

X COMMISSIONE PERMANENTE
(Attività produttive, commercio e turismo)
CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione informale nell'ambito dell'esame in sede referente dei progetti di legge:

n. 865 – Disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese e di complessi di imprese in crisi

n. 3671-ter - Delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza

17 novembre 2016

PREMESSA

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana, del Presidente Antonio Patuelli e del Direttore Generale Giovanni Sabatini, per l'invito a partecipare alla presente audizione che consente di esprimere il punto di vista del mondo bancario sulle proposte legislative in tema di riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

È ormai noto come, in generale, la disciplina della crisi delle imprese giochi un ruolo fondamentale per la società nel suo insieme, con particolare riguardo agli investitori, ai debitori e ai creditori. Si tratta di un elemento essenziale che è in grado di influire sulla crescita e sull'occupazione.

Un quadro normativo in materia ben disegnato massimizza l'efficienza, la prevedibilità e l'efficacia delle procedure di insolvenza. Ciò agevola, a sua volta, gli scambi, sostiene un sistema creditizio efficace e assicura un clima favorevole agli investimenti, con vantaggi per l'economia nel suo complesso.

Norme efficienti in materia di insolvenza possono contribuire ad aumentare il tasso di recupero dei crediti e a consentire così un più ampio ed agevole ricorso delle imprese al finanziamento del mondo bancario.

Sollecitazioni in questo senso arrivano ormai da diverso tempo dall'Unione Europea ove, dopo la raccomandazione n. 2014/135/UE, il piano di azione della Capital Markets Union nonché la consultazione effettuata dalla Commissione europea (conclusasi nel giugno scorso), dovrebbe essere a breve presentata una proposta di iniziativa legislativa avente ad oggetto le procedure di ristrutturazione del debito e l'esdebitazione (c.d. "seconda possibilità") per gli imprenditori onesti.

L'obiettivo perseguito dovrebbe essere quello, riprendendo quanto già indicato nella citata Raccomandazione, di garantire alle imprese sane in difficoltà finanziaria l'accesso ad un quadro normativo in materia di insolvenza che permetta a tali imprese di ristrutturarsi in una fase precoce. Ciò al fine di evitare l'insolvenza, massimizzando pertanto il valore totale per i creditori, i dipendenti, i proprietari e per l'economia in generale.

Nel nostro Paese una riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza è rimessa al DDL AC 3671-bis che, nella sua versione originaria, conteneva anche un articolo dedicato alla sistematizzazione della disciplina relativa all'amministrazione straordinaria, successivamente confluito nel DDL AC 3671-ter, oggi oggetto di discussione insieme alla proposta di legge AC 865.

Questa scelta, come emerge dagli atti dell'originario DDL AC 3671 (cfr. pag. 19), si basava sulla necessità – essendovene tutti i presupposti – di procedere ad un riordino delle procedure in modo che anche l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi gravitasse all'interno di un sistema concorsuale informato a principi ed a tratti fondamentali comuni.

* * *

Venendo più in particolare all'armonizzazione della disciplina dell'amministrazione straordinaria, entrambi i testi (AC 3671-ter e AC 865) perseguono il positivo intento di sistematizzare l'attuale normativa che, avendo subito nel corso degli anni varie modifiche ed integrazioni, risulta oggi frammentata e, a tratti, poco coerente.

Questo intervento dovrebbe comunque assicurare un coordinamento della nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria con il nuovo quadro normativo che si sta delineando in tema di crisi di impresa. Rammento al riguardo che proprio nella relazione al DDL AC 3671 veniva precisato che il sistema della crisi dell'impresa è già oggi orientato a definire procedure concorsuali prevalentemente finalizzate, quando ciò sia possibile, alla salvaguardia della continuità aziendale, limitando la liquidazione dell'impresa ad un approdo residuale. Ciò anche al fine di assicurare che gli istituti oggetto di riforma nell'ambito del DDL AC 3671-bis (si pensi alle procedure di allerta, ad esempio) siano raccordati con la nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria.

Appare quindi importante ricondurre il più possibile ad unità queste realtà, soprattutto ora che può dirsi in gran parte superata una delle principali cause all'origine dell'introduzione dell'istituto dell'amministrazione straordinaria, ossia la convinzione che le tradizionali procedure concorsuali fossero improntate a logiche di tipo prettamente punitivo e comunque essenzialmente liquidatorie e, quindi, non collimanti con la visione prospettica del risanamento delle grandi imprese in crisi.

Tra i due testi analizzati, il DDL AC 3671-ter contiene alcune caratteristiche (ad es. requisiti dimensionali più alti per l'accesso alla procedura) che evidenziano la volontà di invertire la “rotta”, pur potendosi prevedere ulteriori interventi migliorativi.

Nell'ambito di un vero e proprio processo di riforma dell'amministrazione straordinaria, appare essenziale evidenziare in primo luogo proprio il carattere della “straordinarietà” della relativa disciplina, con la conseguenza che nel relativo ambito applicativo dovrebbero essere ricomprese le sole grandi imprese.

Andrebbero, quindi, considerate solo quelle imprese la cui crisi, per la loro dimensione, sarebbe tale da poter provocare gravi ripercussioni sul sistema-Paese, senza dimenticare, comunque, la necessaria tutela dei diritti del creditore.

Sul punto la proposta di legge AC 865 procede nella direzione inversa, secondo quanto riportato nella relazione della stessa proposta, laddove si evidenzia che *“stante il progressivo ridursi del numero di grandi imprese presenti sul territorio nazionale (...) si è ritenuto di favorire l'accesso all'amministrazione straordinaria e di estendere il perimetro applicativo della relativa normativa attraverso la riduzione dei requisiti dimensionali e l'ampliamento dei soggetti legittimati a richiedere l'avvio della procedura”*.

Tale proposta di legge prevede così:

- un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a **duecento** da almeno un anno;
- debiti, inclusi quelli derivanti da garanzie rilasciate, per un ammontare complessivo non inferiore a 100 milioni di euro.

Questi requisiti sono inferiori ad alcuni dei criteri per l'individuazione dei presupposti di accesso alla procedura contenuti nel DDL AC 3671-ter e cioè:

- un significativo profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;
- un numero di dipendenti pari ad almeno **400** 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.

Anche se il DDL AC 3671-ter dispone requisiti più alti, vorrei però sottolineare che i parametri individuati appaiono comunque ancora consentire un ambito applicativo di tale normativa troppo ampio che mal si concilia con l'obiettivo della procedura in esame, diretta a dare soluzione solo alla crisi dell'impresa di grandi dimensioni.

Per quanto riguarda, poi, l'avvio dell'iter procedurale, il DDL AC 3671-ter, sebbene prospetti l'introduzione di un'unica procedura di amministrazione straordinaria, prevede nella sostanza un doppio procedimento di ammissione, uno davanti al Tribunale (con struttura bifasica) e l'altro, di carattere eccezionale (limitato alle c.d. grandissime imprese, alle società quotate e alle imprese operanti nei servizi pubblici essenziali), gestito direttamente dal MISE.

Nell'ipotesi ordinaria la procedura prende avvio con il decreto con cui il Tribunale, accertati i tre requisiti (dell'insolvenza; delle dimensioni dell'impresa; del connesso numero dei suoi occupati) dichiara aperta la procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nomina il giudice delegato e conferisce ad un professionista, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, l'incarico di attestare la sussistenza dei presupposti di recuperabilità dell'impresa. Il MISE nomina con tempestività il commissario straordinario (nei casi di eccezionale complessità ne possono essere nominati tre) e il Tribunale, previa acquisizione del parere favorevole del MISE, ammette l'impresa, con decreto, alla procedura di amministrazione straordinaria, ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero, sulla base dell'attestazione del professionista e del piano del commissario straordinario.

I principi di delega non prevedono più la figura del commissario giudiziale incaricato ma, in suo luogo, il compito di attestare la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico viene ora affidato ad un professionista iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari. Inoltre, il commissario straordinario – che secondo la legislazione vigente è nominato dal Ministro dopo l'apertura dell'amministrazione straordinaria – viene, nella nuova procedura, nominato dal Ministro già nella prima fase della procedura e ad esso è attribuita dall'inizio la gestione e la rappresentanza dell'impresa insolvente e l'elaborazione di un piano di recupero dell'equilibrio economico dell'impresa.

Venendo all'ipotesi eccezionale (di c.d. accesso diretto), è previsto che specifiche imprese (società quotate sui mercati regolamentati; imprese di maggiore dimensione, con almeno 1.000 dipendenti e un volume di affari pari a un multiplo significativo di quello individuato per tutte le altre; imprese che operano nei servizi pubblici essenziali sempre che ricorrano i requisiti ordinari previsti) possano essere direttamente ammesse alla procedura, in via provvisoria, dall'autorità amministrativa (MISE), con contestuale nomina del commissario straordinario. La successiva conferma della misura, verificati i requisiti, spetta al Tribunale che provvede entro breve termine.

Occorrerebbe, seguendo l'impianto delineato nel DDL in parola, prestare particolare attenzione nel definire con rigore i vari ed articolati requisiti di ammissione alla procedura.

Inoltre, se l'obiettivo è quello della conservazione del patrimonio produttivo, andrebbe chiarita la portata del requisito relativo alla recuperabilità dell'impresa. Si tratta in sostanza di specificare cosa si intende per "concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali".

Anche nell'ipotesi eccezionale di accesso diretto all'amministrazione straordinaria, sarebbe auspicabile un posticipo, e non l'eliminazione, della verifica del predetto requisito sulle prospettive di recupero dell'impresa.

Considerato, inoltre, il ruolo centrale che assume il professionista nell'attestazione di tale requisito, andrebbero anche regolamentati i profili di indipendenza, onorabilità e trasparenza dei soggetti iscritti nell'emanando albo, imposti criteri di avvicendamento e di parametrizzazione dei compensi.

Sarebbe importante, altresì, prevedere un termine congruo per l'esecuzione del programma di ristrutturazione. Ciò darebbe certezza quanto ai tempi di durata della procedura.

Venendo al comitato di sorveglianza, appare positivo il rafforzamento del ruolo di tale organo e delle prerogative allo stesso riconosciute. È infatti previsto nel DDL AC 3671-ter l'affidamento al predetto comitato del compito di vigilare sull'attuazione del programma e sulla permanenza delle concrete prospettive di recupero; viene inoltre allo stesso attribuita la legittimazione a presentare istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale.

Sul versante delle azioni revocatorie andrebbe confermato il principio del loro esercizio, senza eccezioni, solo nel caso di un programma di cessione dei complessi aziendali e non anche nelle ipotesi di un piano di ristrutturazione. Un'azione revocatoria trova infatti il suo corretto campo di azione solo nell'ambito liquidatorio di un'impresa. Si tratterebbe in sostanza di confermare quanto previsto dall'art. 49 del vigente D.Lgs. n. 270/1999, senza peraltro mantenere l'eccezione, ad oggi prevista dall'art. 6 del DL n. 347/2003, per i casi di accesso diretto dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria.

Andrebbe, inoltre, riconosciuta la prededucibilità, anche in caso di successiva liquidazione giudiziale, ai finanziamenti erogati per la continuazione dell'esercizio dell'impresa e per la gestione del patrimonio dopo l'ammissione all'amministrazione straordinaria, così come previsto dall'art. 3, comma 7, della proposta di legge AC 865.

Ciò nel presupposto che un'adeguata ristrutturazione di un'impresa non può prescindere anche da erogazioni di "nuova finanza" e da una necessaria, corretta tutela di tali forme di finanziamento.