

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

A.S. 2371: “Conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia”

2a Commissione Giustizia e 10a Commissione Industria,
Commercio, Turismo
Senato della Repubblica

Roma, 14 settembre 2021

1. PREMESSA

Unioncamere, in rappresentanza delle Camere di commercio e dell'intero sistema camerale, desidera ringraziare i Presidenti delle Commissioni Giustizia e Industria e i Senatori componenti per l'invito a questa audizione che consente di condividere alcune riflessioni sul decreto legge 24 Agosto 2021, n. 118, un provvedimento importante per il sistema economico del nostro Paese che reca misure fondamentali sulle crisi d'impresa e il risanamento aziendale e nel quale il sistema delle Camere di commercio riveste un ruolo centrale e strategico nel disegno della nuova procedura di composizione negoziata per la soluzione delle crisi d'impresa.

Com'è noto, il mutato contesto economico e sociale ha reso necessario redigere e approvare il testo del provvedimento in esame in tempi molto ristretti ma, nonostante tali oggettive difficoltà e grazie al complesso e meritevole operato del Ministero della Giustizia, della sua struttura e della Commissione appositamente istituita - struttura con la quale l'intero sistema camerale ha avuto un continuo e proficuo confronto nel corso degli ultimi mesi -, sono state elaborate una serie di norme maggiormente adeguate al quadro economico e finanziario post-pandemico.

La conversione del decreto legge, oggi all'esame delle Commissioni, affonda le proprie radici da lontano poiché già l'adozione del nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, nel gennaio 2019, aveva previsto un ruolo centrale del sistema camerale nell'ambito delle procedure di allerta e di composizione assistita, affidando loro l'avvio e la gestione dei nuovi Organismi di composizione della crisi d'impresa (OCRI).

Negli ultimi due anni e mezzo, tutto il nostro sistema ha lavorato alacremente per farsi trovare pronto: formando il proprio personale, attivando un'apposita task force camerale, realizzando una Piattaforma informatica per permetterne il funzionamento, redigendo un Regolamento tipo per garantire uniformità, ecc..

Ma, com'è noto, nel mezzo delle attività, è intervenuta la più grave crisi economica e finanziaria dal dopoguerra ad oggi prodotta dall'emergenza pandemica da Covid-19.

Unioncamere condivide pienamente la scelta operata dal Governo di rinviare l'avvio degli OCRI (di cui al Titolo II del d.lgs. 14/2019, Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza) al 31 dicembre 2023 ed il rinvio del Codice della Crisi al 16 maggio 2022: considerata la fase di estrema criticità odierna, non sono ravvisabili le condizioni e i presupposti affinché quell'impianto, pur ben congegnato e di grande efficacia, possa oggi essere d'ausilio alle piccole e medie imprese.

Il lavoro fatto sinora, però, non è stato inutile e non va considerato perso, anzi è stato rielaborato e costituisce il substrato, tornato di grande utilità, per l'istituzione e l'avvio delle nuove procedure di composizione negoziata previste dal decreto legge n. 118 del 2021.

Il sistema camerale manifesta, quindi, la piena condivisione dell'impianto del decreto legge, il cui avvio è previsto il prossimo 15 novembre, suggerendo solo pochi interventi correttivi per renderlo ancora più efficace (si rinvia ad alcune proposte emendative in allegato).

Unioncamere auspica che la nuova procedura, aperta a tutti gli imprenditori commerciali ed agricoli in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario, con il suo carattere esclusivamente volontario e stragiudiziale, possa rappresentare un'opportunità ed uno strumento utile per il sistema imprenditoriale per anticipare e risolvere una situazione di crisi.

E' altresì probabile che questo modello di composizione negoziata rappresenti, per la sua maggiore flessibilità rispetto agli OCRI, una modalità più idonea a recepire la cosiddetta "Direttiva comunitaria Insolvency" n. 2019/1023 che il nostro Paese è chiamato a recepire entro il 17 luglio 2022.

2. IL RUOLO DEL SISTEMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO PER LA PREVENZIONE DELLA CRISI DI IMPRESA

La nuova funzione attribuita al sistema camerale relativa alla composizione delle crisi si accosta perfettamente, in una logica di complementarità, alle attività già in essere che le Camere di commercio stanno predisponendo da tempo per la prevenzione delle crisi aziendali.

La prevenzione, l'anticipazione e la gestione delle situazioni di crisi assume, nell'attuale congiuntura, una valenza fondamentale per molteplici ragioni, legate sia a fatti contingenti, quale ad esempio l'uscita dalla fase attuale di emergenza legata al Covid-19, sia alla necessità di divulgare una cultura della prevenzione presso le imprese. Risulta quindi necessario fornire alle PMI strumenti e conoscenze necessarie a monitorare e consolidare – per tempo - il proprio equilibrio economico-finanziario e organizzativo, nonché a favorirne i rapporti con istituti di credito ed operatori di finanza complementare.

Le Camere da tempo lavorano alla realizzazione di strumenti digitali per favorire l'acquisizione, da parte delle imprese, di una maggiore consapevolezza circa il proprio equilibrio economico-finanziario e, soprattutto, dei segnali che possano precocemente individuare situazioni di crisi, nonché incrementare le competenze degli imprenditori in una materia spesso ostica per chi deve gestire un'impresa e garantirne lo sviluppo.

E' per questo che il sistema camerale ha messo a punto un insieme di servizi integrati per le piccole imprese (dal *credit scoring* sintetico, al *self-assessment* economico-finanziario, dal *rating* del fondo centrale di garanzia ad altre formule più sofisticate) puntando a diffonderli nei territori attraverso la rete delle Camere di commercio e presso i mondi ad essa connessi.

3. LO SCENARIO: NUMERI E DATI DELLA CRISI

Il sistema delle Camere di commercio sta investendo molto sulle attività di prevenzione proprio in vista del prossimo futuro che il nostro tessuto imprenditoriale dovrà affrontare, all'indomani dei numerosi provvedimenti governativi volti al sostegno della liquidità delle imprese per fronteggiare l'emergenza Covid che hanno correttamente garantito la tenuta del sistema imprenditoriale del Paese.

Una volta cessate o, almeno, ridotte tali misure, le situazioni di crisi aziendale potrebbero tramutarsi in elementi di insolvenza, tenendo anche in considerazione quel *gap* temporale di circa 2 anni che spesso intercorre tra il manifestarsi della crisi e il verificarsi del *default* aziendale.

Unioncamere richiama infatti l'attenzione su un aspetto fondamentale: le chiusure di imprese rischiano di rappresentare un'emergenza "sommersa".

Nel 2020 si sono contate oltre 54 mila cessazioni in meno rispetto al 2019, dato che ci si dovrà attendere "riemerga", purtroppo, nel momento della sospensione dei provvedimenti di contrasto alla crisi: c'è una emergenza nascosta che riguarda le imprese che non hanno ancora chiuso i battenti ma che si trovano in una situazione economica, finanziaria e comportamentale di forte rischiosità, con la probabilità di cessare l'attività nel prossimo futuro.

A tal riguardo, proprio sulla base degli indicatori di *early warning* realizzati da società del sistema camerale, si possono stimare circa 300mila società di capitali in cui emergono segnali preoccupanti al proprio interno.

Si segnala peraltro, per ciò che concerne le procedure fallimentari, un recente approfondimento della Banca d'Italia che ha fornito una stima della relazione tra fallimenti e ciclo economico, formulando una previsione circa la loro possibile evoluzione nell'immediato futuro: secondo queste stime, infatti, la forte contrazione del PIL registrata nel 2020 porterà a un aumento di circa 2.800 fallimenti entro il 2022. A questi potrebbero aggiungersi altri 3.700 fallimenti «mancanti» del 2020 che non si sono realizzati per gli effetti temporanei della moratoria sui fallimenti e delle misure di sostegno economico. Nel 2020 il numero di fallimenti (7.300) è infatti diminuito di circa un terzo rispetto al 2019 (11.000).

4. I PILASTRI DELLA COMPOSIZIONE NEGOZIATA

Le nuove procedure individuate dall'impianto normativo del decreto legge n. 118 dello scorso agosto, poggiano su due pilastri: la Piattaforma telematica nazionale e la figura dell'esperto.

La previsione di una Piattaforma telematica nazionale accessibile agli imprenditori iscritti nel registro delle imprese rappresenta lo strumento perno per l'attivazione e la buona riuscita della procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa.

Considerati i tempi molto stretti, Unioncamere – attraverso Infocamere, la società di sistema delle Camere di commercio, gestore del sistema informativo nazionale previsto dalla legge 580/93 - sta già lavorando attivamente all'attuazione di tale infrastruttura, in stretta sinergia con gli uffici del Ministero della Giustizia che stanno elaborando il decreto dirigenziale che, in base all'art. 3, co. 2 del decreto legge, dovrà definire il contenuto della piattaforma (la lista di controllo particolareggiata, le indicazioni per la redazione del piano di risanamento e le modalità di esecuzione del test pratico).

La Piattaforma telematica sarà rappresentata da un portale internet che renderà disponibili due aree principali. L'area pubblica conterrà gli elementi informativi per l'accesso alla composizione negoziata, tra cui, come previsto, la lista particolareggiata con le indicazioni per la redazione del piano di risanamento e il test pratico per la verifica della ragionevole perseguibilità del risanamento.

La parte ad accesso riservato, invece, conterrà le funzionalità che consentiranno la presentazione delle istanze per la composizione negoziata e la gestione del successivo iter, garantendo l'accesso al rappresentante legale dell'Impresa, ai delegati autorizzati dall'imprenditore stesso (il professionista, il consulente, ecc.), all'organo di controllo ed al revisore, al Segretario Generale della Camera di commercio competente, ai membri della Commissione, all'esperto, ai creditori invitati dal rappresentante legale o ai suoi delegati ed ad ogni altro soggetto invitato espressamente dagli aventi diritto.

Nel prossimo mese di ottobre saranno effettuati i test necessari per verificare tutte le varie funzionalità in modo che la Piattaforma possa essere pienamente operativa per la data del 15 novembre, data di avvio della composizione negoziata.

Il ruolo e il lavoro delle Camere di commercio non si esaurisce, ovviamente, nella mera realizzazione della Piattaforma: gli enti camerali capoluogo di regione, in particolare, si stanno preparando per la formazione, la tenuta e l'aggiornamento degli elenchi degli esperti e dovranno prestare la propria necessaria assistenza alle Commissioni regionali, chiamate alla nomina degli esperti.

Le altre Camere di commercio saranno invece impegnate sul fronte delle imprese cd. sotto-soglia, quelle cioè con attivo patrimoniale, ricavi e debiti sotto determinati importi, dovendo provvedere direttamente alla nomina degli esperti.

Il secondo pilastro delle nuove procedure è rappresentato dall'esperto chiamato a comporre la situazione di crisi aziendale.

E' indubbio che sarà la figura dell'esperto a determinare gran parte del successo o dell'insuccesso della "sperimentazione" della composizione negoziata: affinché la nuova procedura possa salvare le imprese "salvabili", l'esperto dovrà possedere forti e necessari requisiti di autorevolezza, competenza e prossimità all'impresa e al territorio.

E ciò potrà verificarsi solo se anche i membri delle Commissioni che lo nomineranno avranno pari requisiti di autorevolezza, competenza ed esperienza.

5. CONCLUSIONI

L'introduzione della procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa configura un compito nuovo e di rilevanza che richiederà all'intero sistema camerale uno sforzo ulteriore e il potenziamento delle risorse anche strumentali degli uffici delle Camere di commercio (oltre che delle risorse umane ad essi dedicate).

Ad oggi il carattere volontario dell'iniziativa rende difficile una stima delle domande che dal 15 novembre si potranno registrare presso il sistema camerale ma è evidente che le Camere di commercio – che, si rammenta, non ricevono trasferimenti da parte dello Stato - sono profondamente segnate dal drastico dimezzamento delle proprie entrate da diritto annuale degli ultimi anni oltre che dal mancato ricambio generazionale delle proprie risorse umane, causato dal blocco delle assunzioni e del turnover. Potrà essere necessario, come rilevato peraltro dal Servizio Bilancio del Senato, valutare gli impatti effettivi del nuovo strumento di composizione negoziata sul sistema camerale e prevedere la copertura dei costi aggiuntivi per assolvere alla nuova competenza assegnata e l'assegnazione di nuovo personale.

Da ultimo, si segnala una considerazione sulla divulgazione del nuovo strumento: la nuova composizione negoziata potrà avere successo solo se sarà diffusa e portata avanti con una campagna di comunicazione e promozione mirata e puntuale verso il mondo delle imprese e dei professionisti, presentandola come uno strumento di concreto sostegno agli imprenditori in difficoltà, evidenziandone i vantaggi e le opportunità. Vi è infatti il concreto rischio che possa altrimenti venire considerata l'anticamera del fallimento o il prodromo di altre procedure concorsuali.

Per far questo occorre – e con estrema urgenza – avviare una serie di iniziative divulgative che coinvolgano Camere, associazioni di categoria, mondo dei professionisti, sistema bancario, enti governativi e tutte le altre reti chiamate ad interloquire con le aziende.

PROPOSTE EMENDATIVE ALL’A.S. 2371

"Conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia"

1) Proposta emendativa

All'articolo 3, comma 10, dopo le parole "di cui al comma 1" sono inserite le seguenti: *"sulla base di un'apposita convenzione tra il Ministero della Giustizia, il Ministero dello sviluppo economico e l'Unioncamere"*.

Relazione

L'istituzione di una Piattaforma telematica nazionale accessibile agli imprenditori iscritti nel registro delle imprese rappresenta lo strumento perno per l'attivazione e la buona riuscita della procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa.

La proposta di modifica appare necessaria al fine di chiarire il nesso della Piattaforma non solo con il sito della camera di commercio ma soprattutto con la sua realizzazione e gestione da parte del sistema camerale. Si propone, quindi, di definirne i dettagli operativi di funzionamento attraverso un'apposita convenzione tra il Ministero della Giustizia il Ministero dello sviluppo economico e l'Unioncamere, in rappresentanza delle Camere di commercio e della società di sistema Infocamere, gestore del sistema informativo nazionale previsto dalla legge 580/93 e successive modificazioni.

L'espresso coinvolgimento del sistema camerale nella realizzazione della Piattaforma rappresenta un aspetto rilevante, considerate le necessarie connessioni che la piattaforma dovrà avere con le funzionalità del registro delle imprese e con le informazioni e i dati in esso contenuti (ad esempio il caricamento automatico Dei bilanci, ove esistenti) che consentiranno

l'efficace presentazione delle istanze per la composizione negoziata ed il suo successivo iter.

La convenzione potrà prevedere una sede tecnica per il monitoraggio della Piattaforma nel tempo, l'approvazione di un piano annuale degli interventi in base alle mutate esigenze tecnologiche o di funzionamento, i livelli di servizio dei sistemi informatici, le modalità tecniche per eventuali collegamenti di sistemi informatici terzi e ogni altra tematica operativa.

Anche dal punto di vista del trattamento dei dati, una tale impostazione - in ossequio al principio della *privacy by design* - consentirebbe di individuare nella Camera di Commercio, presso cui ha sede l'impresa oggetto dell'istanza di composizione negoziata, il titolare dei dati presentati attraverso la piattaforma e nella società di sistema, che opera quale gestore tecnico, il responsabile del trattamento.

2) Proposta emendativa

All'articolo 3, comma 7, le parole "*il giorno stesso*" sono sostituite dalle seguenti: "*entro i due giorni lavorativi successivi*".

Relazione

La modifica proposta è volta a consentire al Segretario Generale della Camera di commercio – cui competono le funzioni di vertice e di coordinamento dell'intera attività dell'ente nel suo complesso – un termine maggiormente congruo per la comunicazione dell'istanza alla Commissione, unitamente all'istruttoria che comprende la nota sull'impresa istante in base alla previsione del D.L. 118/2021.

3) Proposta emendativa

All'articolo 5, dopo il comma 8, è inserito il seguente:

"8-bis. Ai costi che gravano sulle camere di commercio per consentire il funzionamento della procedura di composizione negoziata per la

soluzione della crisi d'impresa si provvede mediante il versamento di diritti di segreteria determinati ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 580 del 29 dicembre 1993.”

Relazione

L'introduzione della procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa configura un compito nuovo e di rilevanza che richiederà all'intero sistema camerale uno sforzo ulteriore e il potenziamento delle risorse anche strumentali degli uffici delle Camere di commercio (oltre che delle risorse umane ad essi dedicate).

Attualmente non è possibile quantificare realmente se e quali costi effettivi ed aggiuntivi dovranno sostenere le Camere di commercio; per questo è opportuno prevedere la possibilità di introdurre dei diritti di segreteria da determinarsi ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 580 del 29 dicembre 1993 per la copertura dei costi per assolvere alla nuova competenza assegnata.

I diritti di segreteria infatti, vengono determinati con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze tenuto conto dei costi medi di gestione dei servizi.

4) Proposta emendativa

All'articolo 17 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 2 sono soppresse le seguenti parole: “, all'organismo di composizione della crisi oppure,”;
- b) al comma 6 le parole “l'esperto, su richiesta dell'imprenditore, svolge i compiti di gestore della crisi” sono sostituite dalle seguenti: “l'imprenditore può comunque attivare una delle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento rivolgendosi all'organismo di composizione delle crisi”;
- c) al comma 7 dopo le parole “gli articoli” sono aggiunte le seguenti: “3, commi 3 e 4,”

d) al comma 8 le parole: *“dal responsabile dell’organismo di composizione della crisi o”* sono soppresse e dopo le parole: *“che lo ha nominato”* sono aggiunte le seguenti: *“, attraverso la piattaforma telematica,”*.

Relazione

Con le modifiche proposte si intendono chiarire alcuni aspetti relativi all’applicazione della disciplina della procedura di composizione negoziata da parte delle imprese di minori dimensioni prevista dall’art. 17.

La composizione negoziata disciplinata dal D.L. 118/2021 rappresenta uno strumento stragiudiziale di composizione della crisi attraverso la quale l’imprenditore può superare e risolvere la situazione di crisi in cui si trova. Si tratta, pertanto, di una procedura diversa da quelle che la legge n. 3 del 2012 ha attribuito agli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento (OCC) , soprattutto perché è rivolta ad imprese che non sono ancora completamente sovraindebitate - come previsto invece dalla legge n. 3 del 2012 all’art. 6, comma 2, lettera a) - ma sono in condizioni di squilibrio finanziario e economico che ne rendono probabile la crisi o l’insolvenza e, quindi, è ragionevole prevedere che con l’aiuto di un esperto si possa risanare l’impresa e garantire la continuità aziendale.

La legge n. 3 del 2012, inoltre, non parla mai di risanamento ma di ristrutturazione dei debiti ed esdebitazione, quindi gli OCC non sono strutturati per svolgere una funzione di risanamento e i gestori della crisi non devono essere competenti nelle ristrutturazioni aziendali ma in quelle delle procedure concorsuali.

Sulla base di tale premessa, le proposte di emendamento, sono rivolte a confermare l’applicazione della composizione negoziata anche alle imprese sottosoglia riservandola, con la modifica al comma 2, ai soggetti cui la legge affida tale competenza, ovvero le Camere di Commercio, proponendo, pertanto, di rendere autonoma la procedura svolta dagli OCC che sono chiamati a svolgere un proprio differente ruolo, ad essi affidato dalla legge 3 del 2012, e che dunque è ben diverso da quello della composizione negoziata.

Al comma 6, poi, si interviene per confermare comunque la possibilità per l'imprenditore di rivolgersi all'OCC, nel caso di mancato accordo in sede di composizione negoziata, in modo da attivare una delle procedure disciplinate dalla legge 3 del 2012.

L'attuale formulazione del comma 6 pone una serie di dubbi sul ruolo e sui requisiti dell'esperto che, come già detto, sono ben diversi da quelli del gestore delle crisi, indicati nella legge 3 del 2012 e disciplinati dal d.m. 202 del 2014, per i quali è prevista l'iscrizione nel Registro tenuto dal Ministero delle Giustizia. Inoltre l'esperto si trova a dover risanare l'azienda e a individuare una soluzione idonea al superamento della probabile crisi o insolvenza (comma 4) avendo a disposizione né più né meno gli stessi documenti e informazioni (vedi comma 3) che un gestore della crisi consulta per la predisposizione della relazione particolareggiata e attestazione di fattibilità della proposta di piano di ristrutturazione dei debiti.

La modifica del comma 8 riguarda la liquidazione del compenso dell'esperto che viene allineata alla procedura già prevista negli articoli precedenti.