

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (178)

II commissione (Giustizia)

Camera dei Deputati

Roma, 31 luglio 2024

Premessa

Unioncamere in rappresentanza delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, **ringrazia il Presidente di questa Commissione per l'invito ad essere auditi su un tema di fondamentale importanza per il tessuto imprenditoriale.**

Lo Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 si collega infatti, non solo alla legge delega n. 20 del 2019, ma anche a quella di delegazione europea 2019-2020 (legge n. 53 del 2021).

Inoltre, anche nel PNRR questa disciplina che rientra nella missione M1C1-36 *Entrata in vigore degli atti delegati per la riforma del processo civile e penale e la riforma del quadro in materia di insolvenza* è **una delle riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano.**

Il presente documento si concentra sulle disposizioni contenute al Titolo II, Capo I, del Codice, e contiene osservazioni e proposte alle modifiche che il nuovo intervento correttivo apporta alla disciplina della composizione negoziata della crisi.

1. La composizione negoziata: il ruolo delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

L'istituto della composizione negoziata, in funzione dal 15 novembre 2021, è **volontario e stragiudiziale e rappresenta un'opportunità per il sistema imprenditoriale per anticipare e risolvere tempestivamente le situazioni di crisi** (in linea con le previsioni della "Direttiva comunitaria Insolvency").

Lo strumento, com'è noto, è **affidato alle Camere di commercio** dal suo decreto istitutivo (d.l. n. 118/2021) e la sua disciplina è successivamente confluita nel Codice della Crisi ad opera del d. lgs. n. 83/2022. Al sistema camerale, in particolare, è **attribuita la gestione dell'impianto applicativo del nuovo istituto**: dalla realizzazione della piattaforma telematica su cui viaggia l'intero istituto, alla raccolta delle istanze ed al loro esame, dalla nomina dell'esperto che affianca le imprese nel possibile risanamento, fino alla chiusura del percorso e alla sua archiviazione.

La nuova procedura di composizione negoziata poggia su due pilastri: la Piattaforma telematica nazionale e la figura dell'esperto.

La Piattaforma telematica nazionale realizzata e gestita dal sistema camerale (www.composizionenegoziata.camcom.it) è accessibile agli imprenditori iscritti nel registro delle imprese e costituisce il perno per l'attivazione e la buona riuscita della procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa.

Unioncamere, in collaborazione con Infocamere, garantisce l'implementazione e lo sviluppo della Piattaforma in stretta sinergia con gli uffici del Ministero della Giustizia.

Alle Camere di commercio che **ricevono le domande** per l'accesso alla procedura è affidata **l'attività istruttoria delle domande** e la procedura di **nomina, che avviene da parte delle Commissioni istituite presso le CCIAA capoluogo di regione**, dell'esperto più idoneo alla gestione dello specifico caso aziendale (ad eccezione delle imprese cd. sotto-soglia - quelle cioè

con attivo patrimoniale, ricavi e debiti sotto determinati importi - in cui la nomina degli esperti viene effettuata direttamente dal Segretario generale della Camera di commercio).

Successivamente alla fase di nomina, la figura chiave della procedura diviene dunque l'esperto - chiamato a "comporre" la situazione di crisi aziendale - che deve possedere forti e necessari requisiti di autorevolezza, competenza e professionalità.

A tal riguardo **gli enti camerali capoluogo di regione, in particolare, lavorano alla formazione, tenuta e aggiornamento degli elenchi degli esperti (oltre 4mila iscritti)** e prestano la propria necessaria assistenza alle 21 Commissioni regionali.

La fase di esame del piano di ristrutturazione e le relazioni con i creditori per la migliore soluzione della crisi sono completamente affidate all'esperto che deve portarle a termine in un periodo di sei mesi, prorogabile al massimo ad un anno.

Una volta terminata la fase di negoziazione tra esperto, impresa e creditori, **l'istanza torna nuovamente al Segretario generale della Camera di commercio** che è il soggetto titolato a disporre, con proprio provvedimento, l'archiviazione della procedura; inoltre, alla Commissione regionale (o al SG per le sotto-soglia), **in mancanza di un accordo** tra l'esperto e l'imprenditore, **è affidata la determinazione del compenso e la sua liquidazione.**

2. La composizione negoziata: analisi di scenario.

Unioncamere monitora mensilmente l'andamento delle istanze di composizione, esaminandone caratteristiche, percorsi, effetti e risultati.

Il monitoraggio dei flussi relativi all'utilizzo dello strumento evidenzia un periodo iniziale di operatività dell'istituto piuttosto ridotto (dovuto anche alla portata innovativa dell'istituto e ad una iniziale 'incertezza' a carico delle imprese nello scegliere di ricorrere a tale istituto); tuttavia, **è possibile riscontrare l'aumento graduale e significativo, nel corso dei vari trimestri, sia del numero di istanze presentate, sia del tasso di successo dell'istituto.**

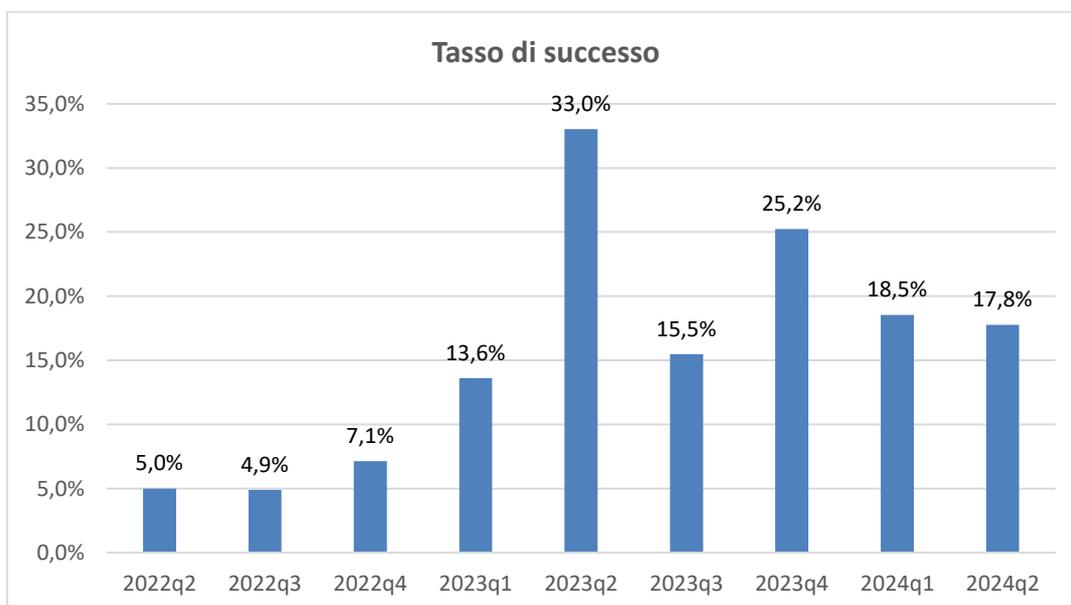
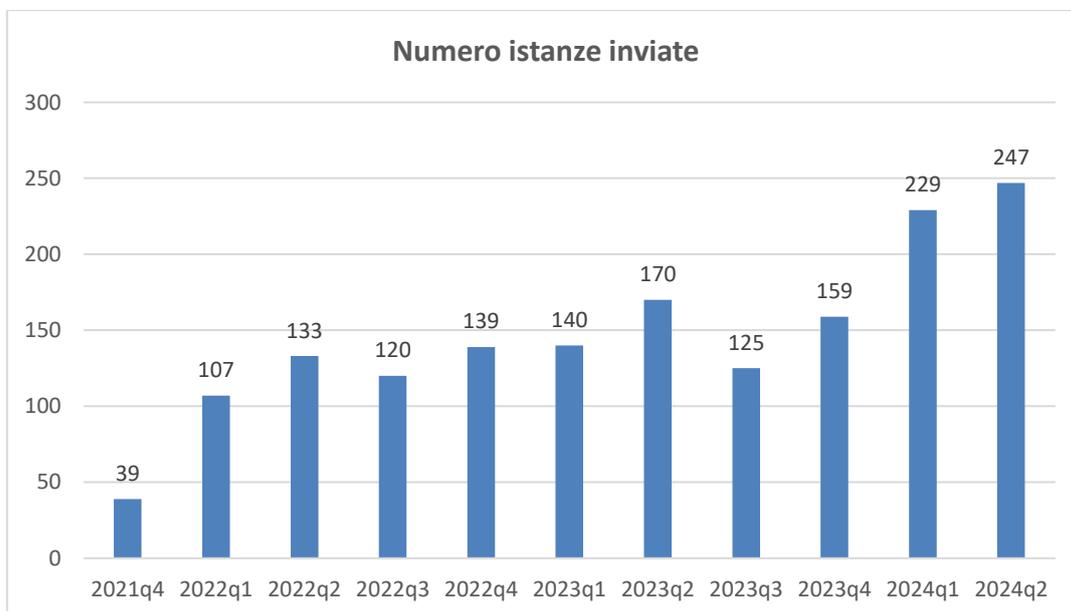
Nello specifico, si registra nell'ultimo osservatorio (1° luglio u.s.) un trend in continua crescita: sono, infatti, **oltre 1.600 le istanze presentate, con un incremento registrato nel I semestre 2024, rispetto al I semestre 2023, di oltre il 50%.**

Questa crescita si caratterizza anche per il miglioramento qualitativo delle istanze presentate: **su 915 istanze chiuse dall'avvio dello strumento, sono infatti 167 le istanze chiuse con esito favorevole** e, dunque, è possibile ammettere che il tasso di successo della composizione negoziata (rapporto tra istanze chiuse con esito favorevole e totale delle istanze chiuse) è pari a circa il 18%.

Un ulteriore dato di rilievo è collegato, inoltre, al numero di addetti **delle 167 imprese risanate: sono complessivamente oltre 8.250 i posti di lavoro salvaguardati grazie alla composizione negoziata** (senza considerare l'indotto, le filiere produttive e le aziende collegate). È evidente,

dunque, come la composizione negoziata rappresenti uno strumento valido anche dal punto di vista occupazionale e che peraltro non incide direttamente sul bilancio dello stato.

Di seguito, si riportano alcuni grafici a supporto di quanto espresso fin qui:



Il dato relativo alle chiusure positive della composizione negoziata è aumentato in misura rilevante dal 1° gennaio 2023 e **ha interessato imprese che presentano dimensioni maggiori** - in termini di addetti e attivo di bilancio - rispetto a quelle che hanno concluso la composizione con un insuccesso.

Oltre a questi numeri, è **significativo anche il dato sulla durata delle istanze, soprattutto se comparato con quello dei concordati preventivi conclusi con successo (circa 520 giorni):**

il periodo trascorso tra la data di presentazione dell'istanza di composizione e la chiusura del procedimento è stato, in media, di circa 250 giorni.

In definitiva, le più recenti rilevazioni dell'Osservatorio dimostrano un maggior utilizzo dello strumento, un'importante crescita del tasso di successo della composizione e, soprattutto, la crescente efficacia dell'istituto nella gestione preventiva dello stato di crisi delle imprese.

3. Punti di diretto interesse per il Sistema camerale in merito allo Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza

Lo schema di decreto **propone una serie di interventi migliorativi anche rispetto alla disciplina vigente in materia di composizione negoziata, gran parte dei quali sollecitati da Unioncamere** al fine di agevolare e potenziare il ricorso all'istituto.

In particolare, si intende esprimere un parere positivo in riferimento ai seguenti punti:

➤ **Art. 17 nuovo comma 3-bis, CCII: la semplificazione dell'iter procedurale di accesso alla composizione**

Tale semplificazione è stata attuata mettendo a regime **la possibilità di presentare l'autocertificazione sui debiti tributari e previdenziali nelle more del rilascio da parte degli enti competenti**, in tal modo alleggerendo gli obblighi di produzione documentale gravanti sulle imprese;

➤ **Art. 17 comma 7, CCII: alcuni profili procedurali relativi alla proroga della composizione**

Tra le condizioni che legittimano la proroga dell'incarico dell'esperto – e dunque della composizione negoziata – è stata espressamente prevista la richiesta delle sole parti con le quali sono in corso le trattative, eliminando dunque il riferimento generico “a tutte le parti” contenuto nella vecchia formulazione, che aveva generato non pochi problemi applicativi.

Particolare apprezzamento, inoltre, si manifesta per gli ulteriori interventi di modifica apportati alla disciplina della composizione negoziata, relativi ai seguenti punti:

➤ **Art. 16 comma 5 e Art. 18 comma 5-bis, CCII**

I suddetti articoli fanno riferimento alla valorizzazione della capacità negoziale dello strumento nei confronti delle banche e degli intermediari finanziari e alla **risoluzione delle criticità applicative emerse rispetto alla sorte delle linee di credito esistenti al momento dell'accesso alla composizione negoziata**, legate alla prassi in uso presso gli istituti bancari di sospendere o interrompere le linee di credito concesse all'imprenditore, invocando la disciplina prudenziale bancaria;

➤ **Art. 17 comma 6, CCII**

L'articolo fa riferimento alla **semplificazione delle condizioni di revoca dell'esperto**, esplicitando che la sostituzione può avvenire su segnalazione dell'imprenditore e di due o più parti (anziché di tutte le parti interessate), in tal modo, "snellendo" il procedimento di revoca;

➤ **Art. 22 CCII**

L'articolo fa riferimento alle precisazioni in materia di **autorizzazioni** che, su richiesta dell'imprenditore, il Tribunale può concedere in quanto funzionali a garantire la continuità aziendale dell'impresa;

➤ **Art. 23 comma 2-bis e 2-ter**

L' articolo, nei commi indicati, fa riferimento alla possibilità di formulare proposte di **accordi transattivi con i creditori fiscali**, ferme le osservazioni formulate nel paragrafo seguente.

4. Le ulteriori proposte di modifica

Le previsioni in materia di composizione negoziata declinate nello Schema di decreto correttivo appaiono ampiamente condivisibili e **rispondono all'esigenza, più volte manifestata da Unioncamere, di agevolare l'utilizzo dello strumento e garantire l'efficienza delle trattative.**

Tuttavia, **alla luce delle esperienze registrate nei primi anni di operatività dell'istituto**, si ritiene auspicabile l'adozione di alcuni ulteriori interventi correttivi, nel prosieguo illustrati.

- **Negoziabilità del debito fiscale:** l'introduzione della possibilità di formulare proposte di accordi transattivi nei confronti del fisco non può che valutarsi in termini positivi, considerando che, il più delle volte, il debito fiscale rappresenta una delle voci più rilevanti all'interno dell'indebitamento complessivo dell'impresa in crisi. Tuttavia, il procedimento prospettato all'interno dello schema di decreto correttivo appare particolarmente articolato e gravoso, anche in termini di costi e di tempi, per l'impresa debitrice: la nuova disposizione, infatti, **prevede l'obbligo di allegare alla proposta transattiva la relazione del soggetto incaricato dalla revisione legale, in merito alla completezza e alla veridicità dei dati aziendali e un'ulteriore relazione attestata, redatta da un professionista indipendente**, per garantirne la convenienza rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale. Si propone, quindi, di **eliminare quantomeno la previsione relativa alla necessità della relazione – e del rispettivo costo – del professionista indipendente attestatore**, anche considerando che gli uffici delle Agenzie fiscali già provvederanno ad effettuare una valutazione di convenienza tale da giungere all'accordo transattivo.

- **Allineamento dei tempi delle misure protettive e della composizione negoziata:** le misure protettive azionate nell'ambito composizione negoziata hanno una potenziale durata (120 giorni, prorogabile di ulteriori 120) disallineata rispetto a quella della



procedura stessa di composizione (180 giorni, prorogabile di ulteriori 180). **Ciò potrebbe esporre il patrimonio dell'impresa debitrice ad aggressioni da parte dei creditori proprio nel momento cruciale della finalizzazione delle trattative, vanificando gli sforzi fino a quella fase compiuti.** La motivazione del legislatore si basava, allora, sul fatto che negli ultimi due mesi di trattative le misure protettive non fossero necessarie, in quanto, a quella data, si sarebbe già dovuti giungere ad un accordo fra le parti. L'esperienza che le Camere di commercio hanno acquisito in questi primi anni di vigenza dello strumento fa rilevare esattamente l'opposto: proprio negli ultimi 60 giorni di trattative c'è maggior bisogno della protezione per l'impresa debitrice da eventuali "attacchi dei creditori". **Si ritiene quindi necessario apportare una modifica alla normativa di riferimento che consenta di riallineare a 180 giorni (con eventuale proroga di ulteriori 180 giorni) entrambe le tempistiche citate.**

- **Le regole sui compensi degli esperti:** le previsioni in materia di compensi degli esperti sono state opportunamente modificate stabilendo che, in caso di chiusura dopo il primo incontro, il compenso non venga più liquidato in misura fissa (500 €) bensì in un valore compreso tra 500 € e 5.000 €, tenuto conto delle dimensioni dell'impresa e della complessità della documentazione esaminata. Tale modifica intende remunerare adeguatamente l'esperto anche quando l'istanza di composizione venga immediatamente archiviata per assenza di concrete prospettive di risanamento, corrispondendo appunto un importo variabile tra i 500 € ed i 5.000 € per il corposo lavoro di istruttoria che questi deve comunque effettuare. Si registrano, però, in molti casi, **alcune pratiche distorsive nelle quali l'esperto, pur di giungere a percepire un compenso pieno (a volte pari anche a diverse decine di migliaia di euro), protrae le trattative senza motivo né necessità alcuna, oltre il primo incontro.** Ciò al solo fine di adeguare (come da legge) l'entità del compenso ad una percentuale dell'attivo patrimoniale dell'impresa che "scatta" solo successivamente al primo incontro. Quindi, l'intervento emendativo che prevede di aumentare il compenso minimo dell'esperto potrebbe non risultare particolarmente efficace se non bilanciato anche dalla previsione di un numero di incontri minimo (quattro) dopo i quali l'esperto possa essere legittimato ad accedere al compenso pieno. Ciò peraltro eviterebbe talune **contestazioni registrate proprio nei confronti di quegli esperti che, dopo soli due o tre incontri, richiedono remunerazioni molto elevate anche se le trattative non sono andate a buon fine (come detto, talvolta anche pari a svariate decine di migliaia di euro), aggravando gli oneri dell'impresa già in crisi** e, non da ultimo, minando la credibilità di un istituto che sta registrando ad oggi ottimi risultati.

La proposta sarebbe, quindi, quella di prevedere che il compenso pieno (solo nei casi di esito negativo della composizione) venga corrisposto unicamente dopo il quarto incontro tra le parti.

Sarebbe, inoltre, opportuno prevedere l'introduzione di report dell'esperto almeno a cadenza trimestrale (oltre l'ultimo), documentandoli e depositandoli nella Piattaforma telematica di gestione della composizione negoziata. Questo permetterebbe di lasciare

traccia del lavoro svolto dall'esperto, riducendo sensibilmente il rischio che venga richiesto un compenso non commisurato alle attività effettivamente realizzate.

- **Cessazione effetti misure protettive e Registro imprese:** si è avuto modo di riscontrare che alcuni Tribunali non trasmettono al Registro delle imprese il provvedimento con cui il giudice dichiara cessati gli effetti delle misure protettive (art. 17, comma 8, CCII). Ciò produce l'effetto indesiderato di far rimanere l'iscrizione delle misure protettive nel Registro delle Imprese, anche quando la procedura di composizione negoziata si chiude. **Sarebbe pertanto utile specificare espressamente che, al pari di quanto già previsto per le ipotesi di inefficacia, proroga e revoca delle misure (art. 19, comma 7, CCII), anche nel caso di cessazione degli effetti delle misure, la cancelleria debba effettuare la relativa comunicazione al Registro delle imprese.**

Da ultimo una riflessione va fatta sulla mancata applicazione del principio di adozione degli **adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili** previsti dall'articolo 3 del testo in questione e dalla norma civilistica già sancita dall'articolo 2086. Ancora **poche aziende, infatti, hanno adottato tali principi in grado, tra le altre cose, di anticipare il manifestarsi di potenziali crisi aziendali** e l'aumento delle responsabilità degli organi di controllo, nonché quella di eventuali revisori, non riescono ad ottenere i medesimi effetti.