedura di consultazione

Il 22 agosto 2008 la Commissione ha adottato un progetto preliminare che ha posto in consultazione. Tale progetto preliminare prevedeva di modificare l'articolo 219 capoverso 4 LEF in modo da limitare i crediti privilegiati in prima classe dei lavoratori all'importo massimo annuo del guadagno assicurato conformemente all'assicurazione infortuni obbligatoria (che ammonta attualmente a 126 000 fr.). Nel caso

⁴ DTF 118 III 46 consid. 2 (riassunto della giurisprudenza)

⁵ Rapporto e avamprogetto del gruppo di esperti procedura concordataria, Berna, giugno 2008, p. 24 (questo documento non è disponibile in italiano; http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_schkg.html).

⁶ Cfr. Rapporto relativo all'avamprogetto, p. 22; avamprogetto e rapporto possono essere consultati alla pagina: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html#EJPD>

curazione infortuni obbligatoria (art. 22 cpv. 1 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni; OAINF⁷), che ammonta attualmente a 126 000 franchi e che il Consiglio federale adegua regolarmente al rincaro (ultimo adeguamento: 1° gennaio 2008⁸).

Il vantaggio principale di questo rinvio dinamico all'OAINF è dato dal fatto che non è necessario modificare la LEF per adeguare al rincaro l'importo massimo del credito privilegiato; l'adeguamento avverrà infatti automaticamente ogni qual volta verrà modificato l'articolo 22 capoverso 1 OAINF. D'altronde, il rinvio all'importo massimo annuo assicurato conformemente alla legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)⁹ è coerente con diverse altre leggi federali. È il caso, ad esempio, della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione¹⁰, che prende come riferimento questo importo massimo per fissare il guadagno assicurato (art. 23 cpv. 1, secondo periodo) e per determinare l'indennità per insolvenza (art. 52 cpv. 1, primo periodo), nonché della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità¹¹, che fa dipendere l'importo dell'indennità giornaliera (art. 24 cpv. 1) dall'importo massimo secondo la LAINF.

Così come proposto, l'importo massimo appare giustificato anche dal punto di vista materiale. Alla base dell'articolo 219 capoverso 4 lettera a LEF vi è una volontà di protezione sociale: in caso di fallimento del datore di lavoro, si dà infatti la priorità al lavoratore affinché percepisca il guadagno del proprio lavoro normalmente necessario al suo sostentamento. Le stesse considerazioni valgono per le citate disposizioni della legislazione in materia di assicurazioni sociali, che fanno in modo che in caso di evento assicurato il lavoratore riceva, entro un determinato limite, ciò che è necessario a coprire il suo normale fabbisogno. In tutti i casi, si tratta di rimediare a uno svantaggio con una compensazione che, pur essendo per principio dipendente dal percepimento di un salario, viene limitata per evitare una compensazione eccessiva in taluni casi. Secondo la Commissione è quindi sensato trattare i crediti parziali eccedenti l'importo massimo proposto in modo diverso rispetto a quelli che si situano all'interno di questo importo. Essa respinge le obiezioni espresse a questo proposito nell'ambito della consultazione. Occorre infine rilevare che l'importo massimo di 126 000 franchi, fissato nell'articolo 22 capoverso 1 OAINF, si riferisce al guadagno annuale, mentre l'articolo 219 capoverso 4 lettera a LEF riguarda i crediti che sono sorti o che sono divenuti esigibili durante i sei mesi precedenti la dichiarazione di fallimento (ossia metà anno). L'importo massimo proposto per il privilegio in caso di fallimento corrisponde quindi, almeno per quel che riguarda il salario mensile di base, al doppio dell'importo massimo del guadagno assicurato ai sensi dell'OAINF, così come chiede l'iniziativa parlamentare.

Per chiarezza, va rilevato che il rinvio all'importo massimo annuo del guadagno assicurato conformemente all'assicurazione infortuni, che la Commissione propone d'iscrivere nell'articolo 219 capoverso 4 lettera a LEF, è un rinvio all'importo fissato in cifre assolute nell'articolo 22 capoverso 1 OAINF, indipendentemente dal salario reale del lavoratore o del suo salario determinante ai sensi dell'articolo 22 OAINF. Questi due ultimi valori non entrano in considerazione quando si tratta di

7 RS 832.202

8 RU 2007 3667

9 RS 832.20

10 RS 837.0

11 RS 831.20

determinare l'importo massimo del privilegio in materia di fallimento, che si ottiene invece facendo riferimento all'importo *massimo* annuo assicurato.

Sul piano pratico, la maggior parte dei lavoratori non sarà toccata dal limite, fissato in cifre assolute, dei crediti privilegiati. Infatti, la somma dei crediti salariali sorti su sei mesi e di altri eventuali crediti (tredicesima mensilità, gratifiche) supererà raramente i 126 000 franchi.

È necessario che i crediti che il lavoratore può far valere per la restituzione delle garanzie non siano sottomessi all'importo limite proposto: si tratta di valori patrimoniali anticipati dallo stesso lavoratore che, in caso di fallimento, devono essere privilegiati in tutti i casi e nella loro totalità. A tale scopo viene inserita una nuova lettera *abis* che, sul piano materiale, corrisponde all'attuale legislazione.

Una minoranza (Daguet, Jositsch, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, Thanei, Vischer) chiede di non sottoporre alla limitazione proposta nemmeno i crediti dei lavoratori derivanti dai piani sociali. A tal fine vuole inserire una nuova lettera *ater*. La minoranza ricorda che in caso di fallimento di un datore di lavoro potrebbero essere pendenti prestazioni del piano sociale (p. es. per soluzioni di pensionamento anticipato) che anche per i lavoratori con un salario medio – insieme agli altri crediti di cui alla lettera *a* – possono superare 126 000 franchi. A suo avviso, il fatto che in caso di fallimento i crediti derivanti dai piani sociali non siano più privilegiati nella loro totalità è in contraddizione con la volontà di protezione sociale. La Commissione ha respinto questa proposta con 12 voti contro 10 e tre astensioni ritenendola superflua visto l'importo massimo relativamente elevato. Inoltre, in tal modo si istituirebbe una nuova definizione legale imprecisa.

3.2 Rapporto di subordinazione

La seconda questione riguarda l'opportunità d'iscrivere esplicitamente nella legge la giurisprudenza del Tribunale federale, secondo la quale solo i lavoratori effettivamente subordinati al loro datore di lavoro possono beneficiare del privilegio previsto dall'articolo 219 capoverso 4 lettera *a* LEF. La Commissione rinuncia a questa possibilità, ritenendo che la nuova formulazione non rimetta in causa la giurisprudenza del Tribunale federale e che sia preferibile lasciare ai tribunali la flessibilità necessaria per trovare una soluzione appropriata per ogni singolo caso.

3.3 Diritto transitorio

Per ragioni pratiche, la gerarchia dei privilegi è stabilita in applicazione del diritto vigente al momento della dichiarazione del fallimento, del pignoramento o della moratoria concordataria. Il diritto transitorio inerente alla reintroduzione dei privilegi in materia di fallimento per le assicurazioni sociali ha seguito parimenti questo principio incontestato (modifica della LEF del 24 marzo 2000)¹².

¹² RU 2000 2531

4 Ripercussioni

Le modifiche proposte non incidono sulle finanze né sugli effettivi del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

5 Costituzionalità

La competenza della Confederazione per legiferare in materia di diritto civile si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale¹³.

¹³ RS 101