



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione Giustizia

Camera dei Deputati

DDL riforma organica
procedure concorsuali

6 luglio 2016



CONFINDUSTRIA

**Disegno di legge delega al Governo per
la riforma organica delle discipline
della crisi di impresa e dell'insolvenza
(A.C. n. 3671-*bis*)**

A cura di:
Antonio Matonti

Direttore Affari Legislativi di Confindustria

PREMESSA

Confindustria ha salutato con favore la decisione del Ministero della Giustizia di costituire, nel febbraio dell'anno scorso, una Commissione di esperti, presieduta pregevolmente dal Cons. Renato Rordorf (di seguito "Commissione"), con il compito di elaborare proposte per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali. Abbiamo partecipato attivamente ai lavori della Commissione, nella convinzione che la competitività del sistema economico nel panorama internazionale passi anche attraverso la modernizzazione del nostro diritto della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

È peraltro vero che la disciplina concorsuale è stata più volte revisionata negli ultimi anni, nell'ottica di renderla più moderna e allineata a quella dei maggiori Paesi industrializzati. Tuttavia, si è trattato di interventi di riforma spesso parziali e talvolta rispondenti a logiche emergenziali, che hanno finito col delineare un reticolo di regole di difficile lettura, non prive di contraddizioni e di complessa applicazione.

Ma v'è di più.

Quasi tutti questi interventi si sono mossi in una direzione opposta rispetto a quella perseguita dal Legislatore del 1942. Infatti, quel sistema concorsuale era funzionale alla tutela del credito e dell'economia nazionale, attraverso il controllo giudiziale e la potenziale esclusione dal mercato delle imprese in grave difficoltà; con il passare del tempo, il baricentro della regolazione si è decisamente spostato verso la continuità d'impresa, al fine di non disperdere i valori aziendali e le opportunità di lavoro.

Tuttavia, nel perseguire gli obiettivi dell'emersione anticipata della crisi e della continuità aziendale, il Legislatore ha finito col trascurare altri valori egualmente meritevoli di tutela. Infatti, una regolazione coerente con i principi che informano il diritto dell'economia, e la disciplina delle procedure concorsuali ne è un segmento essenziale, non può non tenere in debita considerazione le ricadute che essa genera sul sistema economico e, segnatamente, su due valori essenziali: la tutela del credito e la salvaguardia degli assetti concorrenziali del mercato.

Valori, questi, che sono stati messi a dura prova dalla prassi applicativa negli anni della crisi. I tempi sono allora maturi per riordinare un quadro complesso e ricondurlo in equilibrio. L'osservazione della realtà, e gli allarmi lanciati a più riprese dal mondo delle

imprese, inducono a ritenere che si tratti di una vera e propria necessità, per il sistema produttivo e per il Paese.

È con questo approccio che Confindustria ha preso parte ai lavori della Commissione ed è questa la linea di fondo che emergeva dalla lettura della bozza di disegno di legge delega elaborata e presentata dalla Commissione medesima alla fine dello scorso anno. Da qui l'apprezzamento di Confindustria per tale bozza.

Il *Disegno di legge delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza* (di seguito "DDL") in discussione oggi ha fatto propri gli obiettivi e l'impostazione seguiti dalla Commissione e, pertanto, continuiamo a esprimere una sostanziale condivisione sul testo.

Gli assi portanti della riforma restano:

- l'introduzione di una procedura d'allerta e di composizione assistita della crisi, per l'emersione tempestiva della crisi e la pronta individuazione delle misure idonee a risolverla;
- il riordino del sistema concorsuale attraverso la previsione di una procedura di liquidazione giudiziale, che assorbirà l'attuale fallimento, rendendolo più snello ed efficace, e la previsione di una nuova procedura di concordato preventivo che, senza far venir meno il *favor* legislativo maturato negli ultimi anni verso questo strumento, lo circoscrive alla sola ipotesi della continuità aziendale;
- il potenziamento degli strumenti stragiudiziali di soluzione negoziata della crisi - accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento - al fine di incentivarne l'utilizzo;
- l'individuazione dei tribunali competenti a provvedere sulle procedure concorsuali, nell'ottica di assicurare una maggiore specializzazione dei giudici che si occupano della materia;
- la previsione di un capitolo specificamente dedicato alla crisi e all'insolvenza dei gruppi d'impresa volto a colmare un'importante lacuna dell'attuale disciplina, visto che tale tema trova una qualche regolamentazione solo nell'ambito dell'amministrazione straordinaria;

- la revisione della disciplina dei privilegi, per renderla più organica e moderna, e l'introduzione di sistemi di garanzia mobiliare non possessoria, in risposta alle esigenze dell'attuale economia e in linea con gli esempi del panorama internazionale.

Tuttavia, il Consiglio dei Ministri dello scorso febbraio, che ha varato il DDL, ha apportato diverse modifiche alla bozza originaria; modifiche tra le quali - come si osserverà a breve - risultano particolarmente discutibili quelle che hanno inciso sul tema dell'allerta.

Non solo. Il testo della Commissione delineava anche i principi di riforma della procedura di amministrazione straordinaria ma, nelle more dell'esame parlamentare, il relativo articolo (art. 15) è stato stralciato, al fine di farlo confluire in un autonomo DDL (A.C. n. 3671-*ter*) da abbinare a una proposta di legge sul medesimo tema (A.C. n. 865) già incardinata presso le Commissioni riunite Giustizia e Attività produttive. Si tratta di una scelta, a nostro giudizio, non condivisibile. Anche di questo si dirà meglio a breve.

Di seguito, si svolgono alcune considerazioni di dettaglio sul DDL e si commentano le modifiche al testo originario che hanno toccato temi di particolare interesse per Confindustria.

CONSIDERAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

1. Procedura di allerta e composizione assistita della crisi

Tra le novità più significative del DDL vi è la proposta di introdurre nel nostro ordinamento la **procedura di allerta e composizione assistita della crisi**, con la dichiarata finalità di incentivare l'emersione anticipata della crisi e agevolare lo svolgimento di negoziati assistiti tra debitore e creditori (art. 4).

In sintesi, secondo il meccanismo predisposto dalla Commissione, questa procedura si apre con una segnalazione indirizzata all'organo amministrativo della società da parte di: *i)* organo di controllo o revisore contabile/società di revisione, in presenza di fondati indizi della crisi, oppure, *ii)* creditori qualificati come agenzie delle entrate, agenti della riscossione delle imposte ed enti previdenziali, a fronte del perdurare di inadempimenti di importo rilevante (lett. *b* e *c*).

In caso di omessa o inadeguata risposta degli organi sociali, i predetti soggetti informano direttamente l'organismo di composizione della crisi (di seguito "OCC") che, in via riservata e confidenziale, convoca il debitore per individuare al più presto, previa verifica della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria in essere, le misure idonee a porre rimedio allo stato di crisi (lett. *d*). Anche a esito di questa audizione, il debitore può chiedere all'OCC di affidare a un conciliatore - scelto tra professionisti esperti - l'incarico di addivenire a una soluzione concordata con i creditori (lett. *e*). Inoltre, il debitore può chiedere al giudice l'adozione delle misure protettive necessarie a portare a termine le trattative (lett. *f*). Sono previsti incentivi per l'imprenditore che ricorra tempestivamente alla procedura in questione e sanzioni per quello che la ostacoli o non vi ricorra in presenza dei relativi presupposti (lett. *g*).

Nella versione uscita dal Consiglio dei Ministri, tuttavia, il meccanismo prevede di *default* lo sbocco giudiziale della procedura (lett. *h*) e *i*). Infatti, a fronte dell'inadeguatezza delle misure assunte dall'imprenditore per rimediare alla crisi o della sua inerzia, l'OCC deve darne comunicazione al presidente della sezione specializzata in materia d'impresa del tribunale competente. Quest'ultimo, a sua volta, può farsi supportare da un professionista per verificare la situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'impresa. Se da tale relazione risulta che l'impresa versa in stato di crisi, il tribunale

assegna un termine per intraprendere le misure idonee a porvi rimedio, decorso inutilmente il quale dispone la pubblicazione della relazione medesima nel registro delle imprese.

Questo sbocco giudiziale, aggiunto dal Consiglio dei Ministri per rispondere alla preoccupazione di quanti lamentavano la mancanza di una “chiusura del cerchio”, rappresenta, a nostro giudizio, una **rilevante criticità**.

Esso, infatti, rende una mera petizione di principio la previsione che attribuisce alla procedura di allerta natura non giudiziale e confidenziale, in quanto l'impresa ha davanti il pericolo di un intervento esterno e di una pubblicizzazione dello stato di crisi, con esiti che potrebbero rivelarsi paradossali.

Infatti, il principale presupposto dell'allerta è rappresentato dall'*esistenza di fondati indizi della crisi*. Una locuzione dai confini incerti, che espone un'impresa in situazione di difficoltà contingente, ma non ancora di crisi vera e propria, al rischio di trovarsi coinvolta in un meccanismo di stampo giudiziale.

Peraltro, se questa situazione viene resa nota, quell'impresa avrà maggiori difficoltà nel reperire credito e nei rapporti con il mercato in cui opera, con un dirompente effetto amplificatore della crisi stessa.

Siamo allora lontani dal delineare un istituto che, secondo la Relazione di accompagnamento (di seguito “Relazione”), dovrebbe essere inteso come strumento non tanto di “ammonizione” bensì di sostegno, diretto anzitutto ad analizzare celermente le cause del malessere economico e finanziario dell'impresa e, in seconda battuta, ad agevolare i negoziati tra debitore e creditori per risolvere tale malessere.

Affinché allerta e composizione assistita funzionino, è necessario che l'imprenditore e l'impresa non si sentano inquisiti, ma supportati nella gestione della crisi: solo così potranno essere indotti a uscire allo scoperto e a farlo per tempo. In caso contrario, la nuova procedura verrà vissuta, non come un'opportunità, ma come un ulteriore ostacolo al *doing business*, da aggirare ricorrendo ad apposite figure ed espedienti.

Sulla base di queste considerazioni, riteniamo che lo **sbocco giudiziale** della procedura debba essere **eliminato**, tornando alla formulazione proposta dalla Commissione .

In subordine, si rendono necessari alcuni **contemperamenti**.

✓ Anzitutto, si deve considerare che, come si legge nella Relazione, il successo dell'allerta dipende dalla propensione degli imprenditori ad avvalersene. Pertanto, occorre configurare un **sistema di incentivi** per chi vi ricorre **e di disincentivi** per chi non lo fa pur quando le condizioni lo suggerirebbero. Se è così, l'**intervento del tribunale** dovrebbe senz'altro **venir meno** quando l'imprenditore si rivolga **spontaneamente** all'OCC.

✓ Vengono poi in rilievo alcuni profili procedurali.

1. In primo luogo, stando allo schema delineato nel testo uscito dal Consiglio dei Ministri, l'**OCC** deve stabilire se l'imprenditore abbia adottato misure idonee a porvi rimedio e, in caso negativo, attivare il tribunale. L'organismo è stato così investito di una significativa responsabilità e ciò rende determinate il tema della sua **composizione**.

Al riguardo, è importante selezionare **figure con una professionalità specifica**, in linea con la specializzazione che il DDL richiede a giudici e professionisti chiamati a gestire le procedure concorsuali. Andrebbe poi valutata l'opportunità di coinvolgere **rappresentati di categoria**, che, grazie alla conoscenza delle imprese del territorio, potrebbero instaurare con le stesse un canale di interlocuzione privilegiato. Tutto ciò - è bene rammentarlo - senza eludere il **problema dei costi** derivanti da composizione e attività dell'OCC.

2. In secondo luogo, ricevuta la comunicazione, il tribunale convoca l'imprenditore e può affidare a un professionista il compito di verificare la situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'impresa. Tuttavia, l'audizione dell'imprenditore e la verifica del suo stato di salute vengono effettuate già dinanzi all'OCC.

Siamo, quindi, di fronte a un'evidente **duplicazione** di ruoli, tempi e costi, che, in quanto tale, dovrebbe essere evitata. Proprio per questo:

– la **verifica** della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria dovrebbe essere condotta **dall'OCC**, una volta ricevuta la segnalazione o l'istanza del debitore e auditato quest'ultimo;

- la **comunicazione al tribunale** dovrebbe aversi **solo se** la predetta verifica porti ad accertare uno **stato di crisi** vera e propria e non di difficoltà contingente. Infatti, è lo stato di insolvenza o crisi avanzata a generare quella conflittualità tra interessi del debitore e dei creditori tale da giustificare l'intervento giudiziale;
 - davanti al tribunale, lo stato di crisi dovrebbe essere accertato nuovamente solo se a farne **richiesta** sia il **debitore** che, a tal fine, dovrebbe poter nominare un professionista di propria fiducia.
- ✓ Un altro aspetto che merita particolare attenzione attiene al **comportamento dei creditori**. Infatti, se è vero che il tribunale interviene quando l'imprenditore non ponga in essere misure riparatrici idonee, è pur vero che ciò potrebbe essere il risultato di un atteggiamento ostruzionistico da parte dei creditori. In particolare, questi ultimi potrebbero rifiutarsi di addivenire a una soluzione concordata, a dispetto della disponibilità manifestata dal debitore, il quale subirebbe così l'intervento giudiziale anche in assenza delle condizioni che lo legittimano - l'inerzia o l'inadeguatezza delle proprie iniziative. È un'ipotesi plausibile, se solo si considera quanto avvenuto nell'esperienza applicativa degli accordi di ristrutturazione.

Ne consegue la necessità di prevedere **misure sanzionatorie**, come ad esempio la paralisi delle garanzie accordate ai crediti, per quei creditori che ostacolano la buona riuscita dei negoziati senza giustificati motivi.

- ✓ Infine, ma non in ordine di importanza, la previsione dello sbocco giudiziale deve far riflettere sulla legittimazione alla segnalazione attribuita ai **creditori qualificati**, a fronte del perdurare di inadempimenti di importo rilevante.

Si tratta di una soluzione rispetto alla quale Confindustria ha manifestato da subito la propria perplessità, in quanto rischia, tra le altre cose, di rendere prioritario il pagamento di tali creditori a danno di dipendenti e fornitori. Questo rischio è ancor più concreto ora che il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione da parte dei creditori qualificati viene sanzionato con l'inefficacia dei privilegi accordati ai loro crediti, talché essi sono incentivati alla segnalazione.

È evidente, però, che così l'allerta finisce con l'essere "snaturata".

Da strumento volto ad attirare l'attenzione di imprenditore e organi sociali su fatti rilevatori di un preoccupante stato di salute, consentendo di adottare per tempo misure idonee ad assicurare la continuità aziendale, essa si trasforma in un perimetro in cui gli stessi si vedono stretti tra creditori qualificati e tribunale, privati di fatto della possibilità di gestire in un clima confidenziale situazioni di difficoltà.

Pertanto, se s'intende conservare lo sbocco giudiziale della procedura, la **legittimazione alla segnalazione dei creditori qualificati andrebbe eliminata** in favore di una soluzione che, invece, punti sui presidi endosocietari. Soluzione di gran lunga preferibile, oltretutto coerente con il maggior grado di responsabilizzazione richiesto a imprenditori e organi sociali, che emerge, *in primis*, dal dovere loro imposto di dotarsi di assetti organizzativi adeguati alla tempestiva rilevazione della crisi e all'adozione degli strumenti per risolverla (art. 13, let. b).

L'obiezione è nota. L'introduzione di una procedura d'allerta conferma che in passato i presidi endosocietari non hanno funzionato. Al riguardo, tornano utili alcuni dati. Dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, risulta che a oggi sono iscritte presso il registro delle imprese circa 1.500.000 di s.r.l., di cui un numero significativo senza organo di controllo interno. Dall'ultimo rapporto Cerved su fallimenti, procedure e chiusure di imprese, come anche dal Rapporto PMI Centro - Nord 2016 a cura di Confindustria e Cerved, risulta che le realtà aziendali che hanno resistito meglio all'urto della crisi sono quelle più strutturate.

Alla luce di questi dati, l'eliminazione della legittimazione alla segnalazione dei creditori qualificati potrebbe anche accompagnarsi a un ripensamento del regime dei controlli interni, con l'obiettivo di rendere l'intero impianto normativo coerente e capace di prevenire l'emersione tardiva della crisi.

In subordine, anche questa legittimazione deve essere **circoscritta meglio**.

In particolare, nel delineare quale secondo presupposto dell'allerta il *perdurare di inadempimenti di importo rilevante*, il DDL non individua le **soglie** a tal fine rilevanti, rimettendo il compito al Legislatore delegato.

Si tratta di soglie che però vanno fissate con prudenza dal punto di vista sia quantitativo che temporale. A questo secondo riguardo, si pone la necessità di

regolare se, e in che misura, assumano rilevanza gli inadempimenti riferibili a periodi d'imposta anteriori all'entrata in vigore delle nuove norme. Infatti, taluni contribuenti potrebbero risultare in una condizione di perdurante inadempimento per fatti pregressi e, pertanto, automaticamente esposti alla segnalazione.

Inoltre, dati gli effetti connessi a questa segnalazione, è importante prevedere meccanismi di verifica preventiva, volti ad assicurare che vengano presi in considerazione solo inadempimenti fondati e senza margini di opinabilità.

2. Il nuovo concordato preventivo

Un'altra importante novità del DDL è rappresentata dal tentativo di riordinare il sistema concorsuale, prevedendo una **procedura di liquidazione giudiziale** e una **procedura di concordato preventivo**.

Al fine di contribuire a eliminare lo stigma del fallimento e a diffondere una cultura sana della c.d. *second chance*, il termine "fallimento" viene sostituito con espressioni quali "insolvenza" e "liquidazione giudiziale" (art. 2, let. a). Al fallimento, dunque, si sostituisce una nuova procedura di liquidazione giudiziale che, rispetto al primo, viene disciplinata in modo tale da poter risultare più semplice ed efficace.

Allo stesso modo, le norme che si sono susseguite e stratificate nel tempo per regolare la materia concordataria vengono assorbite nella procedura di concordato preventivo, in cui confluisce l'attuale concordato in continuità aziendale (art. 6).

Al riguardo si osserva che già la Commissione aveva recepito, almeno in linea generale, l'indirizzo espresso da Confindustria di riequilibrare il diritto della crisi d'impresa verso una maggiore tutela del credito e degli assetti concorrenziali, in risposta alle distorsioni degli ultimi anni. La continuità aziendale resta un valore centrale, che però va preservato nella misura in cui sia effettivamente perseguibile. Ne deriva che, a fronte dello stato di decozione, l'unica alternativa praticabile è la liquidazione e l'uscita dal mercato, pena innescare una spirale negativa che rischia di travolgere anche le imprese creditrici sane.

Il DDL in discussione ha il merito di far registrare un ulteriore passo avanti in questa direzione. Ciò perché si viene a prefigurare la **sostanziale abrogazione del concordato**

liquidatorio, mediante l'eliminazione della previsione che rendeva ammissibili proposte concordatarie esclusivamente liquidatorie, a fronte di apporto di risorse esterne in grado di aumentare in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori.

Per Confindustria, questo meccanismo non era convincente: in un contesto di riordino e razionalizzazione delle procedure concorsuali, è più coerente prospettare un modello dal carattere liquidatorio, fondato sullo stato di insolvenza, e un altro diretto alla prosecuzione dell'attività d'impresa, fondato sullo stato di crisi/insolvenza reversibile.

In tale dicotomia, la possibilità di una liquidazione concordata è sì contemplabile, ma solo nell'ambito della procedura di liquidazione giudiziale (art. 7, co. 10, let. *d*), sulla falsariga dell'attuale concordato fallimentare.

Resta ferma, invece, la **legittimazione del terzo** ad attivare il concordato preventivo nei confronti del debitore che versi in stato di insolvenza (art. 6, co. 1, let. *b*). Come chiarito nella Relazione, questa legittimazione è funzionale a indurre il debitore a presentare proposte concordatarie credibili e visto il rilevante impatto che comporta - la sottrazione dell'impresa al suo titolare - è circoscritta all'ipotesi in cui egli versi in stato di insolvenza.

In proposito, si consideri che già il D.L. n. 83/2015 ha aperto le procedure concordatarie alla contendibilità attraverso gli istituti delle proposte e delle offerte concorrenti; istituti che però si collocano nel solco di una decisione già maturata dal debitore: ricorrere a uno strumento di soluzione negoziata della crisi.

Consentire al terzo di aprire direttamente la procedura, invece, priva il debitore della potestà, non solo gestionale, ma ancor prima decisionale della propria impresa.

Inoltre, la presentazione delle proposte concorrenti è vincolata al raggiungimento, da parte del proponente, della soglia del dieci per cento dei crediti, requisito che svolge una funzione di filtro di iniziative irrilevanti; l'ammissibilità di tali proposte è poi subordinata alla mancata previsione, nella proposta del debitore, del pagamento in misura qualificata dei crediti chirografari (art. 163, co. 4 e 5, L.F.). In caso di offerte concorrenti, soggetti terzi interessati all'acquisto possono sì presentare offerte alternative, ma a condizione che siano confrontabili e migliorative rispetto alle soluzioni proposte dal debitore nel piano (art. 163-*bis*, co. 2, L.F.). Se, dunque, il Legislatore si è preoccupato di circondare questi istituti di cautele, tanto più dovrebbe farlo rispetto alla legittimazione concorrente.

In conclusione, si tratta di una soluzione che desta forti perplessità e che, pertanto, dovrebbe essere **cassata o, in subordine, corredata da rigorosi presidi**. Ad esempio, il terzo dovrebbe avere la possibilità di presentare la domanda di concordato solo se la proposta e il piano da lui formulati siano in grado di assicurare la soddisfazione dei creditori in misura apprezzabile.

Si ritiene, poi, utile svolgere una riflessione in merito all'approvazione delle proposte concordatarie. In proposito, infatti, Confindustria evidenzia la necessità di garantire **reale rappresentatività ai meccanismi di voto**.

In questa ottica, si rileva che la proposta di sopprimere l'adunanza dei creditori e regolamentare le modalità, anche telematiche, di esercizio del voto non deve offrire il destro alla reintroduzione del meccanismo del silenzio-assenso, abrogato a opera del D.L. n. 83/2015 (art. 6, co. 1, let. g). Inoltre, la proposta di calcolare le maggioranze anche "per teste" nell'ipotesi di creditore "tiranno" - intendendo per tale il titolare di crediti pari o superiori alla maggioranza di quelli ammessi al voto (art. 6, co. 1, let. g) - è apprezzabile, ma va senz'altro rafforzata, in linea con le scelte effettuate da alcuni ordinamenti esteri (v. Germania e Francia). Infatti, il meccanismo di voto deve temperare in ogni caso, e non solo in presenza del creditore "tiranno", la maggioranza dei creditori per teste con quella dei crediti ammessi al voto, pena il rischio di consentire l'approvazione di proposte da parte di un numero esiguo di soggetti, non di rado assistiti da garanzie parallele.

Sullo sfondo, resta il tema del **concordato "in bianco"**, riguardo al quale né il testo della Commissione, né quello in discussione si pronunciano con chiarezza. Secondo Confindustria, nel contesto della generale revisione dello strumento concordatario prospettata dal DDL, si dovrebbe addivenire alla sua **abrogazione**.

È evidente, infatti, che l'introduzione di un meccanismo di allerta fa venir meno, nella maggior parte dei casi, le esigenze che giustificano la presentazione di domande prenotative.

3. Privilegi e prededuzioni

Il DDL contiene anche una previsione riguardante il sistema dei **privilegi** (art. 10), che dovrà essere oggetto di una revisione diretta a eliminare le ipotesi - di privilegio generale e speciale - non più attuali rispetto al tempo in cui sono state introdotte.

Per Confindustria, si tratta di un principio importante. Per definizione, i privilegi dovrebbero consistere in situazioni eccezionali, a fronte delle quali si attribuisce ad alcuni crediti rilevanza maggiore rispetto ad altri. Tuttavia, nel nostro sistema concorsuale, questa caratteristica è stata riconosciuta nel tempo a troppe categorie di crediti, di frequente in virtù di ragioni che risultano ormai non adeguate al contesto socio-economico. Ne deriva uno svuotamento del principio della *par condicio*, che spesso non è giustificato.

Per la stessa considerazione, si condivide il principio generale che impone di contenere le ipotesi di **prededuzione**, in modo da evitare che l'attivo delle procedure venga assorbito dal pagamento dei crediti prededucibili (art. 2, co. 1, let. *l*). Il DDL fa un esplicito riferimento ai compensi dei professionisti. A giudizio di Confindustria, un'altra area che merita attenta riflessione è quella dei finanziamenti. L'esperienza maturata nell'ambito del concordato preventivo evidenzia, infatti, che il beneficio della prededuzione è stato progressivamente ampliato per incentivare l'erogazione di nuova finanza all'impresa in crisi. Tuttavia, da un lato non si sono verificati effetti consistenti in termini di aumento del numero dei concordati in continuità e, dall'altro, si è determinata una contrazione delle risorse in sede di riparto, a detrimento dei creditori commerciali.

4. Specializzazione dei magistrati

Il DDL affronta anche il tema della **specializzazione dei magistrati** in materia concorsuale, ipotizzando i nuovi criteri di riparto della competenza tra: i tribunali delle imprese, presso cui si concentrano le procedure di maggiori dimensioni; i tribunali esistenti, cui sono attribuite le procedure da sovraindebitamento; un ridotto numero di tribunali esistenti, cui sono attribuite le restanti procedure in base a parametri quantitativi (art. 2, co. 1, let. *m*).

A ben vedere, non siamo di fronte a soluzioni di riforma radicale, ma a una presa d'atto del fatto che l'attuale configurazione della geografia giudiziaria non è in grado di garantire quel livello di competenze necessario ai fini della gestione delle procedure concorsuali.

Si tratta di un *gap* che non si può non colmare, perché, in un sistema economico complesso e interconnesso quale quello attuale, la specializzazione tecnica costituisce una variabile decisiva per offrire un servizio più efficiente, incidendo positivamente sulla qualità e uniformità delle decisioni e, dunque, sulla competitività delle imprese.

Pertanto, la specializzazione dei magistrati, come anche delle altre figure che operano a vario titolo in questo campo, deve rappresentare un obiettivo prioritario.

5. Amministrazione straordinaria

Infine, il DDL conteneva una proposta di revisione e semplificazione della procedura di amministrazione straordinaria, frutto di un faticoso dibattito che puntava a ripristinare l'equilibrio tra autorità amministrativa e giudiziaria e a rafforzare le prerogative dei creditori.

Tuttavia, nel corso dell'esame parlamentare, tale proposta è stata stralciata; **stralcio** che, a nostro giudizio, è **fortemente discutibile**.

In proposito, è sufficiente riesporre le argomentazioni proposte dalla Relazione, che evidenzia come, per portare davvero a compimento un disegno di riforma organica, anche l'amministrazione straordinaria debba essere ricondotta all'interno di un sistema concorsuale ispirato a principi e caratteristiche comuni.

A ciò si aggiunga che, se già le misure proposte dalla Commissione - secondo diversi commentatori - non risultavano incisive, risentendo del compromesso di cui erano figlie, ancor meno lo sono i contenuti della proposta di legge sul tema, che appaiono poco innovativi ed efficaci.

L'auspicio di Confindustria, invece, è che, partendo dal testo originario del DDL (confluito in A.C. n. 3671-*ter*), il processo di **riforma** dell'amministrazione straordinaria venga **portato avanti e migliorato**, circoscrivendo l'operatività dello strumento alle **sole**

imprese che presentino **serie prospettive di recuperabilità economica** e attribuendo **maggior peso alle ragioni creditorie**.

In particolare, nel predetto testo, viene prevista un'unica procedura, individuandone i presupposti di accesso in: *i)* lo stato di insolvenza; *ii)* un rilevante profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume d'affari degli ultimi tre esercizi; *iii)* un numero consolidato di dipendenti pari ad almeno 400 unità per la singola impresa ed almeno 800 per le imprese appartenenti al medesimo gruppo; *iv)* concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali.

L'*iter* procedurale prende avvio con il decreto con cui il tribunale, accertati i primi tre requisiti, dichiara aperta la procedura; nomina il giudice delegato e conferisce a un professionista, iscritto nell'apposito albo dei commissari straordinari da istituire, l'incarico di attestare la recuperabilità dell'impresa. Sulla base dell'attestazione del professionista e del piano del commissario straordinario - quest'ultimo di nomina del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) - il tribunale, ove risultino comprovate le prospettive di recupero, ammette l'impresa all'amministrazione straordinaria.

Per le società quotate, le imprese con almeno mille dipendenti e un fatturato pari a un multiplo significativo di quello individuato per tutte le altre e le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali, il MISE può disporre, in via provvisoria, l'ammissione immediata alla procedura. In tal caso, il tribunale accerta lo stato di insolvenza e i requisiti dimensionali e conferma in tempi rapidi tale ammissione (c.d. *accesso diretto*).

In una logica di riordino e di razionalizzazione, l'amministrazione straordinaria dovrebbe essere delineato come uno strumento davvero eccezionale e subordinato all'accertamento della ricorrenza, sia *ab initio* sia in corso d'opera, della recuperabilità della grande impresa in crisi, che deve essere effettivamente risanabile, pena infliggere un sacrificio ingiustificato alle ragioni dei creditori.

Per valorizzare il carattere straordinario della procedura, si potrebbe ricorrere al concetto di strategicità quale presupposto di accesso alla stessa, riservandola a quelle imprese in grado di incidere sulle dinamiche occupazionali di intere aree e che rappresentano asset imprescindibili per l'economia nazionale.

Nel testo originario del DDL, invece, sono stati preferiti requisiti squisitamente dimensionali. Tuttavia, se la straordinarietà è ancorata a questi parametri, è importante che gli stessi vengano definiti con rigore.

Inoltre, se l'obiettivo è la conservazione del patrimonio produttivo, diviene determinante incentrare la procedura sulla verifica della recuperabilità economica dell'impresa.

Ne deriva che occorrerebbe anzitutto chiarire cosa si intenda per "concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali". Ma soprattutto, bisogna stabilire in che modo tali prospettive vadano verificate. Questa attività passa inevitabilmente per la struttura c.d. bifasica, che prevede una fase di osservazione nella quale si accerta la sussistenza dei requisiti d'accesso e, in particolare, le ipotizzate prospettive di recupero economico.

Il testo originario del DDL opta in effetti per uno schema bifasico. Tuttavia, presenta anche una rilevante eccezione per le c.d. grandissime imprese, le società quotate e le SEIG, evidenziando, di nuovo, una certa timidezza nel determinare i presupposti per l'accesso diretto da parte di tali imprese all'amministrazione straordinaria. Inoltre, in questi casi, la verifica della recuperabilità non dovrebbe essere eliminata ma solo posticipata, sempre per evitare il rischio che la procedura degeneri in un rimedio di stampo assistenzialistico.

Dalla scelta e dal rafforzamento della struttura bifasica discendono tre ulteriori corollari.

In primo luogo, se la sussistenza delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico è comprovata sulla base dell'attestazione di un professionista e del piano predisposto dal commissario, entrambi scelti nell'apposito albo dei commissari straordinari, tale albo viene ad assumere una rilevanza centrale.

Proprio per questo, è indispensabile regolamentare i requisiti di indipendenza, onorabilità e trasparenza dei soggetti ivi iscritti, nonché imporre criteri di avvicendamento e parametrizzazione dei compensi. In tale contesto, occorrerà poi valorizzare anche le competenze manageriali, oltre a quelle giuridico-contabili, che in molti casi del recente passato si sono rivelate determinanti per il buon esito della procedura.

In secondo luogo, occorre rafforzare le prerogative del comitato di sorveglianza, che oggi sono di tipo meramente consultivo, assegnando allo stesso il compito di vigilare sugli

interessi dei creditori, sull'attuazione del programma e sulla permanenza delle concrete prospettive di recupero, con conseguente legittimazione a presentare istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale.

In terzo luogo, questa stessa legittimazione va riconosciuta anche ai creditori. È dunque apprezzabile che, nel testo originario del DDL, tale facoltà venga attribuita a una percentuale non irrisoria dei creditori, purché gli stessi non se ne avvalgano prima di un congruo termine. Se da un lato si comprendono le ragioni sottese a quest'ultima previsione, dall'altro si ribadisce la centralità del controllo rimesso a coloro che più di tutti vengono pregiudicati dalla procedura. Pertanto, la congruità del termine non dovrà essere tale da svuotare di contenuto la facoltà riconosciuta ai creditori, come pure la percentuale minima per poterla esercitare. In proposito, si evidenzia che, specie nel caso dell'accesso diretto alla procedura, l'istanza dei creditori per la conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale rappresenta, nei fatti, l'unico reale presidio sulla effettiva permanenza della recuperabilità economica dell'impresa insolvente.

6. Conclusioni

In conclusione, per Confindustria, l'*iter* del DDL deve essere portato avanti con speditezza e determinazione. Dopo circa 74 anni, infatti, il Paese necessita di una regolazione organica e moderna degli strumenti di gestione della crisi d'impresa e dell'insolvenza, trattandosi di un segmento fondamentale dell'attuale diritto dell'economia.

Pertanto, l'auspicio è che questo provvedimento venga annoverato tra le priorità della strategia sulle riforme. Confidiamo però che il Parlamento, anche sulla base dei rilievi emersi nel ciclo di audizioni, possa apportare quei correttivi al testo necessari per raggiungere un miglior equilibrio tra i numerosi, e diversi, interessi coinvolti.