COMMISSIONE II
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 OTTOBRE 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Ferranti Donatella, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 3671-*BIS* GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELLE DISCIPLINE DELLA CRISI DI IMPRESA E DELL'INSOLVENZA

PAG.

Audizione di Massimo Orlando, componente del gruppo di esperti della Commissione europea « *On restructuring and insolvency law* »:

Ferranti Donatella, *Presidente* 3, 6, 7

Bazoli Alfredo (PD), *relatore* 6

Orlando Massimo, *componente del gruppo di esperti della Commissione europea* « On restructuring and insolvency law » 3, 6, 7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Scelta Civica verso Cittadini per l'Italia-MAIE: (SCCI-MAIE); Civici e Innovatori: (CI); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE ! - Pri: Misto-FARE ! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 11.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di Massimo Orlando, componente del gruppo di esperti della Commissione europea « *On restructuring and insolvency law* ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge C. 3671-*bis* Governo, recante la delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di Massimo Orlando, componente del gruppo di esperti della Commissione europea « *On restructuring and insolvency law* ».

Do la parola al nostro ospite per lo svolgimento della relazione.

MASSIMO ORLANDO, *componente del gruppo di esperti della Commissione europea* « On restructuring and insolvency law ». Buongiorno. Come componente del gruppo di esperti della Commissione europea, ho partecipato a sei o sette incontri, da gennaio a giugno di quest'anno, e ho appreso una serie di nozioni, che penso potrebbero essere valutate per eventuali emendamenti al disegno di legge di riforma della legge fallimentare.

In primo luogo, vorrei parlare dell'albo dei curatori delle misure interdittive, per quanto riguarda gli amministratori e i sindaci, che hanno commesso irregolarità nell'attività. Inoltre, vorrei parlare delle misure di allerta e del concordato liquidatorio del sindaco unico. In merito, cercherò di essere molto schematico per agevolare il lavoro.

Per quanto riguarda l'albo dei curatori, sappiamo che è stato introdotto l'elenco dei professionisti delegati nell'esecuzioni, quindi nella legge di conversione del decreto-legge n. 59 del 2016. La ragione di questa norma è deriva dalla circostanza che si è preso atto che è inutile istituire un elenco da compilare su domanda del professionista, ma che è necessario che l'iscrizione nell'elenco e la sua permanenza nello stesso da parte di ciascun professionista sia preceduta da un'attività di formazione iniziale e da un'attività di formazione periodica. Questa norma è già legge, ma è necessario un decreto ministeriale, che credo arriverà nei prossimi mesi.

Una norma analoga sarebbe, secondo me, molto importante anche per quanto riguarda l'albo dei curatori, perché l'attività del curatore è molto più difficile rispetto all'attività del professionista delegato nelle esecuzioni, perché c'è ovviamente tutta una serie di nozioni di carattere interdisciplinare, che il curatore deve possedere e che sono materie soggette a modifiche continue. Ci sono la contabilità aziendale, il diritto in tutte le sue branche, il diritto tributario eccetera. Ecco perché la mia proposta è quella di istituire un albo dei curatori e di prevedere un'attività di formazione, come previsto per i professionisti delegati, a cura di una commissione distrettuale, che faccia dei corsi di carattere pratico e una prova di carattere pra-

tico, dimostrando che quel professionista è in grado di eseguire correttamente i compiti di curatore.

Per esempio, come prova di carattere pratico, per uscire da aspetti teorici in cui normalmente noi italiani indulgiamo, si potrebbero fornire dieci domande di ammissione al passivo e si potrebbero dire « farai le tue motivate conclusioni, quindi il lavoro che dovrai fare, quando riceverai l'incarico di curatore ». In questo modo, io penso che ci sarebbe un'ottima selezione e si eliminerebbe una delle cause principali di rallentamento delle procedure fallimentari, dovuta al fatto che è difficile che molti curatori siano « sul pezzo » e che conoscano tutte le materie coinvolte nelle procedure fallimentari.

Per quanto riguarda la responsabilità degli amministratori e dei sindaci, sappiamo che, nella maggior parte delle procedure fallimentari, praticamente ci sono sempre o reati o, quanto meno, gravi irregolarità in materia civilistica, quindi quanto meno una colpa grave da parte di amministratori, che, per esempio, continuano l'attività, nonostante il verificarsi dello scioglimento della società. Il caso più frequente è la prosecuzione dell'attività dopo la perdita del capitale oppure quello in cui i sindaci omettono le attività di controllo sull'operato degli amministratori.

Sulla base di quest'aspetto, una norma già presente nel disegno di legge delega demanda al Governo di semplificare i criteri di quantificazione del danno risarcibile. In realtà, oltre al criterio di quantificazione, sarebbe necessario superare un orientamento della Cassazione, che ritiene che, per poter considerare responsabile del danno, dell'aggravamento del dissesto, un amministratore che ha proseguito l'attività, dopo la perdita del capitale, sarebbe necessario indicare tutte le singole operazioni che hanno provocato danno. Questo ha reso quasi impossibile vincere una causa di azione di responsabilità, quindi si potrebbe demandare e integrare questo criterio di delega già presente, dicendo che il decreto delegato deve non soltanto semplificare i criteri di quantificazione del danno risarcibile, ma anche i criteri per addebitare all'amministratore l'aggravamento del dissesto cagionato proseguendo l'attività, ma questo sarebbe un ampliamento di una norma già esistente.

Una proposta completamente innovativa, perché non è stata affrontata da nessuno dei colleghi, che mi hanno preceduto, riguarda le misure interdittive nei confronti di amministratori e sindaci. Si tratta di una proposta che in inglese, perché è un istituto che esiste in Gran Bretagna, come ho appreso appunto in questi gruppi di lavoro, si chiama « *disqualification order* ». Tutti coloro che si occupano di materia fallimentare sanno che normalmente ci sono i bancarottieri di professione, cioè le persone che fanno con una Srl dei danni, evadendo l'IVA eccetera, e il giorno dopo costituiscono un'altra società, perpetuando lo stesso *modus operandi*. Normalmente l'azione di responsabilità civile non ha un'effettiva capacità dissuasiva, perché queste sono persone che pianificano per anni le loro attività distrattive e normalmente occultano molto bene le loro proprietà, quindi l'azione di responsabilità civile non ha nessun effetto dissuasivo concreto.

In Inghilterra, hanno inventato la *disqualification order*: quando l'amministratore o il sindaco commettono gravi irregolarità nell'esercizio delle attività di gestione o di controllo, la Corte inglese emette il *disqualification order* e, sostanzialmente, vieta all'amministratore di assumere cariche amministrative in ogni altra società di capitali, per impedirgli di abusare della limitazione della responsabilità patrimoniale della società di capitali. Questo, se si facesse, contribuirebbe molto alla moralizzazione del sistema, quindi alla credibilità del sistema economico e giuridico. Penso che questa sarebbe una cosa molto importante.

Per quanto riguarda le procedure di allerta, ho letto tutto quello di cui si è discusso e so che ci sono opinioni molto diverse. Devo dire che anche i miei colleghi l'hanno proposto, ma non mi convince affatto il sistema dell'organismo di composizione della crisi, perché io penso che l'organismo di composizione provochi molti più problemi rispetto a quelli che può

risolvere. Prima di tutto, lo penso perché c'è la possibilità della compresenza nella stessa città di più organismi di composizione della crisi, visto che questo è il sistema nato con la legge n. 3 del 2012, per quanto riguarda la crisi da sovraindebitamento, quindi, se ci sono più organismi, non si capisce come fare. Il tribunale è unico nella stessa città o nello stesso circondario, mentre nello stesso circondario ci potrebbero essere cinque o sei o dieci organismi, quindi, siccome l'Agenzia delle entrate deve mandare le segnalazioni dei debiti all'organismo della crisi, non si capisce a quale organismo debba inviarlo. Inoltre, anche il debitore, siccome si può rivolgere all'organismo di composizione della crisi, non si capisce come potrebbe fare per sceglierlo. In quest'aspetto, quindi, c'è un problema di competenza.

Poi, c'è il problema per cui l'organismo di composizione della crisi deve assumere decisioni molto importanti, che escludo possa assumere con la necessaria indipendenza, per una serie di ragioni: perché sono creati o dalla Camera di commercio, quindi da soggetti vicini alle imprese e perché tutti i soggetti, che possono costituire un organismo di composizione della crisi sono essenzialmente e costituzionalmente di parte, quindi non gli si può chiedere di agire con indipendenza, visto che non è nei loro doveri professionali.

L'organismo di composizione della crisi, invece, deve assumere decisioni per le quali l'indipendenza è necessaria, cioè deve individuare le misure idonee a porre rimedio allo stato della crisi, deve nominare un soggetto che trovi una soluzione concordata della crisi e deve puoi attestare che sono state realizzate le misure idonee a superare lo stato di crisi. Queste sono tutte misure e decisione che hanno necessariamente un altissimo tasso di discrezionalità, quindi bisognerebbe rivolgersi a un organo indipendente.

Io penso che sarebbe molto più logico fare come si fa in Francia da decenni, quindi immaginare che queste segnalazioni sugli inadempimenti vengano inviate alla sezione del tribunale specializzata per le imprese, che le potrebbe raccogliere in via riservata con una banca dati. L'Agenzia delle entrate, i comuni e gli enti previdenziali potrebbero inviare le segnalazioni degli inadempimenti, che rimarrebbero in una banca dati riservata, cui non può accedere nessuno. Inoltre, quando si supera un tetto da stabilire con legge, la segnalazione diventa visibile e il tribunale delle imprese convoca il debitore. Questo è esattamente quello che si fa in Francia.

Lo dico anche perché non mi convince una motivazione che normalmente si invoca per preferire l'organismo di composizione della crisi, rispetto al tribunale delle imprese, cioè normalmente si dice che c'è un'esigenza di riservatezza. In realtà, io penso che sia abbastanza evidente questo fatto: se il debitore riesce a risolvere la crisi da solo con i propri consulenti, ovviamente fa questa strada, perché non ha nessun bisogno di rivolgersi a un terzo, ma, se si deve rivolgere a un terzo, quindi all'organismo di composizione della crisi, la riservatezza viene meno per due ragioni. Prima di tutto, la riservatezza viene meno perché l'organismo di composizione della crisi deve convocare il debitore, quindi, se abbiamo paura dei giornali, così come questi presidiano il tribunale, possono presidiare anche l'organismo di composizione della crisi. Inoltre, in questo caso, è chiaro che, se il debitore si attiva per definire una soluzione concordata della crisi, ci saranno creditori con cui lui è sicuro di riuscire ad avere un accordo, come una falcidia del debito oppure una dilazione, e altri creditori che, invece, recalcitrano perché vogliono il pagamento integrale.

In questi casi, è previsto dalla legge che il debitore possa chiedere al tribunale lo « *stay* », praticamente il divieto per i creditori di promuovere o di proseguire procedure esecutive. È chiaro che, nel momento in cui il debitore deve chiedere al tribunale la sospensione delle procedure esecutive, perché non è in grado di soddisfare immediatamente le pretese dei creditori, che si oppongono a un accordo, e il tribunale ordina il divieto di tali procedure esecutive, il provvedimento viene pubblicizzato: Quindi, il discorso della riservatezza, secondo me, non ha giustificazione logica. Lo dico per-

ché, se il debitore si deve rivolgersi all'organismo di composizione della crisi, perché non è in grado di risolvere da solo la crisi, comunque la riservatezza è una chimera e ne verranno a conoscenza tutti, quanto meno tutti i creditori nei cui confronti si dovrà opporre l'esistenza del divieto di procedure esecutive, per tenerli calmi e per impedire che gli facciano un pignoramento; perché è chiaro che l'obiettivo del debitore è quello di impedire appunto il pignoramento.

Secondo me, la cosa migliore da fare sarebbe questa: le segnalazioni dell'inadempimento dovrebbero arrivare al tribunale delle imprese. D'altra parte, leggendo in un'ottica sistematica, visto che entrerà in porto, fra due o tre mesi al massimo, la riforma della magistratura onoraria, approvata di recente, come ricorderete, questa prevederà lo sgravio di moltissimi procedimenti di non particolare importanza attualmente di competenza del tribunale, quindi gli uffici giudiziari e il tribunale potranno occuparsi di cose più importanti e trattarle con la dovuta cura, come queste della misura...

PRESIDENTE. Per l'aumento del valore ?

MASSIMO ORLANDO, *componente del gruppo di esperti della Commissione europea* « On restructuring and insolvency law ». Per l'aumento del valore, ma anche perché c'è un trasferimento di competenza di parecchie materie.

In sostanza, le mie proposte sono: l'albo dei curatori; le misure di allerta al tribunale; eliminando l'organismo di composizione della crisi; le misure interdittive per gli amministratori che commettono gravi irregolarità. Inoltre, siccome le misure interdittive puntano molto sull'organo di controllo, secondo me sarebbe giunto il momento di ripristinare il sindaco unico nelle Srl con ricavi di almeno un milione, come era previsto nel decreto legislativo n. 5 del 2003, che è stato praticamente soppresso dopo un anno dalla sua entrata in vigore. Lo dico perché appunto le Srl, avendo una responsabilità limitata, è bene che siano controllate da un soggetto terzo.

Infine, sulla procedura di concordato preventivo, da più parti c'è una opposizione sulla norma prevista nella riforma, che elimina il concordato liquidatorio. Vorrei dire che, invece, secondo me è razionale eliminare il concordato liquidatorio perché costa di più e non dà nulla di più rispetto al fallimento e perché soprattutto il fallimento scomparirà come connotazione negativa e diventerà una liquidazione giudiziale, per cui, se la soluzione per pagare i creditori è la vendita, non c'è bisogno di fare un ibrido del concordato con concessione, ma si fa la liquidazione giudiziale. Penso che questa norma sia molto condivisibile.

PRESIDENTE. Grazie. È stato chiaro e, al tempo stesso, sintetico, pur avendo approfondito l'argomento.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ALFREDO BAZOLI. Vorrei fare due domande molto veloci, di cui una è sulla questione del concordato liquidatorio, perché le opinioni sono state molto variegate anche tra i vari auditi. Tra le opinioni che io ho trovato più interessanti c'è anche quella di chi dice « salviamo il concordato liquidatorio a certe condizioni ». La prima condizione, in particolare, riguarda il fatto che il concordato liquidatorio sia fatto attraverso l'apporto di mezzi e utilità ulteriori rispetto a quelle che sarebbero garantite dalla semplice liquidazione giudiziale. A me questa pare una cosa interessante.

MASSIMO ORLANDO, *componente del gruppo di esperti della Commissione europea* « On restructuring and insolvency law ». Si riferisce alla teoria del *quid pluris*.

ALFREDO BAZOLI. Esatto. La seconda questione, che lei non ha affrontato, ma che mi interessava capire, visto che appunto lei è un magistrato che opera sul campo, riguarda la competenza dei tribunali specializzati, perché nella legge delega si parla di una tripartizione di competenze dei tribunali, per cui ci sarebbe il tribunale

delle imprese, che sarebbe competente per i grandi fallimenti, le amministrazioni straordinarie, mentre i tribunali circondariali sarebbero competenti per i fallimenti o le insolvenze di minore rilevanza. Poi, ci sarebbe una competenza intermedia di tribunali da individuare, che sarebbero competenti non per le amministrazioni straordinarie o le insolvenze di grandi o piccole imprese, ma per le intermedie, però sarebbe una competenza individuale.

Su quest'aspetto, io ho registrato, anche da parte di operatori, molta perplessità perché effettivamente si rischia di creare addirittura più confusione e più difficoltà. Anche un operatore, quando deve depositare una richiesta di fallimento, non sa da che parte andare, quindi questa è una criticità, per cui vorrei alcuni chiarimenti.

MASSIMO ORLANDO, *componente del gruppo di esperti della Commissione europea* « On restructuring and insolvency law ». Non ho fatto cenno al *quid pluris* per cercare di essere sintetico. In realtà, il problema del *quid pluris* sarebbe molto difficile da disciplinare, perché è difficile trovare un modo per quantificarlo. Lo dico perché, se il concordato dà l'1 per cento ai creditori, quale sarebbe il *quid pluris ?* Sarebbe una percentuale aggiuntiva dell'1 per cento.

Mi chiedo che vantaggio possa apportare il concordato liquidatorio, visto che è soltanto un ibrido, cioè rappresenta soltanto la nostra volontà di non voler fare scelte nette. Una volta che non c'è più il fallimento, c'è la liquidazione, il che va bene, ma, una volta aperta la procedura di liquidazione (ex fallimento), il debitore può fare l'ex concordato fallimentare e il *quid pluris*, che vorrebbe dare nel concordato, lo darebbe nel procedimento di liquidazione, quindi nell'ex concordato fallimentare. Voglio dire che, se in sostanza il suo obiettivo è quello di sottrarsi all'azione di responsabilità – l'unica ragione per cui uno potrebbe voler mettere dei soldi aggiuntivi è quella di sottrarsi all'azione di responsabilità – lo potrebbe fare comunque, una volta riaperto il procedimento di liquidazione giudiziale, trovando il terzo disposto a mettere il *quid pluris* o comprare i beni e cedendo con l'ex concordato fallimentare anche i diritti derivanti dalla possibile azione di responsabilità, per cui il terzo non è coinvolto. Insomma, non la vedo come una cosa utile, perché rimane sempre il problema dei costi sono molto superiori.

Per quanto riguarda la questione della competenza, penso che sia giusto attribuire alla sezione specializzata le imprese in amministrazione straordinaria, anche perché queste richiedono uno sforzo organizzativo con centinaia di migliaia di domande, per cui è bene avere una struttura, che solo un grande tribunale può dare. Per tutti gli altri fallimenti o procedure, secondo me, vista la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, non ci saranno più i microtribunali, come quello di Tortona, che aveva quattro giudici, per cui, se ne ammalava uno, c'era la paralisi del tribunale stesso. Ormai, c'è una struttura sufficiente, anche perché il problema era garantire la specializzazione e, secondo me, con la revisione delle circoscrizioni giudiziarie la specializzazione è sufficientemente garantita.

PRESIDENTE. Ringraziamo il nostro ospite. Poi, ci sarà la parte emendativa, quindi, se ci sono anche proposte da chiarire, i relatori si metteranno in contatto con gli auditi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11.30.

Licenziato per la stampa
il 15 gennaio 2018

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

17STC0027720