



**Senato della Repubblica
Camera dei Deputati**

XVIII Legislatura

Commissione Giustizia

**Schema di decreto legislativo recante modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)
(AG 374)**

**Osservazioni
Confartigianato Imprese e CNA**

6 maggio 2022

Sommario

Premessa	3
Analisi e osservazioni di merito	4

Premessa

Nel corso degli ultimi due anni, la pandemia dovuta al Covid-19 ha condizionato in maniera cruciale gli sviluppi dell'economia, procurando effetti estremamente gravi sull'intero tessuto produttivo italiano. Il quadro economico è stato ulteriormente compromesso dalle tensioni e dalle incertezze generate dall'invasione russa in Ucraina.

In questo contesto di generalizzata crisi economica servono, con urgenza, strumenti che consentano alle imprese di analizzare e comprendere la propria situazione aziendale, al fine di evitare che una crisi, che potrebbe essere solo momentanea, degeneri in un dissesto irreversibile.

Il Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), che pur prevede istituti di emersione precoce della crisi – come il sistema dell'allerta esterna e interna – non appare la soluzione più efficace rispetto alle attuali esigenze del sistema economico.

Il sistema dell'allerta ivi contenuto, come è noto, era stato concepito nell'ottica di un quadro economico stabile nel quale fosse possibile orientare gli strumenti previsti esclusivamente sulle imprese che presentano criticità.

Nella situazione attuale, invece, laddove si evidenziano numerose situazioni di sofferenze finanziarie e squilibri di carattere economico e patrimoniale, gli indicatori per l'emersione della crisi non sarebbero in grado di svolgere un ruolo selettivo, generando effetti potenzialmente sfavorevoli e dannosi per l'intero tessuto produttivo italiano.

Era, dunque, quantomai opportuno prevedere con urgenza, come più volte sollecitato da Confartigianato e CNA, correttivi al Codice della crisi di impresa al fine di offrire al mondo imprenditoriale validi strumenti per affrontare i dirompenti effetti prodotti dalla crisi economica in atto e scongiurare il rischio di uscita dal mercato di un numero considerevole di attività economiche.

Accogliamo quindi con favore il decreto correttivo in materia di crisi di impresa in oggetto.

Rinviando a quanto si dirà più in dettaglio nelle righe che seguono, in sintesi si osserva che il decreto correttivo appare avere l'indubbio pregio di far entrare a pieno titolo nel Codice della crisi la più snella, volontaria e stragiudiziale procedura della composizione negoziata introdotta dall'art. 2 del D.L. 118/2021 provocando la scomparsa dell'OCRI e degli indicatori della crisi di impresa di cui all'articolo 13 del precedente testo del Codice.

Analisi e osservazioni di merito

Il decreto correttivo AG 374 in oggetto apporta modifiche significative al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e accoglie gran parte delle richieste sollevate da Confartigianato e CNA in occasione delle precedenti audizioni in materia di crisi d'impresa.

In primo luogo, tra le misure contenute nel decreto in commento, apprezziamo l'eliminazione delle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, il cui meccanismo destava non poche preoccupazioni in quanto ritenuto poco flessibile, soprattutto nell'attuale congiuntura economica, e rischiava di trascinare davanti all'OCRI un numero considerevole di imprese.

Il mero rinvio al 31 dicembre 2023 dell'entrata in vigore del Titolo II del Codice della crisi, relativo alle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, disposto dal recente decreto-legge 118/2021, d'altra parte, non era sufficiente a risolvere il problema, semplicemente lo rinviava. Serviva, dunque, una scelta più coraggiosa che riscrisse completamente le regole dell'allerta dettate nel Titolo II del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Il decreto correttivo in oggetto offre una valida soluzione stralciando completamente il sistema di allerta obbligatorio e automatico, che avevamo giudicato eccessivamente rigido ancor prima della pandemia, sostituendolo con la *"composizione negoziata della crisi"*, istituto introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dal D.L. 118/2021 e già operativo dal 15 novembre 2021.

Nello specifico, il Titolo II, prima rubricato *"Procedura di allerta e di composizione della crisi"* diventa *"Composizione negoziata della crisi, piattaforma unica nazionale, concordato semplificato e segnalazione per la anticipata emersione della crisi"*, e recepisce al suo interno, con il nuovo Capo I – articoli da 12 a 25-*quinquies* –, la composizione negoziata della crisi in sostituzione della composizione assistita della crisi, che si sarebbe basato sull'OCRI (Organismo di composizione della crisi d'impresa) (articolo 6).

Avevamo, altresì, fortemente dubitato sulla capacità degli indici *"indicatori della crisi"*, contenuti nella disciplina delle procedure di allerta, di riuscire a misurare il grado di salute delle imprese, in particolare in uno scenario economico straordinario e drammatico quale quello lasciato in eredità dalla pandemia da Covid-19.

In più occasioni, avevamo sottolineato che la disciplina contenuta nel Codice della crisi d'impresa, finalizzata a far emergere precocemente lo stato di crisi, paradossalmente, rischiava di essere la causa stessa della crisi di molte imprese, innescando un circolo vizioso su tutto il sistema produttivo.

Il rischio di compromettere il regolare e sereno svolgimento dell'attività d'impresa, sino a innescare uno stato di crisi, secondo le scriventi Organizzazioni era da ricercarsi principalmente nella presenza e nella rigidità degli indici *"indicatori della crisi"*, la cui elaborazione era stata affidata all'Ordine dei dottori commercialisti.

Si tratta, peraltro, di indici che i dottori commercialisti avrebbero dovuto elaborare senza che fosse stata indicata dalla norma alcuna procedura per la loro costruzione, nonché per l'individuazione delle soglie al superamento delle quali sarebbero scattate le procedure di comunicazione e di allerta.

È evidente, infatti, che la scelta degli indici, la loro numerosità e la fissazione delle soglie sono determinanti per individuare la numerosità delle imprese coinvolte nelle procedure di allerta.

È quindi quantomai opportuna la scelta di stralciare dal Codice il sistema dell'allerta che porta via con sé anche la previsione che ancorava l'attivazione delle procedure di allerta interna al superamento di determinati indici indicatore della crisi.

La riscrittura del Titolo II soddisfa pienamente le richieste di Confartigianato e CNA, in quanto fornisce alle imprese "risanabili" strumenti accessibili, poco costosi e di tipo stragiudiziale.

La composizione negoziale della crisi si configura, infatti, come un percorso più agile, rapido e meno oneroso rispetto alla "Composizione assistita della crisi" per le ragioni più avanti precisate, finalizzato ad agevolare il risanamento delle imprese che, pur trovandosi in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario, tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza, hanno le potenzialità necessarie per restare sul mercato.

Della composizione negoziale della crisi si apprezza, in particolare, il carattere volontario ed extragiudiziale, la celerità delle trattative con i creditori, il riconoscimento di benefici e vantaggi fiscali per l'imprenditore che ne faccia ricorso.

Esprimiamo perplessità, invece, sull'obiettivo della riservatezza che, sebbene prevista durante l'intero *iter* procedurale, nei fatti rischia di rimanere solamente sulla carta, tenuto conto che l'attivazione della procedura, con ogni probabilità, si diffonderebbe tra i creditori dell'impresa e, conseguentemente, anche nel tessuto produttivo del territorio nel quale la stessa impresa opera.

Riteniamo positivo che il percorso della composizione negoziata della crisi sia, esclusivamente, di tipo volontario e, dunque, attivabile solo dalle imprese che decidono di farvi ricorso.

L'imprenditore sarà affiancato da un "esperto" nel campo della ristrutturazione aziendale, terzo, indipendente e munito di specifiche competenze, al quale è affidato il compito di agevolare le trattative per il risanamento dell'impresa, senza sostituire l'imprenditore che, pur essendo obbligato a garantire una gestione non pregiudizievole, prosegue nella gestione ordinaria e straordinaria dell'impresa.

L'attivazione della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa non è subordinata ad alcun requisito.

Dal punto di vista procedurale, è previsto che gli organi di controllo, in presenza di una situazione di squilibrio patrimoniale o economico finanziario ancora reversibile segnalino, per iscritto, all'organo amministrativo l'esistenza dei presupposti per ricorrere alla composizione negoziata. Entro trenta giorni, gli amministratori devono riferire in ordine alle iniziative che intendono intraprendere. (Articolo 25-*octies*, Titolo II, Capo III).

La composizione negoziata sostituisce, in buona sostanza, il precedente obbligo di segnalazione all'OCRI (Organismo di composizione della crisi d'impresa) con un "invito", rivolto all'organo amministrativo, ad attivarsi per l'individuazione di una strategia di risanamento e conservazione della continuità aziendale.

Nel percorso di composizione negoziata non vi è alcun obbligo di ricorrere al tribunale, perché le trattative avvengono, riservatamente e autonomamente, tra l'imprenditore e le parti interessate con l'ausilio dell'esperto, che ne facilita esclusivamente la mediazione, verificando, nel contempo, l'utilità delle trattative e l'assenza, anche potenziale, di pregiudizio per i creditori.

Altro aspetto positivo è rinvenibile nella natura riservata e stragiudiziale del percorso che esclude gli effetti normalmente collegati alle procedure concorsuali. Nello specifico, l'istanza di nomina dell'esperto non apre il concorso dei creditori, non determina alcuno spossessamento del patrimonio dell'imprenditore, che conserva la libertà di eseguire pagamenti spontanei (Articolo 18).

L'istanza di accesso alla composizione negoziata viene effettuata dall'imprenditore attraverso una piattaforma telematica disponibile sul sito istituzionale di ciascuna Camera di Commercio. Sulla piattaforma saranno disponibili:

- una lista di controllo particolareggiata, adeguata anche alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese;
- indicazioni operative per la redazione del piano di risanamento e un test di autodiagnosi teso alla verifica della ragionevole perseguibilità dell'attività imprenditoriale.

L'inserimento di alcuni dati contabili, inoltre, consente all'imprenditore di autovalutare la sostenibilità del debito accumulato tramite la proiezione dei flussi finanziari, assumendo pertanto diretta consapevolezza sullo "squilibrio" che attraversa temporaneamente la sua impresa e, quindi, di valutare le potenziali *chance* di reversibilità della crisi.

Infine, si valuta positivamente la previsione di misure premiali riconosciute in favore degli imprenditori che faranno ricorso al nuovo istituto della composizione negoziata (art. 25-*bis*).

In particolare, con riferimento al beneficio della rateizzazione si ritiene che debba essere valutata l'opportunità di consentire un più ampio numero di rate fino a un massimo di 120 rate (cfr. articolo 19, comma 5-*quinquies* del DPR 602/1973), prescindendo anche dai criteri previsti dal D.M. 6 novembre 2013. Secondo le scriventi Organizzazioni, infatti, dovrà essere l'esperto a valutare, caso per caso, in relazione alla situazione dell'impresa assistita, il numero massimo di rate in cui suddividere il debito.

Inoltre, è opportuno evidenziare che la composizione negoziata potrebbe agevolare le piccole e medie imprese nella risoluzione della crisi avendo, durante la fase di mediazione, anche il vantaggio della preclusione all'attivazione di possibili azioni esecutive e cautelari sul proprio patrimonio o sui beni e sui diritti con i quali viene esercitata l'attività d'impresa. Non può, inoltre, essere pronunciata la sentenza di apertura della liquidazione giudiziale o di accertamento dello stato di insolvenza, salvo che il tribunale disponga la revoca delle misure protettive.

Rispetto alle misure protettive, pur apprezzando la loro introduzione per tutelare il patrimonio del debitore che abbia deciso di ricorrere a una procedura negoziale, si ritiene necessario segnalare come l'applicazione delle stesse 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 al comma 5 dell'art. 18 del decreto di modifica, ove è previsto che i creditori – nei cui confronti operano le 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. Si ritiene, infatti, che la procedura di composizione negoziata debba salvaguardare i diritti di tutte le parti interessate.

Con il decreto correttivo in esame restano confermati i presidi di allerta esterna che troveranno applicazione a partire dal 15 luglio 2022, a seguito della proroga dell'entrata in vigore del Codice della crisi stabilita dal decreto-legge n. 36/22.

Nello specifico i creditori pubblici qualificati (INPS, Agenzia delle entrate e Agenzia della riscossione, ai quali è stato aggiunto l'INAIL) manterranno l'obbligo di monitorare le posizioni dei contribuenti e, rilevata la "situazione di anomalia della posizione debitoria", l'imprenditore deve essere sollecitato a regolarizzarla, indicando nella segnalazione l'invito all'eventuale presentazione della domanda di accesso alla composizione negoziata della crisi d'impresa.

Nel merito, si chiede di innalzare le soglie dell'esposizione debitoria nei confronti dei creditori qualificati, che appaiono di importo molto limitato e che non necessariamente sono indice di una situazione che merita l'attivazione della composizione negoziata della crisi.

Nel prospetto che segue si possono rilevare le sensibili differenze esistenti tra le precedenti soglie di allerta e quelle che vengono applicate a partire dal 2022.

Creditore	Valori precedenti ante D.L. n. 152/2021	Valori attuali post D.L. n. 152/2021
INPS	Ritardo di oltre sei mesi nel versamento di contributi previdenziali, per un importo complessivo superiore alla metà dei contributi dovuti nell'anno precedente. Non si ha rilevanza se l'importo complessivo non supera i 50 mila euro.	Ritardo di oltre 90 giorni nel versamento dei contributi previdenziali di ammontare superiore, per le imprese con lavoratori subordinati e para subordinati, al 30 per cento di quelli dovuti nell'anno precedente e alla soglia di 15.000 euro, e, per quelle senza i detti lavoratori, alla soglia di 5.000 euro.
Agenzia delle Entrate	<ul style="list-style-type: none"> ➤ In presenza di volume di affari dalla dichiarazione IVA dell'anno precedente fino ad euro 1.000.000, si ha rilevanza con un debito scaduto e non versato di 100 mila euro. ➤ In presenza di volume di affari dalla dichiarazione IVA dell'anno precedente fino ad euro 10.000.000, si ha rilevanza con un debito scaduto e non versato di 500 mila euro. ➤ In presenza di volume di affari dalla dichiarazione iva dell'anno precedente superiore ad euro 10.000.000, si ha rilevanza con un debito scaduto e non versato di 1 milione di euro. 	Esistenza di un debito scaduto e non versato per l'IVA, risultante dalla comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche, superiore a 5.000 euro.
Agenzia delle Entrate-Riscossione	Esistenza di crediti da riscuotere scaduti da oltre 90 giorni, se superiori: <ul style="list-style-type: none"> ➤ per le imprese individuali a € 500 mila ➤ per le imprese collettive a € 1 milione 	Esistenza di crediti da riscuotere scaduti da oltre 90 giorni, se superiori: <ul style="list-style-type: none"> ➤ per le imprese individuali a € 100 mila; ➤ per le società di persone a € 200 mila; ➤ per le altre società a € 500 mila.
INAIL		Esistenza di un debito per premi assicurativi scaduto da oltre novanta giorni e non versato superiore all'importo di 5 mila euro.

La composizione negoziata viene, con ciò, dotata di un meccanismo di segnalazioni provenienti sia dall'interno (organo di controllo) sia dall'esterno (creditori pubblici qualificati e banche). Il ruolo dei creditori pubblici qualificati si può dire confinato alla segnalazione del mancato pagamento; spetta, invece, agli organi interni apprezzare la rilevanza di tale avviso.

Sotto tale aspetto, Confartigianato e CNA ritengono che l'allerta esterna così come concepita venga ad assumere la funzione di imporre di fatto all'imprenditore l'accesso all'istituto in via tempestiva facendo leva sulle possibili responsabilità prospettiche dell'organo di controllo e degli amministratori.

Altra novità di rilievo è la rivisitazione della definizione di crisi, contenuta nell'art. 2 del nuovo Codice, che viene ora definita *“lo stato del debitore che rende probabile l'insolvenza e che si manifesta con l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi”*.

Confartigianato e CNA, pur valutando positivamente l'eliminazione del riferimento allo “squilibrio economico-finanziario”, ritengono che l'introduzione di un periodo temporale di soli dodici mesi sia inadeguato per misurare lo stato di salute delle imprese.

Viene, altresì, meglio precisato cosa si intende per adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili adeguati ai sensi dell'art. 2086 del Codice civile, ai fini della tempestiva rilevazione dello stato di crisi e dell'assunzione di idonee iniziative.

L'attuale articolo 3 del Codice della crisi prescrive all'imprenditore collettivo di adottare un assetto organizzativo adeguato ai sensi dell'art. 2086 c.c. ai fini della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e dell'assunzione senza indugio delle iniziative idonee al superamento della crisi e al recupero della continuità aziendale.

Tuttavia, né il citato art. 3, nella sua attuale formulazione, né l'art. 2086 c.c., come modificato dallo stesso Codice della crisi, contengono una descrizione dei parametri necessari alla definizione degli “adeguati assetti”. Il vuoto normativo è ora colmato.

Lo schema del decreto, innovando l'articolo 3 del Codice della crisi, precisa analiticamente quali siano le informazioni che gli adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili devono consentire di rilevare per far emergere la situazione di difficoltà dell'impresa e forniscono precise indicazioni su quali siano i segnali di allarme da considerare per la rilevazione tempestiva della crisi.

Nello specifico, si stabilisce che, ai fini della rilevazione tempestiva della crisi d'impresa, le misure e gli assetti ritenuti idonei dovranno consentire di:

1. rilevare eventuali squilibri di carattere patrimoniale o economico-finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore;
2. verificare la non sostenibilità dei debiti e l'assenza di prospettive di continuità aziendale per i dodici mesi successivi e i conseguenti segnali di allarme;
3. ricavare le informazioni necessarie a seguire la lista di controllo particolareggiata e a effettuare il test pratico per la verifica della ragionevole perseguibilità del risanamento previsto dalla normativa in materia di composizione negoziata della crisi d'impresa (già contenuta nel D.L. 118/2021).

Colmando la lacuna dell'art. 2086 c.c., il comma 4 individua i segnali di allarme da considerare per la rilevazione tempestiva della crisi, come segue:

- esistenza di debiti per retribuzioni scaduti da almeno trenta giorni pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni;
- esistenza di debiti verso fornitori scaduti da almeno novanta giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti;
- esistenza di esposizioni nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari che siano scadute da più di sessanta giorni o che abbiano superato da almeno sessanta giorni il limite degli affidamenti ottenuti in qualunque forma, purché rappresentino complessivamente almeno il cinque per cento del totale delle esposizioni;
- esistenza di una o più delle esposizioni debitorie previste per la segnalazione da parte dei creditori pubblici qualificati (INPS, Agenzia Entrate e Agenzia Entrate-Riscossione), così come contenuto nell'integrazione apportata al Codice della crisi con il D.L. n. 152/2021, convertito dalla legge n. 233/2021.

Da ultimo, sempre in tema di composizione negoziata delle crisi, apprezziamo e riteniamo utile l'istituzione, sulla piattaforma telematica nazionale, di un programma informatico gratuito che elabora i dati necessari per verificare la sostenibilità del debito esistente e, dunque, la ragionevole perseguibilità del risanamento.