



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

Senato della Repubblica
Commissioni riunite
2^a Giustizia e 10^a Industria

**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
(AS 2371)**

Audizione CNA

14 settembre 2021

Sommario

Premessa	1
Osservazioni di merito	2
Le modifiche delle procedure di allerta da effettuare entro il 2023.....	5

Premessa

Nel 2020, la pandemia dovuta al COVID-19 ha condizionato in maniera cruciale gli sviluppi dell'economia, procurando effetti estremamente gravi sull'intero tessuto produttivo italiano.

In questo contesto di generalizzata crisi economica servono, con urgenza, strumenti che consentano alle imprese di analizzare e comprendere la propria situazione aziendale al fine di evitare che una crisi che potrebbe essere solo momentanea degeneri in un dissesto irreversibile.

Il Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (D.Lgs 12 gennaio 2019, n. 14), che pur prevede istituti di emersione precoce della crisi - come il sistema dell'allerta esterna ed interna- non appare la soluzione più efficace rispetto alle attuali esigenze del sistema economico.

Il sistema dell'allerta ivi contenuto, come è noto, era stato concepito nell'ottica di un quadro economico stabile nel quale fosse possibile orientare gli strumenti previsti esclusivamente sulle imprese che presentano criticità.

Nella situazione attuale, invece, laddove si evidenziano numerose situazioni di sofferenze finanziarie e squilibri di carattere economico e patrimoniale, gli indicatori per l'emersione della crisi non sarebbero in grado di svolgere un ruolo selettivo, generando effetti potenzialmente sfavorevoli e dannosi per l'intero tessuto produttivo italiano.

Anche la legge fallimentare, facendo leva principalmente sugli istituti del concordato preventivo e del fallimento, non fornisce strumenti che incentivano l'emersione anticipata della crisi e, di fatto, scoraggia l'imprenditore dal ricorrere alle procedure in essa previste, aventi prevalentemente natura giudiziale.

Era, dunque, quantomai opportuno prevedere con urgenza, come più volte sollecitato dalla CNA, strumenti alternativi sia al Codice della crisi di impresa sia agli istituti contemplati dalla legge fallimentare, che consentano di affrontare i dirompenti effetti prodotti dalla crisi economica in atto e scongiurare il rischio di uscita dal mercato di un numero considerevole di attività economiche.

Giunge quindi opportuna l'adozione del decreto legge 24 agosto 2021, n 118 oggetto della presente audizione.

Osservazioni di merito

In primo luogo, apprezziamo, tra le misure contenute nel decreto in commento, il rinvio al 16 maggio 2022 dell'entrata in vigore di gran parte delle norme contenute nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), che sarebbe dovuto entrare in vigore il 15 agosto 2020, data successivamente prorogata al 1° settembre 2021 dal c.d. decreto liquidità (art. 5, comma 1, decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23).

Restano, invece, operative le disposizioni di riforma del codice civile (assetti organizzativi societari, modifiche alla governance delle SRL, responsabilità degli amministratori, nomina degli organi di controllo, ecc.) entrate in vigore a marzo 2019.

Quanto mai opportuno, inoltre, è il rinvio al 31 dicembre 2023 dell'entrata in vigore del Titolo II del Codice della crisi relativo alle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi.

In sostituzione del sistema di allerta obbligatorio ed automatico, che avevamo già giudicato eccessivamente rigido ancor prima della pandemia, il decreto legge 118/2021, a decorrere dal 15 novembre 2021, prevede l'introduzione di un nuovo percorso di emersione e risoluzione delle difficoltà di gestione dell'impresa, denominato *"composizione negoziata della crisi"*.

Si tratta di un percorso più agile rispetto a quello previsto dal Codice della crisi d'impresa, per le ragioni più avanti precisate, finalizzato ad agevolare il risanamento delle imprese che, pur trovandosi in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario, tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza, hanno le potenzialità necessarie per restare sul mercato.

Del nuovo istituto CNA apprezza, in particolare, il carattere volontario ed extragiudiziale, la celerità delle trattative con i creditori, il riconoscimento di benefici e vantaggi fiscali per l'imprenditore che ne faccia ricorso. Esprimiamo perplessità, invece, sull'obiettivo della riservatezza che, sebbene prevista l'intero iter procedurale, nei fatti rischia di rimanere solamente sulla carta, tenuto conto che l'attivazione della procedura, con ogni probabilità, si diffonderebbe tra i creditori dell'impresa e, conseguentemente, anche nel tessuto produttivo del territorio nel quale la stessa impresa opera.

Riteniamo positivo che il percorso della composizione negoziata della crisi sia, esclusivamente, di tipo volontario e, dunque, attivabile solo dalle imprese che decidono di farvi ricorso.

L'imprenditore sarà affiancato da un "esperto" nel campo della ristrutturazione aziendale, terzo, indipendente e munito di specifiche competenze, al quale è affidato il compito di agevolare le trattative per il risanamento dell'impresa, senza sostituire l'imprenditore che, pur

essendo obbligato a garantire una gestione non pregiudizievole, prosegue nella gestione ordinaria e straordinaria dell'impresa.

A riguardo, CNA ritiene che la nomina dell'esperto non debba avvenire dalla Camera di commercio attraverso una commissione designata, bensì dalla stessa impresa, scegliendo l'esperto direttamente nell'elenco istituito presso la camera di commercio come previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto in oggetto.

L'attivazione della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa non è subordinata ad alcun requisito. Infatti, possono ricorrere all'istituto i soggetti iscritti al registro delle imprese, ivi incluse le società agricole.

Dal punto di vista procedurale, è previsto che gli organi di controllo, in presenza di una situazione di squilibrio patrimoniale o economico finanziario ancora reversibile, segnalino per iscritto all'imprenditore o all'organo amministrativo l'esistenza dei presupposti per ricorrere alla composizione negoziata.

La composizione negoziata sostituisce, in buona sostanza, il precedente obbligo di segnalazione all'OCRI (Organismo di Composizione della Crisi d'Impresa) con un "invito", rivolto all'imprenditore, ad attivarsi volontariamente e autonomamente per l'individuazione di una strategia di risanamento e conservazione della continuità aziendale.

Nel percorso di composizione negoziata non vi è alcun obbligo di ricorrere al tribunale, perché le trattative avvengono, riservatamente e autonomamente, tra l'imprenditore e le parti interessate con l'ausilio dell'esperto, che ne facilita esclusivamente la mediazione, verificando, nel contempo, l'utilità delle trattative e l'assenza, anche potenziale, di pregiudizio per i creditori.

Altro aspetto positivo, è rinvenibile nella natura riservata e stragiudiziale del percorso che esclude gli effetti normalmente collegati alle procedure concorsuali. Nello specifico, l'istanza di nomina dell'esperto non apre il concorso dei creditori, non determina alcun spossessamento del patrimonio dell'imprenditore, che conserva la libertà di eseguire pagamenti spontanei.

L'istanza di accesso alla composizione negoziata viene effettuata dall'imprenditore attraverso una piattaforma telematica disponibile sul sito istituzionale di ciascuna Camera di Commercio. Sulla piattaforma saranno disponibili:

- una lista di controllo particolareggiata, adeguata anche alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese;
- indicazioni operative per la redazione del piano di risanamento e un test di autodiagnosi teso alla verifica della ragionevole perseguibilità dell'attività imprenditoriale.

L'inserimento di alcuni dati contabili, inoltre, consente all'imprenditore di autovalutare la sostenibilità del debito accumulato tramite la proiezione dei flussi finanziari, assumendo pertanto diretta consapevolezza sullo "squilibrio" che attraversa temporaneamente la sua impresa e, quindi, può valutare le potenziali *chance* di reversibilità della crisi.

Infine, CNA valuta positivamente la previsione di misure premiali riconosciute in favore degli imprenditori che faranno ricorso al nuovo istituto della composizione negoziata.

In particolare, sono concesse le seguenti misure premiali:

1. riduzione alla misura legale degli interessi che maturano sui debiti tributari sorti nel periodo che intercorre dall'accettazione dell'incarico da parte dell'esperto e sino alla conclusione delle trattative;
2. riduzione alla misura minima delle sanzioni tributarie per le quali è prevista l'applicazione in misura ridotta, nei casi in cui il pagamento scade dopo la presentazione dell'istanza di accesso alla composizione negoziata;
3. le sanzioni e gli interessi sui debiti tributari, sorti prima del deposito dell'istanza ed oggetto della composizione negoziata, sono ridotte alla metà nel caso in cui l'imprenditore richieda l'omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti, ovvero proponga domanda di concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio o predisponga un piano attestato di risanamento;
4. possibilità di rateizzare le imposte dovute, ma non versate in un massimo di 72 rate, a condizione che sia stata individuata una soluzione idonea al superamento della situazione di crisi, e tale soluzione abbia avuto ufficialità mediante pubblicazione nel registro delle imprese del contratto con uno o più creditori o dell'accordo tra imprenditore e creditori;
5. trovano applicazione le disposizioni previste dall'art. 88, comma 4-ter e art. 101, comma 5 del TUIR, dalla pubblicazione nel registro delle imprese del contratto o dell'accordo di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) e c) o degli accordi di ristrutturazione (art. 11, comma 2). Nello specifico, l'art. 88, comma 4-ter TUIR, in materia di sopravvenienze attive, prevede, da un lato, l'esclusione integrale da imposizione delle riduzioni dei debiti dell'impresa in sede di concordato fallimentare e di concordato preventivo liquidatorio e, dall'altro, l'equiparazione del trattamento fiscale delle riduzioni dei debiti derivanti da "concordati di risanamento" a quelle discendenti da accordi di ristrutturazione del debito e da piani attestati. In particolare, in caso di concordato di risanamento, di accordo di ristrutturazione dei debiti omologato ovvero di un piano attestato pubblicato nel registro delle imprese, o di procedure estere a queste equivalenti, "la riduzione dei debiti dell'impresa non costituisce sopravvenienza attiva per la parte che eccede le perdite, pregresse e di periodo, di cui all'art. 84, senza considerare il limite dell'ottanta per cento", gli interessi passivi e gli oneri finanziari assimilati di cui all'art. 96 del TUIR, nonché la deduzione relativa

all'aiuto alla crescita economica (ACE), disciplinata dall'art. 1, D.L. n. 201/2011. L'art. 101, comma 5, TUIR, prevede che le perdite su crediti, diverse da quelle deducibili ai sensi del comma 3 dell'art. 106, "sono deducibili [...] in ogni caso" se il debitore è assoggettato a procedure concorsuali o ha concluso un accordo di ristrutturazione dei debiti omologato o un piano attestato o è assoggettato a procedure estere equivalenti.

Con riferimento al beneficio di cui al punto 4, CNA ritiene che debba essere valutata l'opportunità di consentire la rateizzabilità dei debiti fiscali fino ad un massimo di 120 rate (cfr articolo 19, comma 5-quinquies del DPR 602/1973), prescindendo anche dai criteri previsti dal D.M. 6 novembre 2013. Secondo CNA, infatti, dovrà essere l'esperto a valutare, caso per caso, in relazione alla situazione dell'impresa assistita, il numero massimo di rate in cui suddividere il debito.

E' stata prevista, inoltre, la sospensione dagli obblighi di ricapitalizzazione e cause di scioglimento in caso di riduzione o perdita del capitale sociale, nelle ipotesi in cui l'imprenditore richieda, oltre alla nomina dell'esperto, anche le misure protettive del patrimonio.

Inoltre, è opportuno evidenziare che la composizione negoziata potrebbe agevolare le piccole e medie imprese nella risoluzione della crisi avendo, durante la fase di mediazione, anche il vantaggio della preclusione all'attivazione di possibili azioni esecutive e alla eventuale dichiarazione di fallimento per un periodo di 120 giorni prorogabile sino a 240 giorni.

Le modifiche alle procedure di allerta da effettuare entro il 2023

La proroga dell'entrata in vigore del sistema dell'allerta della crisi d'impresa, secondo la CNA, deve essere utilizzata per giungere ad una riforma degli obblighi di segnalazione all'OCRI da parte degli organi di controllo ovvero dei creditori pubblici qualificati nonché dei criteri di individuazione e costruzione degli indicatori della crisi d'impresa.

La CNA ritiene, infatti, che la nuova disciplina finalizzata a far emergere precocemente lo stato di crisi, paradossalmente, rischia di essere la causa stessa della crisi di molte imprese, innescando un circolo vizioso su tutto il sistema produttivo.

Il rischio di compromettere il regolare e sereno svolgimento dell'attività d'impresa, sino ad innescare uno stato di crisi, è da ricercare principalmente nella presenza e nella rigidità degli indici "indicatori della crisi", la cui elaborazione è stata affidata, dal Codice della crisi d'impresa, all'Ordine dei dottori commercialisti (art.13 comma 2, D.Lgs 14/2019).

Si tratta, peraltro, di indici che i dottori commercialisti dovranno elaborare senza che sia stata indicata dalla norma alcuna procedura per la loro costruzione nonché per l'individuazione

delle soglie al superamento delle quali scattano le procedure di comunicazione ed allerta previste.

E' evidente, infatti, che la scelta degli indici, la loro numerosità e la fissazione delle soglie sono determinanti per individuare la numerosità delle imprese coinvolte dalle nuove procedure di allerta.

Gli indici ed il livello degli stessi, indicatori dello stato di pre-crisi, non possono, pertanto, essere affidati alla discrezionalità di un Ordine professionale i cui iscritti coincidono con i soggetti che saranno tenuti ad applicarli, non solo quali membri dell'organo di controllo interno delle società, ma altresì come membri del collegio degli esperti nominato dall'OCRI. La costruzione degli indici, come è stato fatto per gli studi di settore e come si sta facendo per i nuovi ISA (Indicatori Sintetici di Affidabilità), dovrebbe essere affidata ad un ente terzo, prevedendo, altresì il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle imprese.

Non si può, sottovalutare, inoltre, che l'aver ancorato l'attivazione delle procedure di allerta al superamento di determinati indici, determinerà una pressione sugli imprenditori, posto che l'organo di controllo dovrà monitorare periodicamente (con cadenza almeno trimestre) il loro superamento al fine di rilevarne lo stato di pre-crisi.

Questa verifica periodica inciderà sulle scelte aziendali in quanto gli imprenditori, verosimilmente, tenderanno ad evitare il superamento degli indici, per non innescare le procedure di allerta, così interferendo nell'azione imprenditoriale. Anche la decisione opposta di intraprendere l'azione aziendale decisa, nonostante il superamento degli indici, avrebbe ripercussioni sull'impresa. In questo caso, infatti, nella relazione al bilancio dell'organo di controllo emergerebbe uno stato di pre-crisi, conseguenza del superamento degli indici, insieme alla mancanza di volontà dell'imprenditore di rettificare il suo comportamento, compromettendo il rapporto con i fornitori e con tutti gli altri stakeholders, in particolare, con i finanziatori.

Tale rischio diventa ancora più vero per le piccole Srl costrette a sostenere i maggiori costi legati alla presenza dell'organo di controllo che incrementeranno, proprio in considerazione dei maggiori compiti e responsabilità loro assegnati dalle nuove disposizioni.

Si consideri, inoltre, che sempre nelle piccole Srl l'obbligo del collegio sindacale nonché le correlate procedure di allerta investono strutture ove spesso vi è coincidenza tra la proprietà e l'organo amministrativo. Si tratta di società, nella maggior parte dei casi, prive di figure manageriali con cui i sindaci dovrebbero instaurare quel dialogo interno finalizzato alla risoluzione dello stato di crisi. Il rischio che si paventa è che saranno trascinate davanti all'OCRI un numero considerevole di imprese, considerata la rigidità con cui il legislatore italiano ha inteso strutturare le procedure di allerta.

Questo determinerà, soprattutto nelle piccole Srl familiari, la sensazione di aver “fallito” nell'azione imprenditoriale; un giudizio nell'azione intrapresa che peserà nella gestione d'impresa anche a prescindere dal fatto che il rilevamento dello stato di crisi o pre-crisi verrà reso o meno pubblico. E' possibile, infatti, che la eccessiva rigidità degli indici faccia emergere uno stato di crisi imminente, laddove, invece, il loro superamento è compatibile con una normale gestione nel lungo termine.

E' evidente che un meccanismo così rigido e incontrollabile, applicato a una miriade di piccole imprese che non rappresentano di per sé un rischio sistemico, né per i soci (che di norma coincidono con gli amministratori) né per i fornitori (al contrario i piccoli sono i soggetti che hanno più difficoltà ad incassare i crediti), rappresenta una concreta minaccia per la sopravvivenza delle stesse piccole imprese.

Riteniamo, pertanto, che oltre a modificare il metodo di costruzione degli indicatori, occorra tornare alla vecchia disciplina che attribuiva all'organo di controllo di assumersi la responsabilità diretta di segnalare agli amministratori, nella relazione al bilancio, la presenza di eventuali criticità nella gestione d'impresa, eliminando quindi l'obbligo di segnalazione esterna presso l'OCRI

Nella deprecata ipotesi in cui si volesse confermare l'impostazione sull'attivazione delle procedure di allerta esterne, va in ogni caso riformulata la norma che affida esclusivamente all'Ordine dei dottori commercialisti l'elaborazione degli indici. La nuova norma dovrà individuare la numerosità, la tipologia ed i criteri di costruzione degli indici come anche rimandare ad un ente terzo la loro costruzione. Ente terzo che preveda anche il coinvolgimento delle associazioni di categoria, essendo queste ultime in grado di cogliere le molteplici caratteristiche (dimensionali, di attività, di occupazione di personale, di know-how) delle imprese ed i diversi settori di appartenenza.

Occorre, infine, ricordare che il Codice della crisi d'impresa prevede a carico dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e dell'Agente della riscossione l'obbligo di avvisare il “debitore” e l'organo di controllo, ove esistente, che la sua esposizione debitoria ha superato determinati importi e che, se entro novanta giorni dalla ricezione dell'avviso non avrà estinto per intero il proprio debito o se, per l'Agenzia delle entrate, non risulterà in regola con il pagamento rateale o non avrà presentato istanza di composizione assistita della crisi o domanda per l'accesso ad una procedura di regolazione della crisi e dell'insolvenza, essi ne faranno segnalazione all'OCRI.

In proposito riteniamo che la scelta di aderire al nuovo istituto della “*composizione negoziata della crisi*”, debba rientrare tra le cause che possono essere rivendicate per impedire agli enti creditori istituzionali la segnalazione all'OCRI.

