



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Camera dei Deputati
Commissione X Attività produttive

A.C. 1494

**Delega al Governo per la riforma della disciplina
dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese
in stato di insolvenza**

Audizione CNA

7 aprile 2021

Sommario

1. Premessa..... 1

2. Osservazioni di merito 2

1. Premessa

CNA ritiene non più rinviabile il dibattito sulla riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi per concludere il restyling delle procedure concorsuali già avviato con la legge delega 155/2017 e il relativo codice della crisi di impresa.

Il progetto iniziale di riforma dell'amministrazione straordinaria, infatti, è stato stralciato durante la discussione parlamentare, perdendo così l'occasione per attuare una vera riforma unitaria dell'istituto, compatibile con un moderno diritto della crisi d'impresa.

È comprensibile la difficoltà di addivenire ad una riforma, poiché la gestione di crisi di imprese di rilevanti dimensioni impone al legislatore scelte difficili, che rischiano di tradursi, in chiave liquidatoria, nella salvaguardia dei valori aziendali piuttosto che nella tutela dei creditori.

Nel complesso, però, non si può non sottolineare come il quadro normativo non sia adeguato a gestire efficacemente situazioni che, purtroppo, verosimilmente cresceranno nei prossimi mesi a causa degli effetti della pandemia.

Per questo, si condivide l'esigenza di una *reductio ad unum* della disciplina dell'amministrazione straordinaria, oggetto fino ad ora di due normative datate e confliggenti (la legge 270/99 Prodi bis e il DL 347/2003 di Marzano), più in linea con la Raccomandazione della Commissione Europea del 12 marzo 2014 "Un nuovo approccio al fallimento d'impresa ed all'insolvenza" e con il quadro delineato dalla già approvata riforma delle procedure concorsuali.

È necessario dotarsi di un quadro di regole generali comuni, per questo va apprezzato lo sforzo verso una riforma che sia caratterizzata da una forte coerenza sistematica, con l'obiettivo di contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio, nonché alla tutela dell'occupazione.

2. Osservazioni di merito

Le vicende che caratterizzano il paradigma dell'amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi implicano un costante bilanciamento tra l'interesse dei creditori verso la liquidazione del patrimonio e quello dei soci e dei lavoratori volto a continuare l'attività. Nella proposta di legge delega in titolo, a differenza delle leggi attualmente in vigore in materia, sembra essere riservata ai creditori una maggiore tutela oltre che, almeno in teoria, un maggiore controllo sull'effettiva possibilità di recupero dell'impresa in crisi.

I requisiti per accedere alla procedura sono:

- 1) uno stato di insolvenza;
- 2) un rilevante profilo dimensionale, da quantificare sulla base della media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;
- 3) un numero di dipendenti pari ad almeno 250 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità, da calcolare cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo di imprese;
- 4) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e di salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta.

Con riferimento alla tipologia di impresa ammessa alla procedura, ovvero con un numero di dipendenti pari ad almeno 250 unità, si apprezza l'allineamento alla disciplina comunitaria, e peraltro in alcune parti l'attuale limite è 200, con evidente sovrapposizione con la definizione con il concetto di media impresa previsto dalla Commissione europea nella raccomandazione 2003/361/CE.

Permane, comunque, una considerazione. Ad una attenta analisi, pare evidente che tale procedura andrebbe riservata solo a determinate tipologie di imprese, con maggior numero di dipendenti.

Questo per due ordini di motivi: il primo attiene essenzialmente ad una visione unitaria della disciplina della crisi di impresa, che vede l'accesso alle altre procedure per tutte le imprese senza limiti dimensionali. Il secondo, più letterale, tiene conto del carattere dell'importanza economico e sociale dell'impresa, la cui crisi finirebbe per provocare gravi ripercussioni economiche e lavorative sul territorio. Non va dimenticato che la peculiarità dell'amministrazione straordinaria è proprio la tutela dell'occupazione e del sistema produttivo.

Con riferimento agli altri criteri di accesso alla procedura, appare utile chiarire, in sede di decreto delegato, i confini delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali attraverso indici verificabili e chiari, tali da non lasciare troppi margini di discrezionalità.

Al riguardo è importante, a nostro avviso, che all'articolo 2, comma 1 lett. b), numero 4, tra i principi individuati quali presupposti per l'accesso alla disciplina, nell'ambito della *"salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta"*, sia reso esplicito che per la tutela dell'occupazione indiretta ci si riferisce a quella delle imprese fornitrici dell'impresa per cui si sta valutando l'accesso all'amministrazione straordinaria. In altre parole, occorre evitare che per salvare l'occupazione dell'impresa insolvente si sacrificino i livelli occupazionali delle imprese fornitrici dell'impresa insolvente.

Altra novità rilevante riguarda la volontà di valorizzare opportunamente il ruolo del ceto creditorio, sia all'interno del comitato di sorveglianza che nella possibilità di richiedere, in numero non irrisorio, la conversione della procedura in liquidazione giudiziale.

La chiave di volta per il buon esito della procedura, però, secondo CNA, va ricercato nella tempistica generale. Oggi l'intera procedura dura mediamente 10-12 anni, e questo non fa altro che indebolire l'attivo patrimoniale fino a svuotarlo, a scapito dei creditori che, se non sono stati direttamente travolti dal dissesto dell'azienda coinvolta nel procedimento, ne subiscono successivamente ingenti danni.

Per questo è necessario superare formalismi burocratici che rendono il procedimento molto costoso e prevedere una procedura rapida che coniughi tanto le esigenze del ceto creditorio, quanto la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Il riferimento è alla previsione di una attenta verifica delle condizioni dell'impresa prima che questa faccia accesso alla procedura di amministrazione straordinaria per evitare che sia già ampiamente insolvente e, al contempo, di una tempistica perentoria e non ordinatoria per l'attuazione del piano di risanamento, al fine di scongiurare eventuali abusi.

Per favorire il celere svolgimento degli adempimenti della procedura di amministrazione straordinaria e ancor più un'attività gestionale effettivamente in linea con i tempi e le dinamiche aziendali, si auspica un ruolo ancora più attivo da parte dei creditori volto a sollecitare la fase liquidatoria per non bruciare risorse patrimoniali e consentire loro di presidiare maggiormente la corretta attuazione del programma di risanamento.

Sulla base di tale assunto, per la CNA è molto importante che nella possibilità di proporre istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale, oltre a dare più spazio al comitato di sorveglianza, sia definita la percentuale dei creditori abilitati a proporla, così come la congruità del lasso temporale dall'apertura dell'amministrazione straordinaria in cui tale facoltà è inibita (cfr. articolo 2, comma 1, lett. q) del disegno di legge delega). È fondamentale che la nuova procedura dell'amministrazione straordinaria si arresti immediatamente quando risulti evidente che conduca solamente a bruciare ulteriori quote del patrimonio rimanente.

Sempre in merito ai tempi, potrà giocare un ruolo importante l'efficacia della disposizione proposta con l'introduzione della figura del Commissario straordinario. E' stata da più parti sottolineata la scarsa funzionalità del Collegio commissariale, spesso incapace di fare sintesi in situazioni complesse.



Occorrerà prestare attenzione alla prevista istituzione di un Albo ad hoc presso il MISE, in ordine al rispetto di requisiti effettivamente adeguati. Uno sguardo alle prassi anglosassoni forse non guasterebbe, posto che si prevede che possano essere coinvolte anche persone giuridiche o professionisti che operano in società specializzate, in grado, quindi, di mettere a disposizione competenze diversificate.

Negli USA, poi, la scelta avviene di concerto tra debitore e creditori, con l'obiettivo di valorizzare gli asset aziendali. A volte, alzare lo sguardo e monitorare buone prassi altrui può essere utile.

