



Camera dei Deputati
X Commissione permanente Attività produttive, commercio, turismo

Ciclo di audizioni informali nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge C. 1494 Benamati recante delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

Contributo dell'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili - UNGDCEC

Audizione del 3 Marzo 2021

A cura di:

Dott.ssa Sonia Mazzucco – Vicepresidente Giunta Nazionale UNGDCEC

Dott. Federico Giotti – Giunta Nazionale UNGDCEC

Dott. Enrico Lombardo - Giunta Nazionale UNGDCEC

Con il contributo di:

Dott. Anthony Spataro - Presidente Commissione Crisi d'Impresa UNGDCEC

Dott.ssa Adele Cancelmo - Componente Commissione Crisi d'Impresa UNGDCEC

Dott. Francesco Diana - Componente Commissione Crisi d'Impresa UNGDCEC

Dott.ssa Rosanna Dispenza - Componente Commissione Crisi d'Impresa UNGDCEC

L'introduzione di procedure di allerta e prevenzione nell'ambito del progetto di riforma dell'ordinamento concorsuale domestico (cfr. D.lgs. n. 14 del 12.01.2019, emanato in attuazione della L. 155 del 19.10.2017), di prossima entrata in vigore (cfr. D.L. 23 dell'8.04.2020 "Decreto Liquidità", entrata in vigore prevista per il 1.09.2021), costituisce senza dubbio il fulcro di una norma rivoluzionaria che permetterà di aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione preventiva dell'impresa che versi in stato di crisi (e non di insolvenza).

Un atteggiamento dinamico – rispetto alla staticità della norma attuale (cfr. Regio Decreto n. 267/42 "Legge fallimentare") – e bifasico rappresentato inizialmente dall'intercettazione tempestiva dello stato di crisi per il tramite di un opportuno sistema di segnalazione e successivamente dal provvidenziale intervento sulla stessa a favore dell'apertura di una procedura di risanamento o liquidatoria.

Ciò premesso, in apertura di questo contributo, l'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili ritiene indispensabile soffermarsi sulla grande utilità che ne deriverebbe dall'applicazione delle misure di prevenzione e anticipazione del trattamento della crisi anche alle grandi imprese, mediante la riforma organica degli istituti che attualmente regolano l'Amministrazione Straordinaria ex D.Lgs. 270/99 e L.39/2004.

Ed invero il citato aspetto anticipatorio della crisi risulterebbe un indispensabile strumento di allerta nel percorso di risanamento intrapreso dalla grande impresa, ma solamente nei casi in cui il dissesto sia ancora reversibile e non, come purtroppo l'esperienza professionale ha dimostrato in molti casi, quando è ormai troppo tardi per raggiungere risultati soddisfacenti per tutti gli *stakeholders*. A questo proposito si auspica un ampliamento del requisito oggettivo per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, allineandolo testualmente a quello ora previsto per il concordato preventivo, ovvero allo **stato di crisi** di cui al D.lgs. n. 14 del 12.01.2019.

L'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili concorda con l'esigenza, emersa da tempo, di un'unificazione ed armonizzazione delle varie specifiche disposizioni normative che si sono stratificate nel tempo, e quindi con la **codificazione di un unico corpus normativo** che si ispiri alle indicazioni comunitarie e tenga conto delle stringenti esigenze dell'economia nazionale, quanto più oggi prevedibilmente caratterizzato da emergenti crisi d'impresa.

La riforma organica:

- costituirà una indubbia semplificazione normativa;
- consentirà di superare contrasti e disallineamenti tra procedure simili attualmente esistenti;
- permetterà di rispondere all'essenziale esigenza di dotare il Paese di uno strumento efficace di tutela delle **imprese di interesse pubblico**, in un contesto di accentuata concorrenza e di crescente attenzione di grandi player e investitori internazionali.

La riforma in questione, inoltre, è figlia degli stessi principi ispiratori che hanno dato origine alla legge n. 155 del 2017, alla quale è stata data attuazione con il d.lgs. n. 14 del 2019 recante il nuovo Codice



della crisi. Pare dunque **l'occasione perfetta per completare l'armonizzazione** di un sistema normativo "oggettivamente concorsuale", a prescindere dalla grandezza delle imprese, che quindi sterilizzi a monte il bisogno di ricorrere a frammentate norme *ad hoc* tipico degli ultimi anni.

Il principio cardine e la finalità della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, per come riformata, resterà quello delineato nel modello ex d.lgs. 270/99, ovvero la **conservazione del patrimonio produttivo**. Si conferma quindi il tratto caratteristico dell'amministrazione straordinaria dell'oggettivazione dell'impresa e del ruolo giuridicamente primario delle persone, oltre che dei beni, che integrano l'organizzazione e che sono di essa componenti costitutive: la protezione delle ragioni del ceto creditorio cede il posto alla prioritaria considerazione giuridica della posizione dei **dipendenti** e, con essi, dell'intera organizzazione produttiva.

Sul punto, si invita ad una revisione e **non si condivide** l'estensione della rilevanza giuridica dell'occupazione **indiretta** per varie motivazioni:

- *in primis* vi è l'esigenza di non dar vita a un parametro soggettivamente interpretabile che, considerate le numerose sfumature in cui può manifestarsi, si presta a dubbi interpretativi e così al rischio del *forum shopping*;
- in secondo luogo, si ritiene che la postergazione delle ragioni dei creditori agli interessi di un'occupazione indiretta contrasti con il pilastro della responsabilità patrimoniale ex art. 2740 c.c.;
- da ultimo, trattandosi di un requisito di ammissione, se non specificatamente definito rischierebbe di condurre a rigetti e fallimenti automatici, essendo accertato lo stato di insolvenza;

In denegata ipotesi, si raccomanda comunque di **definire specificatamente** e/o indicare in modo univoco l'occupazione indiretta meritevole di tutela.

Il mezzo identificato per la conservazione del patrimonio produttivo è la **regolazione dell'insolvenza**. Il concetto di insolvenza è stato oggetto, nel tempo, di varie interpretazioni tra loro diverse a seconda del tipo di strumento giuridico applicato. Si ribadisce quindi l'esigenza di **armonizzare sia la definizione di insolvenza**, che il concetto di **regolazione** della medesima, con quanto contenuto nella legge n. 155 del 2017 e nel d.lgs. n. 14 del 2019 recante il nuovo Codice della crisi.

In particolare, andrebbe definito se per regolazione dell'insolvenza debba intendersi:

- il **recupero dell'equilibrio economico**, ovvero di un rapporto fisiologico, diverso per lo specifico settore economico, tra costi e ricavi; in altri termini, se l'analisi prima, e l'attività poi, del commissario debba inerire solo all'ordinaria dinamica operativa della (futura) attività e cioè ai costi operativi diretti, la cui misura - per garantire l'equilibrio economico - dovrà essere inferiore (o al massimo eguale) alla dimensione dei corrispondenti ricavi, oppure



- al ritorno *in bonis* dell'ente, attraverso la ristrutturazione finanziaria e/o la cessione dei complessi aziendali, in tal modo dovendosi contemperare le esigenze della futura gestione economica con la questione dei debiti pregressi.

Quanto ai presupposti quantitativi di accesso, si condivide l'impostazione di ancorare la dimensione dell'impresa al **volume d'affari**, come si conviene in base a canoni economico-aziendali prima ancora che giuridici, abbandonando l'idea che un'impresa sia "grande" in virtù della propria esposizione debitoria. Tuttavia, si sottolinea l'esigenza di identificare uno o più valori soglia che **non si prestino a dubbi interpretativi**.

Anche per quanto riguarda il **parametro quantitativo dei dipendenti**, si concorda con l'innalzamento della soglia a 250 unità lavorative, anche al fine di scongiurare i noti effetti distorsivi della concorrenza e le possibili censure comunitarie in tal senso. Sul punto si invita a stabilire se il parametro debba sussistere in termini di media annuale, ovvero debba verificarsi al momento della domanda di ammissione e/o precedentemente.

A tutela della celerità della regolazione dell'insolvenza, si valuti anche l'eventuale previsione per cui, nel solo caso in cui il procedimento abbia **impulso su domanda del debitore**, quest'ultimo accluda anche la motivata esposizione delle ragioni a fondamento del requisito n. 4), di cui all'art.2 lett. b), ovvero delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali.

Nel delegare il governo a disciplinare l'operatività di **misure protettive del patrimonio** analoghe a quelle previste per il concordato preventivo, stante l'impostazione bifasica dell'avvio della procedura (lett. c e m) e quindi l'accertamento, solo in un caso, di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, si consiglia di valutare gli effetti di un potenziale sbilanciamento del sistema.

Si concorda con l'istituzione di un **albo dei commissari straordinari** e si raccomanda la previsione di un raccordo con albo previsto dal CCI; si concorda anche con la previsione della limitazione quantitativa agli incarichi.

In merito alla definizione dei **compensi**, si sottolinea il doppio riferimento alle altre procedure concorsuali ed ai compensi degli amministratori delle società pubbliche e si suggerisce di valutare l'elisione del riferimento "*all'efficacia e alla efficienza dell'opera*" al fine di evitare che l'opera professionale venga ricondotta a una prestazione di risultato.

Si rileva che all'art. 2, lettera l), la proposta di legge delega indica che l'accertamento della sussistenza di presupposti per il recupero dell'equilibrio economico deve risultare anche dal "**piano predisposto dal commissario straordinario**", tuttavia non è precisato se deve trattarsi di un'apposita relazione che quest'ultimo deve redigere, ovvero se si tratta del "*programma di ristrutturazione*" di cui alla successiva lettera p). Poiché si ritiene che la legge delega faccia riferimento perlomeno ad un piano che definisca le linee guida dell'intero periodo di amministrazione straordinaria, considerandolo presupposto di ammissibilità e prevedendo la possibilità per il Tribunale di avvalersi della figura dell'attestatore, si ritiene che il termine di 30 giorni sia oggettivamente insufficiente e non allineato con le tempistiche ordinarie previste per le altre procedure concorsuali; se, invece, il riferimento è al



programma di cui alla lettera p), diviene essenziale prevedere a monte una tempistica da inserire alla medesima lettera.

Data la natura e le criticità della procedura si raccomanda che la presenza di un terzo professionista, chiamato ad attestare la sussistenza dei presupposti di cui alla lett. b), n.4, non sia eventuale e/o discrezionale, come indicato alla lettera l), ma sempre garantita a tutela anche dell'interesse pubblico.

La particolare funzione assolta, unitamente alla complessità della procedura, è tale da indurre a ritenere che il termine dei trenta giorni previsti nella bozza di legge alla lettera l) sia insufficiente per l'espressione di un giudizio in tal senso.

Per questa ragione, si ritiene che sia necessario un allungamento del termine, non inferiore a 60 giorni salvo ulteriore proroga concessa da parte del Tribunale, se del caso prevedendone la nomina al momento della dichiarazione di insolvenza (*rectius* stato di crisi), di cui all'art.2 lett. e), affinché lo stesso possa anticipare talune delle proprie verifiche sin dalla fase in cui il Commissario Straordinario sta redigendo il piano di cui alla lettera l). Si raccomanda altresì di **disciplinare i rapporti tra commissario e attestatore** per tutte le attività funzionali all'espletamento dell'incarico assegnato dal Tribunale e di inserire il richiamo all'attuale art. 67 l.f. – ovvero trascriverne il contenuto – per garantire la nomina di soggetti dotati di specifici requisiti **professionali**.

Ed ancora, si raccomanda di definire più analiticamente l'accertamento della sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico e di **delineare il campo d'indagine di competenza del Tribunale** per evitare che si ripeta la nota *querelle* tra controllo economico e giuridico già visto per il concordato preventivo.

Per quanto riguarda invece la **procedura d'urgenza** di cui alla lettera m), si raccomanda di chiarire quale/i soggetto/i ha/hanno la **legittimazione** a dare impulso sia al procedimento provvisorio dinanzi al Ministero, che alla procedura definitiva dinanzi al Tribunale. Si propone di sostituire l'espressione "*in tempi brevi*" di cui alla lettera m) ultimo capoverso, con un più specifico riferimento temporale, ad esempio trenta giorni.

La riforma organica dell'amministrazione straordinaria costituisce senza dubbio l'occasione per dotare finalmente il comitato di sorveglianza di **poteri** rilevanti per il buon andamento della procedura, che non si limitino a mere funzioni propositive o consultive – come, ad esempio, le previsioni dell'art. 108 l.f. -, così come per rivisitarne la **composizione**.

In merito alle previsioni di cui alla lettera q) ed in particolare con riferimento alla "*comprovata insussistenza o del venire meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali*" si sottolinea l'esigenza di definire le modalità dell'accertamento in questione; ovvero se, introdotto il **procedimento di re-accertamento**, debba o meno essere incaricato un nuovo attestatore.

Sempre sul punto q), ci si domanda se i creditori in misura percentuale "*non irrisoria*" debbano procedere mediante auto-nomina di un **rappresentante comune** o se debbano fare preventiva istanza di nomina al Tribunale, con aggravio dilatorio dei tempi. Ci si interroga, inoltre, se vi siano



termini di **decadenza** per l'accertamento della mancata realizzazione del programma ovvero della comprovata insussistenza o del venire meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico.

Infine, si consiglia la statuizione di una **clausola generale** di raccordo con il CCI per tutti gli aspetti più tecnici, ove compatibile, ivi inclusa la possibilità di proposte concorrenti di cui alla lettera r).

In conclusione, di questo intervento ci permettiamo di suggerire di valorizzare, nelle modalità ed eventualmente nei ruoli che il legislatore vorrà identificare, la figura del giovane commercialista al fine di allargare maggiormente l'offerta professionale a vantaggio dell'interesse pubblico.

