



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

Commissioni riunite

2ª (Giustizia)

10ª (Industria, commercio, turismo)

Documento di Osservazioni e Proposte

Audizione informale nell'ambito della "Conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia"

(A.S. 2371)

21 settembre 2021

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi da considerare in sede di conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118.

In via generale, Confartigianato esprime una valutazione favorevole sull'impianto del provvedimento che opportunamente adatta la disciplina della crisi d'impresa all'attuale scenario fortemente condizionato da ormai quasi due anni di pandemia.

In tal senso si apprezza particolarmente la proroga al 16 maggio 2022 dell'entrata in vigore di gran parte delle norme del Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza (D. Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), e la proroga al 31 dicembre 2023 delle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi (Titolo II del Codice). Va valutata in ogni caso l'opportunità di **prorogare di un anno (ovvero al 30 aprile 2023) anche l'obbligo di nomina dell'organo di controllo da parte delle s.r.l.** in modo che tale organo sia insediato prima dell'entrata in vigore del Titolo II del Codice della crisi (previsto per il 30 dicembre 2023) e conseguentemente le imprese possano dare attuazione al nuovo sistema di allerta ivi previsto.

Unitamente alla proroga, il provvedimento delinea una nuova procedura negoziale atta a consentire alle imprese, che presentano segnali embrionali di difficoltà che ancora non si concretano in una crisi vera e propria, di intervenire prontamente e riassetare la situazione.

Il grande pregio di tale procedura è la sua natura esclusivamente negoziale e volontaria senza la previsione di ingerenze esterne o addirittura giurisdizionali: l'imprenditore rimane in ogni fase il *dominus* della propria impresa essendo solo affiancato dalla figura dell'esperto che opera come "facilitatore".

Il nuovo strumento, a differenza delle procedure di allerta già previste dal Codice, è quindi maggiormente agile e in linea con il dettato della normativa europea in materia (Direttiva *Insolvency* 2019/1023 da attuare entro il 17 luglio 2022).

Siamo convinti che la nuova procedura negoziata consentirà di gestire al meglio le situazioni di *impasse* che molte imprese (con percentuali, purtroppo, maggiori che nel passato) dovranno

inevitabilmente affrontare, non solo nell'attuale fase di emergenza pandemica, ma soprattutto nella fase post-pandemia con la fine dei contributi e sussidi pubblici, moratorie *in primis*.

È quantomai necessario che l'imprenditore possa intervenire tempestivamente, senza temere ingerenze o etichettature negative, nel momento in cui rilevi segnali di difficoltà prima di arrivare alla crisi conclamata dalla quale difficilmente un'impresa "esce in piedi". Il lasso di tempo che intercorre tra questi due momenti deve essere messo a frutto per risanare e risollevare l'impresa. La nuova procedura va esattamente in questa direzione, da tempo auspicata da Confartigianato.

Fatta questa premessa, ci soffermeremo di seguito su aspetti specifici della disciplina proponendo alcune modifiche tese, a nostro avviso, a migliorarla.

2. Sistema di allerta

Come è stato sopra ricordato, l'entrata in vigore del c.d. "sistema di allerta", introdotto dal Codice della crisi del 2019, è prorogata dal decreto-legge in esame al 31/12/2023. A ben vedere, però, alcune norme relative all'emersione anticipata della crisi aziendale e quindi ai sistemi di allerta sono già in vigore.

Sul fronte interno all'azienda, infatti, limitatamente alle imprese in forma societaria o collettiva, sono già vigenti dal marzo 2019 alcuni importanti obblighi relativi all'assetto organizzativo aziendale, in particolare quelli che affidano all'imprenditore il dovere di istituire *un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale* (art. 2086 cc).

A tale quadro regolatorio, il decreto in esame, all'art. 15, introduce una nuova forma di segnalazione "interna", prevedendo l'obbligo per l'organo di controllo – ove previsto – di segnalare all'organo amministrativo la sussistenza dei presupposti per la presentazione dell'istanza di composizione negoziale della crisi.

Il decreto-legge introduce, inoltre, un ulteriore strumento, su base volontaria, a cui può ricorrere l'imprenditore: il test *on-line* per la verifica della ragionevole perseguibilità del risanamento

aziendale, accessibile tramite la nuova piattaforma telematica nazionale affidata alle Camere di commercio.

Si tratta di novità di non poco conto che devono essere “fatte proprie” dalle imprese. Le imprese, quanto meno, in questa prima fase, quelle collettive, devono, infatti, implementare nella propria organizzazione tali sistemi interni di monitoraggio del proprio equilibrio economico-finanziario e prevedere l'adozione di strumenti che consentano di superare i momenti di crisi, tra cui anche la nuova procedura di composizione negoziale, introdotta dal decreto in esame. Per facilitare questo passaggio, che è innanzitutto culturale, è opportuno che siano previsti appositi strumenti informativi che portino le imprese ad acquisire la necessaria consapevolezza dei nuovi obblighi e dei nuovi strumenti. Senza un'opportuna divulgazione delle opportunità e dei vantaggi si rischia che questa pur apprezzabile misura non sia presa in adeguata considerazione e venga erroneamente considerata una procedura propedeutica a quelle concorsuali.

Pertanto, oltre al necessario percorso attuativo, Confartigianato ritiene indispensabile **avviare azioni divulgative verso imprese e professionisti, promuovendo momenti formativi, anche in sinergia con gli altri soggetti coinvolti nella procedura.**

Per Confartigianato, inoltre, merita una riflessione anche lo strumento dell'allerta “esterno”, anch'esso prorogato al dicembre 2023. Questo sistema attribuisce ai c.d. “creditori pubblici qualificati” (Agenzia delle Entrate, Inps e agente della riscossione) il compito di segnalare all'imprenditore, a mezzo PEC o raccomandata a.r., il superamento di determinate soglie di indebitamento, avvisandolo che – in caso di inerzia da parte del debitore – scatterà la segnalazione all'Organismo di composizione della crisi d'impresa (OCRI).

Confartigianato rappresenta l'opportunità di **prevedere che la segnalazione da parte dei creditori pubblici qualificati entri in vigore in tempi rapidi e che la stessa sia effettuata nei confronti del solo imprenditore** (essendo, peraltro, sospesa l'entrata in vigore dell'OCRI) al fine di responsabilizzare ulteriormente il medesimo sulla possibile situazione di crisi che potrebbe insorgere. L'eventuale attivazione della procedura di composizione negoziale rimane, in tal modo, nella piena disponibilità dell'imprenditore, puntando in questa fase a responsabilizzarlo attraverso una serie di strumenti di informazione e assistenza, ma senza attivare procedure obbligatorie che ne snaturerebbero la funzione.

3. Composizione negoziale della crisi

Confartigianato valuta positivamente la nuova procedura negoziale che, rispetto al meccanismo previsto dal Codice della crisi incentrato sull'OCRI, si presenta come una procedura semplice, celere, volontaria, extragiudiziale e riservata. Aspetto qualificante dell'intera procedura è la responsabilizzazione dell'imprenditore in crisi. La procedura di negoziazione della crisi, infatti, non sottrae la gestione dell'impresa all'imprenditore, ma anzi consente la continuità aziendale con opportune tutele e misure premiali. In questo senso, la nuova procedura è più in linea con lo spirito della Direttiva UE 2019/1023.

Alla luce di tali considerazioni, **Confartigianato auspica che, al termine di una necessaria fase di sperimentazione** (con l'inserimento degli eventuali correttivi che si renderanno necessari **anche per adeguare la stessa ai principi della Direttiva UE 2019/1023**) la procedura della composizione negoziale della crisi **possa sostituire definitivamente la procedura presso l'OCRI**, più complessa, onerosa, burocratica e vincolante per l'imprenditore.

a) Ruolo dell'esperto (art. 4)

Confartigianato valuta positivamente anche il ruolo di mediazione attribuito alla figura dell'esperto nominato dalla Commissione costituita presso la CCIAA del capoluogo regionale.

A tale professionista è richiesto *di valutare l'esistenza di una concreta prospettiva di risanamento* dell'azienda e di agevolare le trattative con i creditori. L'esperto opera, quindi, come un "facilitatore" del processo ed è in sostanza chiamato a validare il piano di risanamento prospettato dall'imprenditore, affiancandolo nell'attività di ricerca dell'accordo con i creditori. L'esperto non deve ingerire nella redazione del piano, ma chiedere modifiche o integrazioni qualora lo valuti insufficiente.

Si tratta, quindi, di una figura che si affianca a quella dell'imprenditore in una difficile fase della vita della sua impresa. In tale contesto è fondamentale che nell'intera procedura di negoziazione, dalla sua attivazione fino alla conclusione, la responsabilità principale rimanga ben salda nelle mani dell'imprenditore.

Va, infine, considerata la possibilità di prevedere che **la Commissione che nomina l'esperto possa, su istanza motivata delle parti, valutare l'operato dello stesso**, qualora il medesimo non risulti in grado di svolgere con la dovuta professionalità l'incarico affidatogli.

b) Misure protettive (art. 6)

Il decreto-legge prevede opportune misure volte a proteggere il patrimonio dell'imprenditore durante la procedura negoziale. Tali misure sono attivabili su istanza dell'imprenditore e le relative decisioni sono di competenza del tribunale. Confartigianato, pur apprezzando l'introduzione di misure a tutela del debitore, ritiene necessario segnalare come l'applicazione di dette misure non debba essere eccessivamente facilitata, fino a rendere la procedura pregiudizievole rispetto ai diritti dei creditori, che devono essere sempre tutelati.

Ci si riferisce in particolare all'art. 6, co. 5, ove è previsto che i creditori interessati dalle misure protettive non possano, unilateralmente, rifiutare l'adempimento dei contratti pendenti o provocarne la risoluzione, né possono anticiparne la scadenza o modificarli in danno dell'imprenditore per il solo fatto del mancato pagamento dei loro crediti anteriori.

La procedura di composizione negoziata deve, infatti, salvaguardare i diritti delle parti interessate, in linea con le indicazioni fornite agli Stati membri dall'art. 4, par. 6 della Direttiva UE citata.

c) Compenso dell'esperto (artt. 16 e 17)

La misura del compenso dell'esperto, da stabilirsi in base alla percentuale dell'attivo dell'impresa debitrice, appare ragionevole, ma andrà valutato – al termine del primo periodo di applicazione – se questa rappresenti una barriera all'accesso delle imprese di minori dimensioni alla procedura di composizione negoziale della crisi.

Inoltre, per le imprese sotto soglia, l'art. 17 stabilisce che il compenso dell'esperto è liquidato dal responsabile dell'organismo di composizione della crisi (OCC) o dal segretario generale della CCIAA che lo ha nominato. A differenza di quanto previsto dall'art. 16, non viene chiarito quale soggetto deve farsi carico della spesa. Sul punto occorrerebbe intervenire per fugare eventuali dubbi.

d) Misure premiali (art. 14)

In tema di misure premiali si osserva quanto segue:

a) una volta certificata, attraverso la nuova procedura, l'efficacia del risanamento dell'impresa va valutata la possibilità di **prevedere, sin da subito, una rateazione del debito residuo fino a 120 rate mensili** (e non limitarla alle usuali 72) senza dover invece fare ricorso, per ottenere un termine più lungo, alla procedura di cui all'art. 19 del Dpr n. 602/73 (richiamato, in quanto compatibile, dal citato articolo 14);

b) la norma non opera un **coordinamento con il nuovo comma 3-bis dell'art. 26 del D.p.r. n. 633/72 in tema di emissione di nota di variazione IVA**, di conseguenza i creditori dell'impresa che ha fatto ricorso alla composizione negoziata della crisi non potranno recuperare l'IVA emettendo la relativa nota di variazione;

c) non è prevista (come peraltro sarebbe auspicabile anche in relazione alla transazione fiscale di cui all'art. 182-ter della legge fallimentare) la **rilevanza della definizione intervenuta con la composizione negoziata della crisi** nell'ambito degli artt. 13 e 13-bis del D. Lgs. n. 74/2000.

e) Imprese sotto soglia (art. 17)

Il decreto-legge prevede una specifica procedura per l'accesso alla composizione negoziata da parte delle imprese di minori dimensioni, differenziandosi in parte dalla procedura ordinaria prevista dagli artt. 3 e seguenti.

Tale differenziazione appare condivisibile nella parte in cui mira a semplificare i documenti che l'imprenditore deve depositare al momento della richiesta di nomina dell'esperto, mentre non appare sufficientemente chiara nella parte in cui disegna una diversa procedura per la nomina dell'esperto. L'art. 17, infatti, stabilisce che l'istanza può essere inviata, oltre che al segretario generale della CCIAA (come previsto dalla disciplina generale), anche all'OCC, creando un doppio canale e senza individuare chiaramente il soggetto che effettuerà la nomina dell'esperto.

A tale riguardo Confartigianato ritiene preferibile che **tutte le istanze di nomina degli esperti seguano la medesima procedura: presentazione dell'istanza al segretario della CCIAA e nomina dell'esperto da parte della Commissione** di cui all'art. 3.

Deve invece essere confermata la possibilità per l'imprenditore di rivolgersi all'OCC, nel caso di mancato accordo in sede di composizione negoziata, in modo da attivare una delle procedure disciplinate dalla legge 3 del 2012, opportunamente richiamate dall'art. 17, co. 5.

f) Commissione per la nomina dell'esperto (art. 3)

Confartigianato propone di modificare la procedura volta alla costituzione della Commissione prevedendo che la **nomina del componente della Commissione affidata al Presidente della CCIAA del capoluogo di Regione avvenga tra soggetti proposti dalle Organizzazioni imprenditoriali** rappresentate all'interno del Consiglio della medesima Camera, ciò al fine di garantire un collegamento con il mondo della rappresentanza.

g) Accesso limitato alla composizione negoziata della crisi (art. 2)

La procedura di composizione negoziale della crisi rappresenta un utile strumento per l'imprenditore che – pur riscontrando segnali di crisi nella propria azienda – voglia “mettere in campo” le azioni necessarie per il risanamento dell'impresa.

Tale procedura, come visto in precedenza, consente di beneficiare di misure protettive e premiali che potrebbero essere sfruttate anche reiteratamente in danno ai creditori.

Per scongiurare tale rischio Confartigianato propone di **introdurre un numero massimo di accesso in un determinato arco temporale alla composizione negoziale della crisi da parte dello stesso imprenditore.**

Tale ipotesi è peraltro prevista dalla stessa Direttiva UE 2019/1023 che all'art. 4, par. 4, stabilisce che *gli Stati membri possono limitare, nell'arco di un determinato periodo, il numero di possibilità di accesso del debitore a un quadro di ristrutturazione preventiva.*