



N. 2371

Errata corrige

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (DRAGHI)

e dal Ministro della giustizia (CARTABIA)

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (FRANCO)

con il Ministro dello sviluppo economico (GIORGETTI)

e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (ORLANDO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 AGOSTO 2021 ^(*)

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

^(*) *Già presentato alla Camera dei deputati il 24 agosto 2021 e successivamente trasferito al Senato della Repubblica*

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) relativa al CAPO I del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, e l'esenzione dall'AIR relativa alle disposizioni del CAPO II del medesimo decreto sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 8 settembre 2021 e si intendono inserite nell'Atto Senato 2371 dopo l'analisi tecnico-normativa, da pag. 99.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Ai sensi dell'articolo 10 del DPCM 15 settembre 2017, redatta in conformità alle indicazioni contenute nel punto 6 della Direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018 (allegato 2 alla Direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018)

Schema di decreto-legge recante “Misure urgenti in materia di crisi d’impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia”.

Amministrazione proponente: Ministra della giustizia

Amministrazioni concertanti: Ministri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico

Referente UL Giustizia: Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia.

La presente analisi si riferisce esclusivamente al **Capo I** dell'intervento normativo d'urgenza in quanto contenente le disposizioni che hanno una maggiore incidenza sui destinatari del provvedimento.

A) Individuazione dei problemi da affrontare, con analisi delle esigenze e delle criticità di tipo normativo, amministrativo, economico e sociale constatate nella situazione attuale, che motivano l'intervento.

L'intervento di urgenza è reso necessario dall'attuale situazione di crisi economica causata dalla pandemia da SARS-CoV-2, al fine di fornire alle imprese in difficoltà nuovi strumenti, atti a prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi o ad affrontare e risolvere precocemente tutte quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che, pur rivelando l'esistenza di una crisi o di uno stato di insolvenza, appaiono reversibili.

Le difficoltà create alle imprese dall'emergenza sanitaria iniziata nei primi mesi del 2020 sono state infatti in gran parte mitigate dai numerosi interventi di sostegno tramite i quali lo Stato, mediante regole che hanno temporaneamente modificato gli istituti del diritto societario e sostegni alle imprese di tipo finanziario ed economico, ha ridotto il peso della crisi sulle attività produttive.

La situazione è tuttavia destinata a mutare rapidamente posto che, da un lato, gli effetti della crisi economica si protrarranno per un lasso di tempo certamente non breve e, dall'altro, gli interventi pubblici di sostegno sono destinati ad esaurirsi e dunque non potranno, nel lungo periodo, contenere e risolvere i profondi mutamenti del tessuto socio-economico provocati dalle restrizioni collegate alla pandemia.

Molte delle imprese che non saranno in grado di garantire la propria continuità aziendale una volta venute meno tali misure non hanno, ad oggi, idonei mezzi o strumenti per analizzare e comprendere la situazione in cui si trovano né per evitare che la crisi degeneri in dissesto irreversibile. Tale constatazione è particolarmente evidente per le micro, piccole e medie imprese, che rappresentano il substrato del sistema produttivo nazionale e che possono essere efficacemente sostenute se le si accompagna in un processo di presa di coscienza della situazione aziendale esistente e delle soluzioni praticabili per prevenire la crisi o per raggiungere il risanamento aziendale in caso di crisi, o di insolvenza, già esistente.

In una tale cornice, l'imminente entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155 -

originariamente fissata al 15.9.2020 e poi rinviata al 1° settembre 2021 dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40 -, non appare la soluzione più efficace rispetto alle attuali esigenze del sistema economico. La natura fortemente innovativa e la complessità dei meccanismi previsti dal Codice della crisi e dell'insolvenza - che pur prevede istituti per l'emersione precoce della crisi, come l'allerta interna ed esterna, strumenti di soluzione negoziata della crisi, una disciplina organica dei piani attestati di risanamento, l'estensione della possibilità di ricorrere agli accordi di ristrutturazione dei debiti e il concordato minore per le imprese sotto soglia - non consentirebbero quella necessaria gradualità nella gestione della crisi che è richiesta dalla situazione determinata dalla pandemia e rischierebbero di creare incertezze e dubbi applicativi in un momento in cui si invoca da più parti la massima stabilità nella individuazione delle regole. Va peraltro sottolineato che il rinvio dell'allerta esterna disposto con l'articolo 5, comma 14, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, ha inciso in maniera rilevante sul complessivo impianto delineato dal Codice della crisi d'impresa privandolo di una fase sulla quale sono stati pensati e costruiti altri istituti disciplinati dallo stesso Codice, tra i quali il concordato preventivo.

D'altro canto, l'aumento delle imprese in crisi o insolventi generato dalla crisi economica in atto non può essere gestito unicamente con gli istituti del regio decreto del 16 marzo 1942, n. 267, vigenti. La legge fallimentare contiene infatti una disciplina risalente che, pur modificata dai numerosi interventi normativi susseguitisi nel tempo, è pensata e strutturata in relazione ad una situazione economica e industriale del tutto diversa dall'attuale. Essa inoltre, ruotando principalmente intorno agli istituti del concordato preventivo e del fallimento, non fornisce strumenti che incentivano l'emersione anticipata della crisi e, anzi, scoraggia l'imprenditore dal fare ricorso alle procedure in essa previste, aventi natura prevalentemente giudiziale. Senza considerare che il ricorso massiccio ad istituti concorsuali che impediscono il pagamento spontaneo dei creditori rischia di sottrarre risorse finanziarie al sistema delle imprese.

Le criticità presentate dalla disciplina dettata nel regio decreto del 16 marzo 1942, n. 267 sono dettagliatamente analizzate nell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) relativa allo schema di decreto legislativo recante "Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155", alla quale può farsi riferimento per maggiori approfondimenti, anche corredati da dati statistici.

Mantenere la disciplina della legge fallimentare inoltre espone lo Stato italiano alla procedura di infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto si tratta di normativa che non è in linea con la direttiva (UE) 2019/1023¹, *del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)*.

L'individuazione dell'insieme delle imprese in difficoltà, alle quali sono indirizzati gli strumenti previsti nello schema di decreto-legge, può essere compiuta sulla base dei dati esaminati nel corso dei lavori della "Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi sul Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza", costituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia

¹ Le disposizioni della direttiva (UE) 2019/1023 devono essere recepite entro il termine del 17.7.2022 - prorogato su richiesta inoltrata alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, della medesima direttiva -, come previsto dalla legge 22 aprile 2021, n. 53, legge di delegazione europea 2019/2020.

con decreto del 22 aprile 2021 della Ministra della giustizia e presieduta dalla Professoressa Ilaria Pagni (lavori che hanno condotto all'elaborazione delle proposte recepite nel presente schema di decreto-legge).

Tale individuazione costituisce operazione complessa, posto che non si dispone di informazioni complete. In particolare, non sono ancora a disposizione i bilanci relativi all'esercizio 2020, né informazioni sull'adempimento, da parte delle imprese, delle obbligazioni nei confronti dei sistemi bancari, in quanto le moratorie sui prestiti, previste nella normativa emergenziale, hanno comportato una parziale sospensione delle segnalazioni alla Centrale rischi della Banca d'Italia. I dati di seguito riportati sono stati quindi ottenuti sulla base dei bilanci relativi all'anno 2019 e ai dati sull'evoluzione del fatturato per settori di attività economica, definiti ad un livello disaggregato. Con tale metodologia sono stati stimati i flussi cassa delle imprese per il 2020 mentre per le uscite è stata stimata un'elasticità dei costi rispetto al fatturato basata su dati storici.

Questa operazione ha permesso di stimare per il 2020 voci di bilancio che consentono di calcolare alcuni indicatori, tra i quali assumono particolare rilevanza:

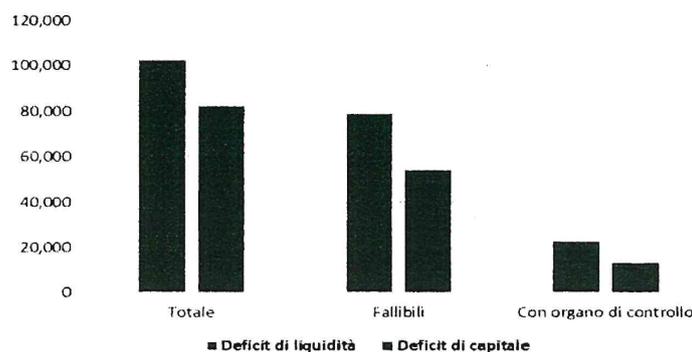
- 1) il deficit di liquidità, che stima i fabbisogni di liquidità delle imprese, tenendo conto dell'evoluzione del loro fatturato, dei loro costi e delle misure di sostegno del Governo (quali la moratoria sui prestiti, che riduce le uscite per il pagamento degli oneri finanziari; la CIG, che consente la riduzione delle uscite dovute al costo del lavoro). Sulla base di tali dati, è stato stimato che il numero di società di capitali in deficit di liquidità è circa pari a 100.000. Questo numero non tiene tuttavia conto del fatto che molte di queste imprese hanno in essere linee di credito nelle quali sono presenti disponibilità; tenendo invece in considerazione tali linee di credito, alle quali le imprese potrebbero accedere, il numero delle imprese vulnerabili si dimezzerebbe (50.000 imprese);
- 2) il "deficit di capitale", che indica le società che hanno un patrimonio inferiore al limite legale. È l'indicatore di crisi definito, per l'attivazione delle procedure di allerta interna, dal lavoro del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili (si tratta dell'indicatore da prendere in considerazione ove entrasse in vigore l'allerta interna prevista dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che con il presente decreto viene invece rinviata). Sulla base di questo indicatore, il totale delle società di capitali vulnerabili è di circa 80.000; il numero scende a 50.000 tenendo in considerazione le imprese fallibili e a 13.000 se si considerano le società con obbligo di dotarsi di organo di controllo.

Come già precisato, entrambi gli indicatori presentati tengono conto anche delle misure di supporto alle imprese che sono state adottate nel 2020, che hanno ridotto il numero delle imprese in difficoltà (quali moratorie, CIG e contributi a fondo perduto). Conseguentemente, il numero delle imprese che si troveranno effettivamente in una condizione di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario potrebbe essere superiore.

Nella tabella "Società di capitali vulnerabili" (che segue), le prime due colonne si riferiscono al totale delle società di capitali. Seguono poi due sottogruppi: il primo che tiene conto della soglia di fallibilità (in tal caso il numero delle società con deficit di liquidità passa da 100.000 a 80.000 e il numero si dimezza se si considera l'uso di linee di credito disponibili) ed il secondo che conto delle soglie dimensionali per l'obbligo di organo di controllo (tale dato,

presentato al fine di compararlo con l'allerta interna, riguarda circa 20.000 imprese in deficit di liquidità).

Società di capitali «vulnerabili»

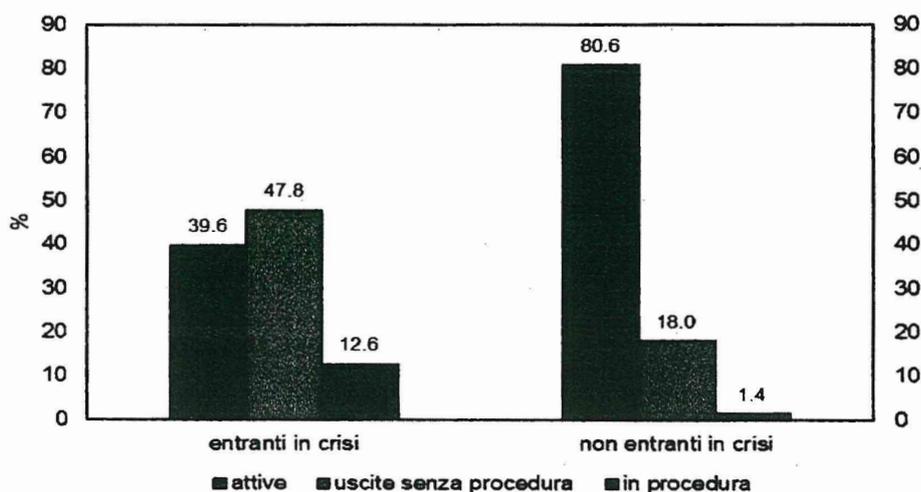


Fonte: De Socio, S. Narizzano, T. Orlando, F. Parlapiano, G. Rodano, E. Sette e G. Viggiano, *Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese*, Banca d'Italia, Note Covid-19

La tabella "Stati di attività delle società a tre anni dall'entrata in stato di crisi", che segue, mostra la capacità dell'indicatore di deficit patrimoniale di individuare le imprese che risulteranno effettivamente insolventi.

Nelle colonne di sinistra è riportato lo stato di attività delle società che in un dato anno registrano un deficit patrimoniale. Sommando le colonne gialle e rosse risulta chiaro che entro tre anni, il 60% delle società che riportano un deficit patrimoniale esce dal mercato (attraverso procedure concorsuali o liquidazione volontaria); il 40% risolve lo stato di crisi.

L'indicatore "deficit patrimoniale" si riferisce solo alle imprese il cui patrimonio è inferiore al limite legale.

Stati di attività delle società a tre anni dall'entrata in stato di crisi

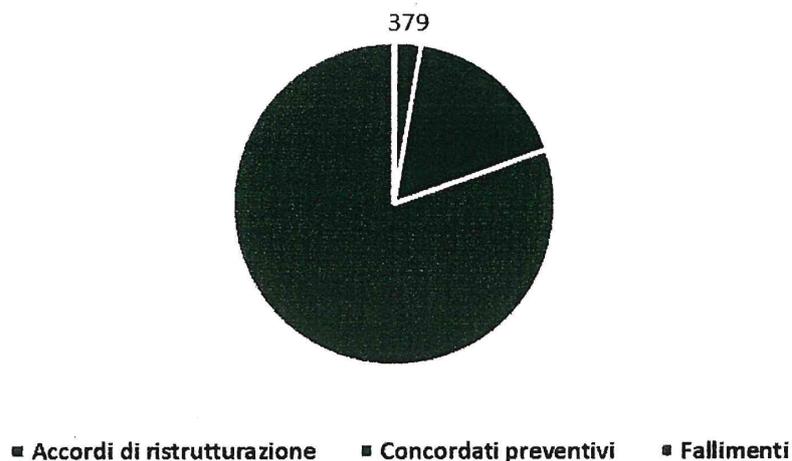
Fonte: T. Orlando e G. Rodano, *Firm under capitalization in Italy: business crisis and survival before and after COVID -19*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 590, 2020

Nel corso dei lavori della Commissione sono stati inoltre presentati i dati statistici attuali relativi alle procedure di gestione delle crisi di impresa e dell'insolvenza in Italia. Si tratta dei dati medi degli ultimi tre anni prima della pandemia (mancano tuttavia i dati relativi ai piani attestati).

Da tali dati, che di seguito si riportano, emerge che la gran parte delle procedure concorsuali è costituita da fallimenti (11.305), mentre i concordati preventivi sono pari a 2378 e gli accordi di ristrutturazione a 379.

Procedure concorsuali

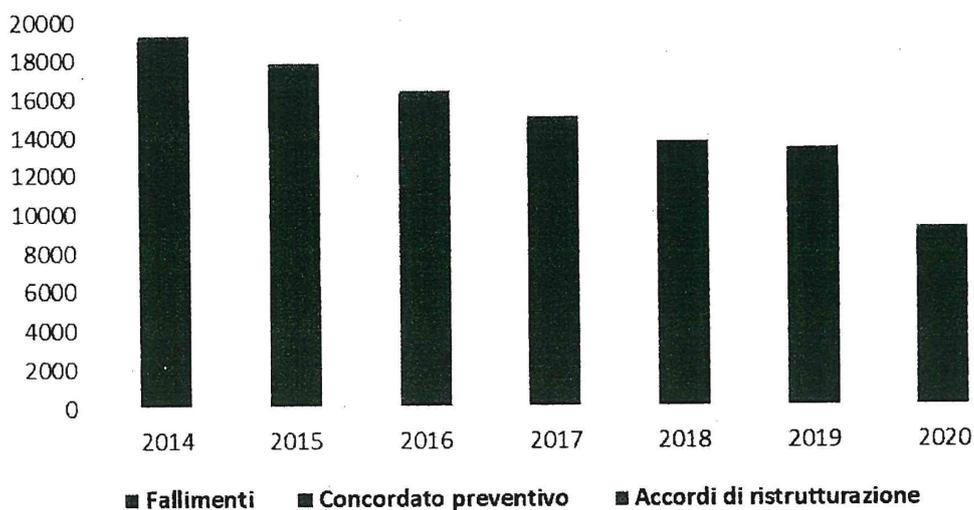
(n. iscrizioni, media 2017-2019)



Fonte: Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa.

Nella tabella “*Procedure concorsuali*” è sintetizzato l’utilizzo delle procedure concorsuali negli anni dal 2014 al 2020. Come meglio visibile nel successivo grafico, tale utilizzo è ciclico e dipende dall’andamento del ciclo economico. Nel 2020 il numero delle procedure è inferiore a quello degli anni precedenti per effetto delle misure di sostegno e della moratoria di cui si è detto.

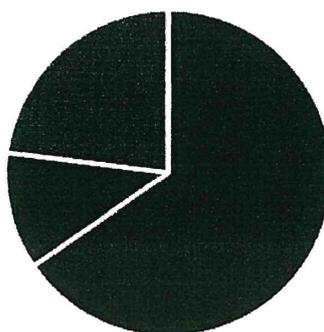
Procedure concorsuali



Fonte: Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa.

Il successivo diagramma suddivide i concordati preventivi per finalità degli stessi (i dati sono relativi al periodo fino al 2015). Da esso emerge che circa i due terzi dei concordati sono liquidatori e che del restante terzo dei concordati in continuità, i due terzi sono in continuità indiretta.

Finalità dei concordati preventivi (percentuali)



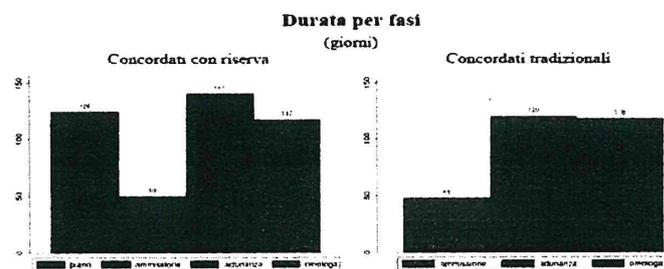
■ Liquidatorio ■ Continuità diretta ■ Continuità indiretta

Fonte: A. Danovi, S. Giacomelli, P. Riva e G. Rodano, «Strumenti negoziali per la soluzione delle crisi d'impresa: il concordato preventivo», Quaderni di Economia e finanza n. 430, 2018.

L'istogramma "Durata procedure di concordato" (*infra*) mostra i tempi di approvazione dei concordati, distinta per fasi. L'analisi distingue tra concordati con riserva e concordati tradizionali.

Per il concordato tradizionale, la durata media è circa dieci mesi; di questi, circa tre mesi sono destinati alle operazioni di voto. La durata è maggiore per il concordato con riserva.

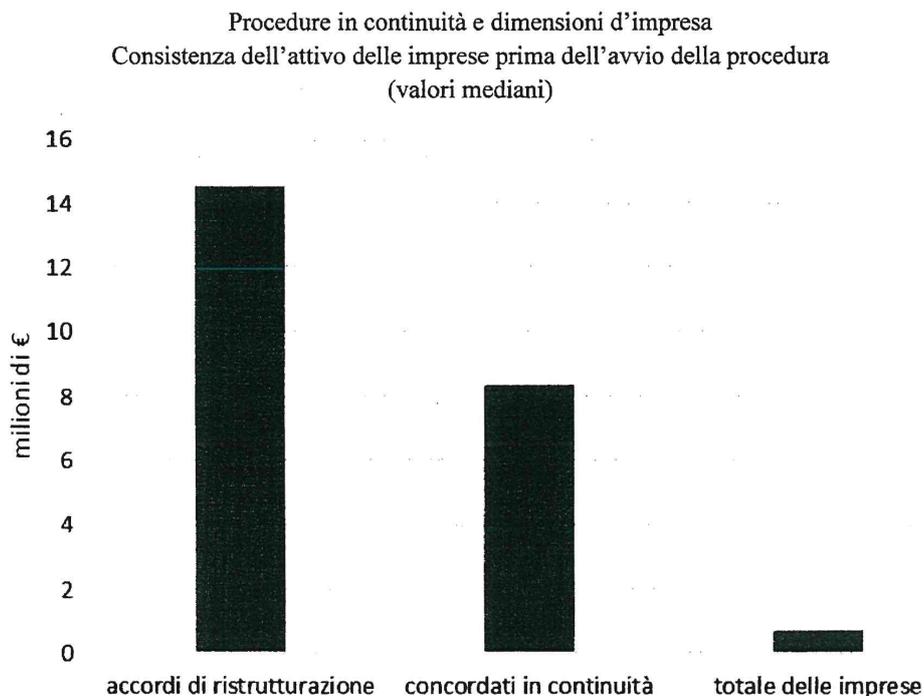
Durata procedure di concordato



Fonte: A. Danovi, S. Giacomelli, P. Riva e G. Rodano, «Strumenti negoziali per la soluzione delle crisi d'impresa: il concordato preventivo», Quaderni di Economia e finanza, n. 430, 2018.

I dati relativi alla durata delle procedure di concordato sono stati tenuti in considerazione nel disegnare la nuova procedura di concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio (di cui agli articoli 18 e 19 del decreto-legge), nell'ambito del quale sono state eliminate le fasi di ammissione e del voto e la tutela dei creditori è riservata all'eventuale opposizione, per l'appunto allo scopo di ridurre la durata della procedura, la cui peculiarità sta nel fatto di rappresentare l'esito del percorso di composizione negoziata.

Come risulta dal diagramma che segue, le dimensioni delle imprese che ricorrono agli accordi e ai concordati sono di gran lunga superiori a quelle medie delle imprese fallibili. Tale dato depone nel senso della maggiore convenienza a ricorrere a questi strumenti quando la dimensione delle imprese e le esposizioni sono rilevanti e dimostra quindi l'utilità dello strumento della composizione negoziata soprattutto per le micro, piccole e medie imprese, per le quali gli strumenti di composizione della crisi tradizionali sono dispendiosi e poco efficaci.

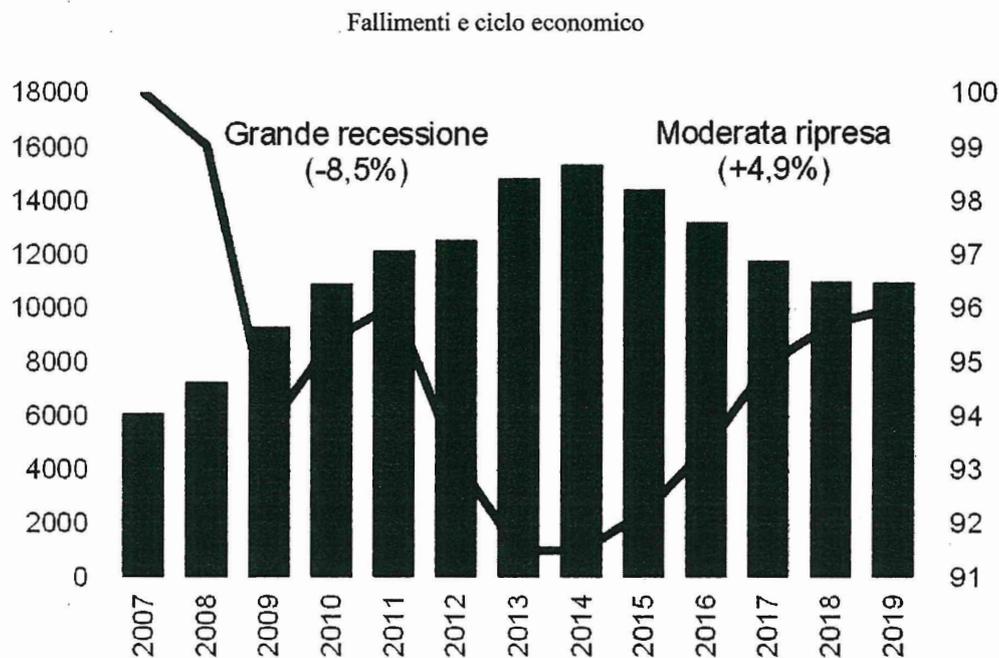


*

Fonte: A. Danovi, J. Donati, I. Forestieri, T. Orlando e A. Zorzi: "Procedure concorsuali in continuità aziendale: accordi di ristrutturazione e concordati preventivi in Italia", Quaderni di Economia e finanza N. 574, luglio 2020

* Imprese «fallibili» *

Il grafico che segue, relativo al rapporto tra i fallimenti e il ciclo economico, evidenzia che alla caduta del PIL (rappresentato dalla linea blu, che ne indica l'andamento) inizia l'incremento delle crisi, che è persistente nel tempo.

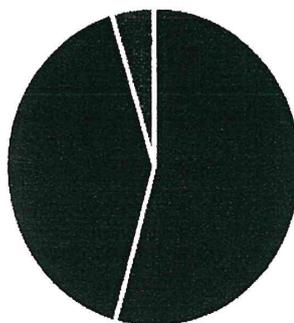


Fonte: S. Giacomelli, S. Mocetti e G. Rodano, "Fallimenti d'impresa in epoca Covid" Banca d'Italia, Note Covid-19, gennaio 2021

Nel successivo diagramma, i fallimenti sono distinti per modalità di chiusura. Da tale dato emerge che il 40% dei fallimenti viene chiuso senza ristori, di nessun genere, per i creditori (dati del 2019). Di qui l'esigenza di incentivare l'emersione precoce della crisi e la conseguente riduzione delle procedure concorsuali liquidatorie.

Modalità definizione

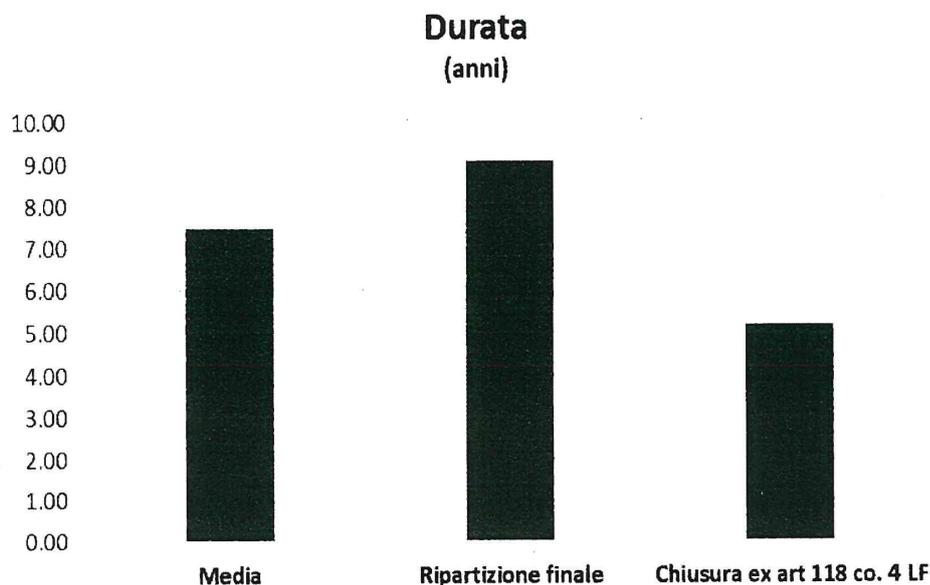
(percentuali)



■ Ripartizione finale ■ Chiusura ex art 118 co. 4 LF ■ Altre modalità

Fonte: Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa.

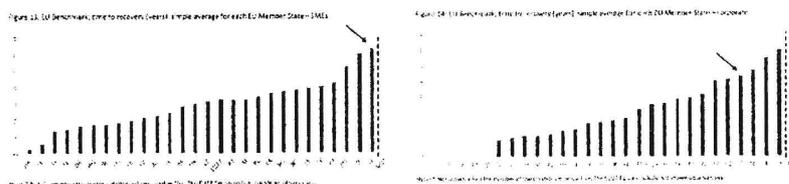
Quanto ai tempi di definizione delle procedure fallimentari, come emerge dal successivo istogramma, la loro durata media nel 2019 è stata di sette anni e mezzo. Nei fallimenti che si chiudono con un qualche ristoro per i creditori, la durata media è invece di nove anni.



Fonte: Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa.

Nell'ambito dell'Unione Europea, l'Italia è il paese con i tempi più lunghi di recupero dei prestiti alle piccole imprese e tra i peggiori con riferimento ai tempi di recupero dei prestiti alle società.

Tempi di recupero nei paesi dell'Unione europea



Fonte: European Banking Authority, «Report on the Benchmarking of National Loan Enforcement Frameworks», 2020

Non risultano dati relativi alla durata dei concordati; tuttavia, dai lavori della Commissione, è emerso che i tempi di recupero dei concordati liquidatori sono inferiori rispetto a quelli dei fallimenti e i tassi di recupero sono più alti. Questo anche perché, come si è detto, le imprese che accedono al concordato sono di dimensioni maggiori e, ovviamente, in condizioni migliori rispetto a quelle che vengono dichiarate fallite.

B) Definizione degli obiettivi dell'intervento

Il presente schema di decreto-legge interviene nella attuale situazione di generalizzata crisi economica causata dalla pandemia da SARS-CoV-2 per fornire alle imprese in difficoltà nuovi strumenti per prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi o per affrontare e risolvere tutte quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che, pur rivelando l'esistenza di una crisi o di uno stato di insolvenza, appaiono reversibili.

A fronte della situazione innanzi rappresentata, in cui le possibili alternative per affrontare i dirampanti effetti prodotti dalla crisi economica in atto sono rappresentate dal Codice della crisi d'impresa o dagli istituti della legge fallimentare (che, come evidenziato nel precedente paragrafo, sono inadeguati rispetto alla possibilità di un'emersione precoce della crisi e rispetto ai tempi di definizione delle singole procedure, che spesso avvengono in assenza di soddisfacimento per i creditori) è necessario intervenire, in via d'urgenza, con una disciplina che rinvii temporaneamente l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 14/2019 fornendo, nel contempo, agli imprenditori in difficoltà ulteriori strumenti, efficaci e poco onerosi, per il risanamento delle attività che rischiano di uscire dal mercato.

La data individuata per l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, il 16 maggio 2022 (ad eccezione del titolo II, la cui entrata in vigore è prevista per il 31.12.2023), tiene conto sia del termine entro il quale va recepita la direttiva (UE) 2019/1023 di cui si è detto, sia del disposto dell'articolo 31, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Si tratta dunque del tempo utilizzabile per la modifica di alcuni istituti ritenuti poco flessibili – che potrebbero portare a difficoltà applicative, soprattutto nell'attuale congiuntura economica – e per esercitare la delega conferita con la legge n. 53/2021 per il recepimento della disciplina comunitaria sui quadri di ristrutturazione. Il rinvio del titolo II alla data del 31.12.2023 è invece finalizzato ad avere il tempo necessario per sperimentare l'efficienza e l'efficacia della composizione negoziata, rivedere i meccanismi di allerta ed allineare l'entrata in vigore dell'allerta esterna ai tempi di rinvio contenuti nell'articolo 15 del Codice della crisi, come modificato dal decreto-legge n. 41/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021.

Proprio perché il mero rinvio del Codice della crisi non è risolutivo, ad esso si affiancano due tipologie di interventi: l'introduzione di un nuovo strumento di ausilio alle imprese in difficoltà, di tipo negoziale e stragiudiziale, e la modifica del regio decreto n. 267/1942 con l'anticipazione di quelle disposizioni dello stesso Codice utili ad affrontare la crisi economica in atto.

Il nuovo strumento, denominato “composizione negoziata della crisi”, consiste in un percorso esclusivamente di tipo volontario, più strutturato rispetto alla composizione assistita prevista dal Codice della crisi, adeguato alle mutate esigenze di cui si è detto e meno oneroso, con il quale si intende agevolare, attraverso l'affiancamento all'imprenditore di un esperto nel campo della ristrutturazione, il risanamento di quelle 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, anche mediante la cessione dell'azienda o di un ramo di essa. L'intervento dell'autorità giudiziaria è richiesto nel solo caso in cui si rendono necessarie misure protettive del patrimonio dell'imprenditore, ovvero se quest'ultimo intende ottenere finanziamenti prededucibili, o se è necessario cedere l'azienda o rideterminare il contenuto dei contratti ad esecuzione continuata o periodica o ad esecuzione differita divenuti eccessivamente onerosi in conseguenza della crisi economica causata dalla pandemia in corso. Non vi sono requisiti dimensionali di accesso alla composizione negoziata, che è concepita come uno strumento utilizzabile da tutte le realtà imprenditoriali iscritte al registro delle imprese,

comprese le società agricole. Si tratta, in definitiva, di uno strumento con il quale si ottiene l'emersione precoce della crisi incentivando le imprese in difficoltà ad attivarsi per affrontare tempestivamente le situazioni di squilibrio aziendale, prima che si traducano in crisi di liquidità irreversibili.

L'anticipazione di alcune disposizioni del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e le altre misure adottate perseguono l'obiettivo di rendere immediatamente applicabili disposizioni che agevolano l'imprenditore nella ricerca di soluzioni negoziate della crisi, attraverso l'ampliamento delle possibilità di accesso alle procedure esistenti e, più in generale, a tutti gli strumenti alternativi al fallimento previsti dalla normativa vigente, nella prospettiva della ristrutturazione aziendale.

Si tratta, in particolare, di norme che, oltre a razionalizzare l'attuale disciplina che prevede la possibilità per il tribunale di omologare il concordato preventivo anche in caso di mancata adesione da parte dei creditori istituzionali ed a fissare un termine per l'adesione agli accordi di ristrutturazione prevista dall'articolo 182-bis, quarto comma, della legge fallimentare, consentono di modificare il piano in caso di accordo di ristrutturazione omologato.

Sono inoltre introdotte deroghe ai principi della cristallizzazione del passivo e della scadenza dei debiti al momento del deposito della domanda di concordato consentendo un parziale pagamento dei lavoratori - i cui crediti sono comunque assistiti dal più alto grado privilegio, quello di cui all'articolo 2751-bis n. 1 del codice civile - e la prosecuzione dei contratti di mutuo garantiti da ipoteca sui beni utilizzati per la continuità aziendale, laddove capienti rispetto al credito garantito. Anche le maglie di accesso agli accordi di ristrutturazione vengono allargate con l'anticipazione dell'entrata in vigore degli istituti, previsti nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, degli accordi ad efficacia estesa e degli accordi agevolati.

Ancora, la convenzione di moratoria, oggi ammessa per i soli intermediari finanziari rappresentanti la metà dell'indebitamento complessivo, viene estesa ai crediti di qualsiasi natura.

Sempre con il fine di incentivare la soluzione negoziata delle crisi, con particolare riferimento alle crisi presumibilmente innescate dalla pandemia in corso, vengono adottati interventi con i quali:

- si estende al 31.12.2022 l'orizzonte temporale entro il quale è attualmente consentito all'imprenditore in crisi di uscire dalla fase introdotta con il ricorso ai sensi dell'art. 161, sesto comma, della legge fallimentare ricorrendo al piano attestato di cui all'articolo 67, comma 3, lettera d) della legge fallimentare;

- si sancisce, fino al 31.12.2021, l'improcedibilità dei ricorsi di risoluzione del concordato preventivo e dei ricorsi per la dichiarazione di fallimento proposti nei confronti degli imprenditori che hanno presentato una proposta e un piano di concordato con continuità aziendale omologati dopo il 1° gennaio 2019;

- si consente che sino al permanere dello stato di emergenza collegato alla pandemia in atto, il termine di cui all'articolo 161, sesto comma, della legge fallimentare sia concesso nella misura massima anche in pendenza di istanza di fallimento.

C) Individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento e definizione della relativa consistenza numerica

Destinatari diretti dell'intervento regolatorio sono:

- il Ministero della giustizia e le sue articolazioni: tribunali, uffici giudiziari, personale amministrativo delle cancellerie, incaricati dall'autorità giudiziaria nei procedimenti relativi alle misure protettive e cautelari di cui agli articoli 6 e 7 e nei procedimenti autorizzativi di cui

all'articolo 10, incaricati dall'autorità giudiziaria a svolgere funzioni di gestione e di controllo nelle procedure concorsuali eventualmente introdotte all'esito della composizione negoziata;

- il Ministero dell'economia e delle finanze;
- il Ministero dello sviluppo economico;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- l'INAIL;
- l'Agenzia delle entrate;
- l'INPS;
- gli Agenti della riscossione;
- gli organi di controllo societari (revisori contabili e società di revisione)
- gli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili;
- il Consiglio nazionale forense;
- il Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro;
- i soggetti che hanno svolto funzioni di direzione e gestione di imprese ristrutturate che chiederanno l'iscrizione all'elenco degli esperti indipendenti;
- gli istituti di credito;
- il Garante per la protezione dei dati personali;
- le imprese in situazione di squilibrio finanziario ed economico patrimoniale che avranno accesso alla composizione negoziata;
- le imprese in stato di crisi o di insolvenza che avranno maggiore accesso agli strumenti di composizione negoziata della crisi, previsti dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;
- i restanti soggetti destinatari delle disposizioni del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza rinviate con il presente provvedimento.

Non considerando gli enti pubblici ed i soggetti istituzionali, l'individuazione della consistenza numerica dei destinatari va compiuta in relazione alle imprese.

Per quanto riguarda le società di capitali, si richiama il paragrafo A), contenente il dato numerico delle imprese che, secondo le stime di cui si è detto - compiute sulla base dei bilanci relativi all'anno 2019 -, si troveranno in crisi di liquidità. Sinteticamente va ricordato che il numero di tali imprese è pari a circa 100.000 e si riduce a 50.000 se si considerano le imprese che ancora hanno accesso alle linee di credito.

Va anche ricordato che le stesse previsioni indicano in 80.000 le società il cui capitale è inferiore al limite legale e che, di tali imprese, 50.000 sono quelle fallibili, cioè non sono in possesso dei limiti dimensionali previsti dall'articolo 1 della legge fallimentare.

Non è invece possibile stimare il numero delle società di persone, delle imprese individuali o delle società agricole che faranno ricorso alle nuove disposizioni. Tali imprese non sono infatti soggette all'obbligo di deposito dei bilanci e sfuggono a stime simili a quella appena menzionata.

Può tuttavia essere utile ricordare il numero complessivo delle micro imprese e delle PMI² attive in Italia, che potranno fare ricorso alla composizione negoziata in presenza di una situazione di

² Secondo i criteri dettati dalla raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003, recepita dal decreto del Ministro delle attività produttive del 18 aprile 2005, sono PMI le imprese aventi meno di 250 dipendenti e un fatturato inferiore ai 50 milioni di euro, la piccola impresa è quella che "occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR", mentre "si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR" (così allegato alla raccomandazione, articolo 2).

squilibrio patrimoniale, economico e finanziario come definita all'articolo 2 dello schema di decreto-legge. Secondo quanto riportato dal documento Istat di censimento permanente delle imprese 2019, del 7.2.2020, i due terzi delle imprese attive in Italia, nel numero di 821 mila, sono microimprese, 187 mila, corrispondente al 18,2%, sono piccole imprese, e solo il 2,3% è rappresentato dalle imprese con oltre 250 dipendenti (cfr. documento citato - <https://www.istat.it/it/files/2020/02/Report-primi-risultati-censimento-imprese.pdf>).

D) Valutazione dell'intervento, con analisi e, ove possibile, quantificazione dei principali impatti (benefici e costi attesi) per categoria di destinatari dell'intervento e per la collettività nel suo complesso

In relazione alle valutazioni compiute per l'adozione dell'intervento normativo in esame, si osserva quanto segue.

d.1) Regolazione immutata

L'opzione zero è stata valutata come non percorribile atteso che, come già diffusamente esposto, la stessa comporterebbe l'entrata in vigore, il 1° settembre 2021, del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che appare inadeguato tanto rispetto alla mutata situazione socio-economica, quanto rispetto alla necessità di adeguamento del sistema giuridico nazionale alle previsioni della direttiva (UE) 2019/1023. Deve aggiungersi che l'entrata in vigore del Codice determinerebbe la necessità di portare a termine sia la struttura necessaria al funzionamento dell'OCRI (tra cui la piattaforma informatica creata da Unioncamere per la gestione della composizione assistita) sia le modifiche del processo civile telematico collegate all'entrata in vigore del procedimento unico introdotto dallo stesso Codice.

Esclusa l'opzione zero, l'intervento regolatorio ha comportato l'esame di diverse ulteriori opzioni che, adeguatamente valutate, hanno condotto alle scelte trasfuse nello schema di decreto-legge. In particolare, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza e rispetto ai quali sono emerse più alternative, si descrivono di seguito le opzioni considerate.

d.2) Rinvio dell'entrata in vigore del Codice della crisi e dell'insolvenza

È stata in primo luogo valutata l'opportunità di mantenere la data del 1° settembre 2021, prevista dall'articolo 389 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza per l'entrata in vigore dell'intero codice (rispetto alla quale si rimanda alle considerazioni esposte nel precedente paragrafo d.1) ovvero di disporre il rinvio.

Nell'ambito dell'opzione del rinvio è stata valutata sia la possibilità di rinvio dell'intero Codice che quella del rinvio di alcune sue parti, ed in particolare del solo titolo II, relativo alle misure di allerta ed al funzionamento dell'OCRI.

Una volta esclusa la seconda opzione, ritenuta non praticabile per l'omogeneità che contraddistingue gli istituti e le previsioni contenute nel Codice, fortemente interconnessi tra loro, si è ritenuto che il mero rinvio, in assenza di previsione di istituti atti alla precoce emersione delle condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario suscettibili di tradursi in una situazione di crisi o di insolvenza, non avrebbe fornito alle imprese gli strumenti necessari per affrontare l'attuale congiuntura economica.

In particolare l'ipotesi di rinvio del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza senza la previsione di uno strumento atto a far emergere precocemente le situazioni di difficoltà economica

ed a consentire il risanamento aziendale, comporterebbe il perdurante vigore della legge fallimentare nella sua attuale formulazione, non idonea, come già esposto, all'attuale contesto economico, al previsto esponenziale aumento dei procedimenti concorsuali di tipo giudiziario e agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

Deve aggiungersi che, secondo quanto risulta dai dati sintetizzati nel grafico "Fallimenti e ciclo economico" (v. lettera A), l'eventuale risalita del PIL non comporterebbe un'immediata ricaduta in termini di riduzione del numero delle procedure fallimentari, cosicché la previsione di strumenti di emersione precoce e gestione della crisi appare necessaria anche ove la situazione economica complessiva andasse incontro ad un miglioramento.

L'opzione prescelta, relativa al rinvio dell'intero Codice (sia pure a due date differenziate), tiene pertanto conto della già evidenziata sua inadeguatezza rispetto al mutato contesto socio-economico conseguente alla pandemia e all'adozione della direttiva (UE) 2019/1023, nonché degli elementi acquisiti nel corso dei lavori della Commissione, ed è affiancata da interventi di ausilio al risanamento aziendale che vanno in due direzioni. È stato ritenuto opportuno anticipare il vigore di alcune disposizioni del Codice, ritenute idonee ad agevolare la soluzione concordata della crisi (contenute negli articoli 58, 59, 60, 61, 62), attraverso l'introduzione di norme di contenuto sostanzialmente analogo nel regio decreto n. 267/1942.

Per tutte le motivazioni sin qui rappresentate, è stato inoltre previsto uno strumento del tutto innovativo volto ad incentivare la precoce emersione di situazioni di squilibrio e la loro gestione in vista del risanamento dell'impresa. Si tratta, in particolare, di un percorso negoziale e stragiudiziale atto ad agevolare le trattative con i creditori e con i soggetti interessati dal procedimento di ristrutturazione.

d.3) Imprese non fallibili

Nel configurare il nuovo strumento di composizione negoziata, ne è stato discusso e valutato l'ambito soggettivo di applicazione, al fine di stabilire se limitarlo alle imprese fallibili o se estenderlo a tutte le realtà imprenditoriali, anche non commerciali.

La seconda soluzione è stata quella prescelta al fine di consentire il più ampio ausilio alle imprese, nella consapevolezza che proprio le imprese di minori dimensioni necessitano di strumenti per valutare le proprie condizioni patrimoniali e finanziarie e quindi per affrontare le eventuali situazioni di crisi o di insolvenza reversibile in cui si trovano.

Tale soluzione ha anche portato al superamento, rispetto alle imprese agricole, della tradizionale distinzione rispetto alle imprese commerciali, tenendo conto dell'importanza del settore in cui esse operano e delle dimensioni, spesso rilevanti, che le caratterizzano.

d.4) Natura dello strumento di composizione negoziata e dell'esperto indipendente

Nel concepire e delineare la composizione negoziata, ne sono state valutate la natura e la posizione rispetto alle procedure regolate dalla legge fallimentare.

Tra le diverse opzioni rispetto alle procedure esistenti è stata prescelta la strada del percorso non concorsuale, e dunque di tipo sostanzialmente negoziale, proprio per consentire una maggiore agilità nella gestione dell'impresa da parte dell'imprenditore che non è soggetto alle regole del concorso né a forme di spossessamento del patrimonio.

Nella stessa ottica si è deciso di sganciare del tutto il percorso da procedimenti di tipo giurisdizionale agganciandolo invece al sistema camerale, ritenuto il più idoneo ad offrire, a tutti iscritti nel registro delle imprese che si trovano in situazioni di difficoltà o di squilibrio reversibile, il supporto e le informazioni necessarie per restare sul mercato. L'intervento del tribunale è eventuale ed incidentale ed è limitato alle ipotesi in cui l'imprenditore chiede una protezione del

patrimonio dalle azioni dei creditori o nei casi in cui il processo di ristrutturazione necessita di nuovi finanziamenti o della cessione dell'azienda o di rami di essa.

Nell'immaginare un percorso quale quello appena descritto, che necessita della presenza di una figura professionale e specializzata in grado di assistere ed accompagnare l'imprenditore in difficoltà, sono state valutate tutte le opzioni praticabili in relazione ai poteri ed alle prerogative da attribuire a detta figura tenendo conto dei poteri e delle prerogative che caratterizzano, nella legislazione vigente, i professionisti che gestiscono le procedure concorsuali e di composizione negoziata esistenti. Coerentemente con la natura stragiudiziale e negoziale della composizione, è stata prescelta l'opzione della creazione di una figura del tutto nuova che, munita di specifiche competenze nella ristrutturazione aziendale, sia in grado di valutare la praticabilità del risanamento, affiancare l'impresa durante le trattative, verificare la coerenza di atti di gestione potenzialmente dannosi e, infine, valutare o proporre le possibili soluzioni praticabili.

d.5) Nomina dell'esperto

L'ipotesi di nomina dell'esperto da parte del Tribunale, emersa inizialmente, è stata ritenuta non coerente con la funzione e lo scopo del percorso di composizione negoziata.

E' stata dunque valutata la possibilità di nomina da parte del segretario generale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Anche tale opzione è stata esclusa all'esito dell'interlocuzione avuta con le altre Amministrazioni concertanti, essendosi privilegiata la nomina ad opera di una commissione composta di tre membri, designati da diverse autorità, allo scopo di garantire la massima imparzialità delle operazioni di nomina.

d.6) Consultazione lavoratori

La disciplina contenuta nella direttiva (UE) 2019/1023 sui quadri di ristrutturazione preventiva, ha portato a svolgere un'attenta analisi della posizione dei lavoratori al fine di non pregiudicarne i diritti neanche nel caso di concessione di misure protettive del patrimonio in favore dell'imprenditore. Sono state valutate le possibili procedure applicabili nel caso in cui, nel corso della composizione negoziata, emerga la necessità per l'impresa di adottare misure organizzative idonee ad incidere sulla posizione lavorativa dei dipendenti. Le opzioni valutabili erano date dal rapporto rispetto alle procedure di consultazione esistenti e rispetto alle dimensioni della singola impresa.

E' stata dunque prescelta la soluzione di imporre l'adozione di una nuova procedura di consultazione con le organizzazioni sindacali utilizzabile dalle imprese con più di quindici dipendenti in assenza dei presupposti di applicabilità delle procedure già esistenti.

d.7) Procedimenti previsti dagli articoli 7 (misure protettive e cautelari) e 10 (autorizzazioni del tribunale e rinegoziazione dei contratti) ed individuazione del giudice competente

Nel disciplinare i procedimenti attraverso i quali l'impresa ricorre al tribunale nel corso della composizione negoziata, le opzioni praticabili sono state quella di introdurre nuovi procedimenti o di utilizzare procedimenti esistenti. E' stata prescelta la seconda opzione in accordo con la DGSIA - Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati di questo Dicastero, al fine di assicurare l'immediata operatività degli istituti, con conseguente utilizzo, per quanto possibile, delle opzioni già previste nel processo civile telematico. I procedimenti disciplinati dall'articolo 7, che presentano carattere di urgenza, si svolgono dunque nella forma prevista dagli articoli 669-bis e seguenti del codice di procedura civile, mentre a quelli previsti dall'articolo 10 si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Per quanto riguarda la competenza, tra l'attribuzione al tribunale delle imprese o al tribunale di cui all'articolo 9 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è stato privilegiato il secondo sia per

ragioni di maggiore celerità di tali procedimenti, attribuiti al giudice monocratico, sia per la maggiore capillarità e vicinanza dei tribunali del luogo della sede principale rispetto alle sezioni specializzate, aventi competenza distrettuale.

d.8) Disciplina del compenso dell'esperto, con particolare riferimento al soggetto tenuto al relativo pagamento.

La scelta di far sostenere il costo della composizione negoziata all'imprenditore che vi accede è stata adottata in ragione dell'assenza di alternative concretamente praticabili e in continuità con quanto già previsto dal Codice della crisi d'impresa in relazione alla composizione assistita davanti all'OCRI (avente costi di molto superiori rispetto a quelli immaginabili con il nuovo strumento di composizione). Si è peraltro ritenuto che i benefici derivanti dal risanamento siano superiori ai costi che l'imprenditore sarà tenuto a sostenere per il pagamento del compenso dell'esperto.

d.9) Concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio.

Con riferimento al concordato semplificato per la cessione dei beni è stata considerata l'opzione di prevederlo solo come possibile esito della procedura di composizione negoziata o l'opzione di configurarlo come strumento autonomo, idoneo ad assicurare una maggiore speditezza delle procedure di concordato liquidatorie per effetto dell'assenza della fase di ammissione e della fase di voto.

È stata prescelta la prima opzione in quanto si è ritenuto che l'eliminazione della fase del voto dei creditori possa giustificarsi esclusivamente in ragione delle trattative che caratterizzano il percorso della composizione negoziata, che assicurano il coinvolgimento dei creditori nella ricerca di una soluzione della crisi. La mancanza della fase di ammissione viene invece controbilanciata dall'acquisizione, da parte del tribunale, della relazione finale redatta dell'esperto indipendente oltre che dalla richiesta, ancora all'esperto, di un parere sui presumibili risultati della liquidazione e sulle garanzie offerte dall'impresa. Il tribunale è inoltre dotato di penetranti poteri di controllo sull'ammissibilità e sulla fattibilità del piano.

Sempre rispetto al concordato semplificato sono state inoltre valutate le due opzioni alternative di ancorarlo ai principi generali che regolano il concordato preventivo o di concepirlo come strumento a sé stante, sempre di tipo liquidatorio, alternativo al fallimento. È stata prescelta la prima opzione al fine di mantenere saldi i principi che regolano la materia concorsuale, ed in particolare il fatto che, rispetto al fallimento, il concordato deve poter assicurare un'utilità a ciascun creditore (anche al fine di evitare il possibile utilizzo distorto di tale procedura al solo fine di evitare il fallimento).

d.10) Disciplina della legge fallimentare e composizione della crisi.

Una volta deciso il rinvio del Codice della crisi e delineato lo strumento di composizione negoziata è stata valutata anche l'idoneità della legge fallimentare e dei suoi istituti ad affrontare il previsto e prevedibile aumento delle procedure concorsuali. Su tale aspetto, tra le opzioni di continuare ad applicare la disciplina vigente oppure di modificare alcuni istituti senza dubbio risalenti e rigidi in una situazione di crisi economica quale quella attuale, è stata prescelta la seconda. Sono stati quindi attuati interventi modificativi che riprendono alcune norme del Codice della crisi, integrando la disciplina degli accordi di ristrutturazione e, in parte, del concordato preventivo, al fine di rendere tali istituti maggiormente accessibili alle imprese che possono perseguire il risanamento aziendale.

L'opzione scelta opera il rinvio dell'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e al contempo fornisce alle imprese strumenti normativi finalizzati alla precoce emersione della crisi e al risanamento mediante un nuovo strumento di ausilio che passa per le camere di commercio e mediante l'anticipazione di alcune disposizioni del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza idonee, come già detto, ad agevolare l'imprenditore nella ricerca di soluzioni negoziate della crisi.

I soggetti maggiormente coinvolti dall'intervento sono le imprese, i creditori e gli altri soggetti identificati nella lettera C).

Per quanto riguarda i benefici, va ribadito che la procedura di composizione negoziata, che costituisce la principale novità della riforma, introduce uno strumento di sostegno stragiudiziale diretto in prima battuta ad una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell'impresa e destinato a risolversi in un percorso nell'ambito della quale l'imprenditore tratta con i creditori e con gli altri soggetti interessati al risanamento con l'ausilio di un esperto. Gli esiti di tale percorso sono rappresentati da accordi raggiunti con tutti i creditori, o con alcuni di essi (ad esempio quelli meno conflittuali o quelli strategici), oppure dall'accesso alle procedure di ristrutturazione disciplinate dalla legge fallimentare e al concordato semplificato di cui si è detto. Il sistema si avvale di un esperto indipendente, iscritto in un elenco istituito presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed è destinato ai soggetti che svolgono attività imprenditoriale, comprese le imprese agricole e quelle minori, nonché le grandi imprese e gruppi di imprese.

Tra i principali vantaggi si segnalano:

- la possibilità per l'imprenditore in difficoltà che voglia tentare una soluzione prima che lo stato di squilibrio in cui si trova diventi crisi o che la crisi degeneri in insolvenza irreversibile, di avvalersi dell'ausilio e del supporto di un soggetto professionalmente qualificato, per il quale è prevista una specifica formazione nel settore aziendalistico e delle tecniche di negoziazione secondo una logica di mediazione e composizione con i creditori e con gli altri soggetti interessati (come le rappresentanze sindacali);
- la natura riservata e confidenziale della procedura, che consente di evitare la diffusione di informazioni sull'impresa che ne potrebbero pregiudicare l'immagine commerciale e, ancor più grave, l'accesso al credito;
- la possibilità, per l'esperto, di invitare le parti a rideterminare, secondo buona fede, il contenuto dei contratti ad esecuzione continuata o periodica ovvero ad esecuzione differita (ad esclusione dei contratti di lavoro) se la prestazione è divenuta eccessivamente onerosa per effetto della pandemia da SARS-CoV-2, nonché, in mancanza di accordo, la possibilità per l'imprenditore di ricorrere al tribunale, che può rideterminare equamente le condizioni del contratto, per il periodo strettamente necessario e come misura indispensabile ad assicurare la continuità aziendale;
- la previsione di misure premiali sia di natura patrimoniale-fiscale (art. 14) sia relative alla responsabilità penale dell'imprenditore in relazione ai pagamenti e alle operazioni compiuti nel periodo successivo all'accettazione dell'incarico da parte dell'esperto in coerenza con l'andamento delle trattative e nella prospettiva di risanamento dell'impresa, nonché ai pagamenti e alle operazioni autorizzati dal tribunale a norma dell'articolo 10 (articolo 12, comma 5);
- l'introduzione di misure protettive del patrimonio che operano non automaticamente ma solo su richiesta dell'imprenditore. Tali misure, limitate al periodo di tempo occorrente sino alla chiusura del percorso ed all'eventuale raggiungimento di accordi con i creditori, scattano al momento della pubblicazione dell'istanza nel registro delle imprese e, per restare efficaci, devono essere

confermate dal tribunale che può confermarle o meno ma può anche modularle con previsioni selettive;

- la possibilità, per l'imprenditore, di essere autorizzato dal tribunale a contrarre finanziamenti prededucibili ai sensi dell'articolo 11 del regio decreto n. 267/1942, purché funzionali rispetto alla continuità aziendale e alla migliore soddisfazione dei creditori. Non è configurabile un danno per i creditori titolari di diritti maturati in epoca anteriore muniti di una causa legittima di prelazione, ed in particolare per i creditori pubblici, posto che si tratta di finanziamenti che consentono la prosecuzione dell'attività ed il conseguente ripristino delle capacità solutorie dell'impresa, alternativa senz'altro più favorevole per i creditori rispetto alla gestione della crisi in sede concorsuale;

- la possibilità, per l'imprenditore, di trasferire in qualsiasi forma l'azienda o uno o più dei suoi rami, senza gli effetti previsti dall'articolo 2560 secondo comma, del codice civile, quando ciò è necessario per assicurare la continuità aziendale e la migliore soddisfazione dei creditori (fermo il disposto dell'articolo 2112 del codice civile).

- la possibilità, per i creditori, di addivenire in tempi brevi ad un accordo professionalmente guidato, a garanzia di un migliore e più celere soddisfacimento dei loro crediti, con conseguente vantaggio tanto per i medesimi creditori quanto per i dipendenti, favoriti dalla prosecuzione dell'attività dell'impresa;

- la previsione di un concordato semplificato, di tipo liquidatorio, come possibile esito della procedura di composizione negoziata, che ha l'effetto di ridurre i tempi delle procedure di concordato con conseguenti benefici in termini di durata media delle stesse.

Rispetto alle micro, piccole e medie imprese, l'intervento in esame sostituisce alla gestione dell'allerta del Codice della crisi, costosa e poco appetibile, il percorso negoziale di valutazione e risoluzione della crisi di cui si è detto, meno oneroso e aperto ad ogni imprenditore iscritto al registro delle imprese.

La peculiarità della composizione negoziata sta infatti nell'essere concepita quale uno strumento accessibile a tutte le imprese, anche a quelle agricole, senza limiti dimensionali.

Come già evidenziato, la necessità di avere un esperto indipendente, terzo ed autorevole, che aiuti l'imprenditore a comprendere la gravità dello squilibrio in cui si trova affiancandolo nella gestione delle trattative con i creditori e con le altre parti interessate nel processo di ristrutturazione, è maggiormente sentita dalle realtà imprenditoriali più piccole. Si tratta infatti di attività produttive che hanno minori possibilità di avvalersi di consulenti muniti di specifiche competenze nella materia del risanamento aziendale e dunque hanno minori occasioni di poter analizzare la propria situazione in tempo utile per evitare che diventi irreparabile.

La previsione della pubblicazione sui siti delle camere di commercio della composizione negoziata, delle sue modalità di svolgimento e dei possibili esiti agevolerà anche, sempre a vantaggio delle micro, piccole e medie imprese la conoscibilità del nuovo strumento e delle sue potenzialità da parte di chi, non avendo di regola a disposizione consulenti specializzati, non è in grado di comprenderne la funzione e l'utilità.

Anche il test pratico di ragionevole perseguibilità del risanamento, a sua volta pubblicato nella piattaforma della composizione accessibile dai siti camerali, è concepito come uno strumento di grande utilità che sarà a disposizione delle imprese, ed in particolare di quelle più piccole, per comprendere la propria situazione in tempo utile.

A tal fine è previsto che il test sia di agevole utilizzo, in quanto prevede l'inserimento di pochi dati contabili, e che possa essere utilizzato anche prima dell'inizio della composizione negoziata. La sua peculiarità è anche quella di poter essere utilizzato dall'imprenditore personalmente, oltre che

per il tramite dei suoi consulenti, con immediato vantaggio proprio per le realtà imprenditoriali meno strutturate.

Va inoltre ricordato che il buon funzionamento del sistema di gestione della crisi d'impresa si riflette sul regolare andamento del mercato evitando le distorsioni della concorrenza che si verificano quando imprese insolventi operano al fianco di imprese sane ponendo queste ultime in una posizione di obiettivo svantaggio che può portare alla crisi.

In definitiva, la disciplina in esame andrà a vantaggio anche delle PMI sia in via diretta, aiutando il risanamento di quelle che ricorreranno alla procedura di composizione negoziata, sia in via indiretta se si considera che spesso i creditori da tutelare sono altre imprese che vengono danneggiate dalla crisi o dall'insolvenza di un operatore con il quale intrattengono rapporti negoziali o commerciali.

In relazione ai costi va sottolineato che l'intervento normativo, complessivamente considerato, comporterà degli oneri in capo alle imprese che si avvarranno della composizione negoziata le quali dovranno sostenere un costo al momento dell'accesso alla piattaforma telematica, volto a coprire i costi amministrativi collegati al suo funzionamento, e il costo del compenso dell'esperto indipendente.

Sui costi amministrativi si sottolinea che, per come concepita la composizione negoziata, affidata ad un solo esperto, essi saranno sensibilmente inferiori a quelli che si sarebbero sostenuti per il funzionamento e l'operatività dell'OCRI (nel quale l'ausilio all'impresa è fornito da un collegio composto da tre membri). L'entità dei tali oneri non è prevedibile in quanto si tratta di un costo che si spalma sugli effettivi utilizzatori dello strumento e che quindi si presta a rilevanti possibilità di oscillazioni che dipendono da quante imprese faranno ricorso alla composizione negoziata.

Il compenso dell'esperto rappresenta il corrispettivo delle funzioni che svolge ed è anch'esso a carico del singolo imprenditore.

Il costo stimato per la realizzazione della piattaforma telematica nazionale e per il suo mantenimento è invece posto a carico dello Stato e finanziato, il primo, dal Ministero della giustizia e, il secondo dal Ministero dello sviluppo economico.

E) Individuazione delle condizioni specifiche per l'attuazione dell'intervento e delle modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione

Le principali condizioni di attuazione delle nuove procedure, che possono incidere nel breve e medio termine sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, nonché sugli assetti organizzativi delle imprese destinatarie delle procedure, sono:

- l'istituzione della piattaforma telematica nazionale, accessibile agli imprenditori iscritti nel registro delle imprese attraverso il sito istituzionale di ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sulla quale è disponibile una lista di controllo particolareggiata, che contiene indicazioni operative per la redazione del piano di risanamento e il test pratico, di cui si è detto, per la verifica della ragionevole perseguibilità del risanamento. La piattaforma rappresenta uno strumento indispensabile per il funzionamento della composizione negoziata e la sua realizzazione può avvenire in tempi rapidi mediante il completamento e l'adattamento dell'analoga piattaforma che Unioncamere ha previsto e realizzato per il funzionamento dell'OCRI, in vista dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (della cui realizzazione si è appreso a seguito dell'audizione di Unioncamere nel corso dei lavori della Commissione);

- la formazione, presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di ciascun capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, di un elenco di professionisti, esperti nel campo del risanamento aziendale;
- la costituzione, presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura del capoluogo della regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, di una commissione per la nomina dell'esperto, di durata biennale, composta da un magistrato designato dal presidente della sezione specializzata in materia di impresa, un membro designato dal presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura e un membro designato dal Prefetto;
- l'adozione, da parte del Ministero della giustizia, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, di un decreto dirigenziale per la definizione del contenuto della piattaforma, della lista di controllo particolareggiata, delle indicazioni per la redazione del piano di risanamento, delle modalità di esecuzione del test pratico, del modello per la presentazione dell'istanza di nomina dell'esperto, nonché per la previsione della formazione da effettuarsi da parte dei soggetti che intendono iscriversi all'elenco degli esperti.

Si stima che i suddetti costi di adeguamento "sostanziale" necessari per avviare i percorsi di composizione negoziata potranno essere compensati nel breve e medio termine dagli effetti positivi sopra descritti, nonché dai vantaggi derivanti in generale dal consentire alle imprese in difficoltà finanziarie di ristrutturarsi in una fase precoce, evitando l'insolvenza e proseguendo l'attività.

In tal modo si consentirà che non venga disperso il valore aziendale e venga massimizzato il valore dell'impresa a beneficio dei creditori, dei livelli occupazionali, degli imprenditori e del sistema economico in generale.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi dell'intervento normativo potrà essere desunto, nell'ambito del monitoraggio e della successiva valutazione da compiersi, da elementi quali:

- il numero degli imprenditori che faranno ricorso alla composizione negoziata della crisi e, tra questi, il numero delle micro imprese e delle PMI;
- il numero di composizioni negoziate relative ai gruppi di imprese;
- il numero di composizioni negoziate utilizzate dalle imprese non fallibili (imprese sotto soglia e imprese agricole)
- il numero delle composizioni negoziate che si concluderanno con successo, determinando la prosecuzione dell'attività ed evitando, in tal modo, l'insolvenza;
- il numero delle composizioni negoziate che si concluderanno per assenza di prospettive di risanamento;
- la durata media dei procedimenti di composizione negoziata rispetto al termine di durata massima previsto ed alla sua proroga su richiesta di tutte le parti coinvolte;
- il numero e la durata dei procedimenti relativi alle misure protettive e cautelari di cui agli articoli 6 e 7;
- il numero di procedimenti relativi alle autorizzazioni del tribunale disciplinate dall'articolo 10;
- il numero e la durata dei procedimenti di concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio;
- il numero dei concordati semplificati che si concluderanno con l'omologazione e quelli sfoceranno in una procedura fallimentare;
- il numero dei piani attestati e degli accordi di ristrutturazione dei debiti conclusi all'esito della composizione negoziata;
- il numero dei piani attestati e degli accordi di ristrutturazione dei debiti i cui effetti saranno imposti alla minoranza dissenziente;

- la percentuale di soddisfacimento dei creditori nell'ambito dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazione utilizzati dall'imprenditore all'esito della composizione negoziata, confrontando il relativo dato con quello rilevato prima del presente intervento normativo.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR E PERCORSO DI VALUTAZIONE

La redazione dello schema di decreto-legge in esame si avvale, come già indicato, dei risultati dell'attività della "Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi sul Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza" costituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia con decreto del 22 aprile 2021 della Ministra della giustizia e presieduta dalla Professoressa Ilaria Pagni. Sono state infatti acquisite le proposte e le valutazioni della suddetta commissione.

Nel corso dei lavori della commissione sono state effettuate, in videoconferenza, audizioni con i seguenti soggetti: Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Unione nazionale giovani dottori commercialisti ed esperti contabili, Consiglio nazionale forense, Unione nazionale delle camere civili, Associazione italiana giovani avvocati, Organismo congressuale forense, Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, CGIL, CISL, UIL, Unioncamere, Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confagricoltura, Unione nazionale delle cooperative italiane, Banca d'Italia, ABI, Associazione nazionale magistrati.

L'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia ha inoltre consultato, anche a mezzo videoconferenze e interlocuzioni scritte, gli uffici legislativi del MEF e del MISE, nonché la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - tramite l'esperto giuridico del Ministro, nominato anche componente della Commissione - e l'Agenzia delle Entrate.

Tra gli altri, il Consiglio nazionale dell'ordine dei commercialisti e degli esperti contabili, CGIL, Assonime e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Milano hanno fatto pervenire propri contributi.



Ministero della Giustizia

Ufficio Legislativo

Al Capo del Dipartimento

per gli Affari Giuridici e Legislativi

RICHIESTA DI ESENZIONE DALL' AIR

Si richiede, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, l'esenzione dall' AIR, con riferimento alle norme contenute nel **CAPO II** (*Ulteriori misure urgenti in materia di giustizia*) dello schema di decreto-legge recante misure urgenti in materia di crisi di impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia, in relazione al ridotto impatto dell'intervento per le seguenti motivazioni, congiuntamente considerate:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
 - b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
 - c) risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
 - d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.
- a) Il **CAPO II**, contenente "**Ulteriori misure urgenti in materia di giustizia**", è composto dagli articoli 24, 25 e 26.
- L'**articolo 24** (*Aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria*) dispone un aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria di venti unità, necessario per consentire la piena attuazione del regolamento (UE) 2017/1939 in materia di cooperazione rafforzata che ha istituito la Procura europea («EPPO») senza pregiudicare le risorse del personale di magistratura in servizio presso gli uffici di procura della Repubblica individuati quali sedi di servizio dei procuratori europei delegati. La disposizione comporta pertanto costi di adeguamento di scarsa entità rispetto ai destinatari per la dimensione quantitativa dell'aumento, per il quale si procederà nei modi e tempi ordinari.
- L'**articolo 25** (*Misure urgenti in materia di semplificazione delle procedure di pagamento degli indennizzi per equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*) prevede, con l'adozione di appositi decreti dirigenziali, la semplificazione e velocizzazione delle procedure di pagamento degli indennizzi per equa riparazione in caso

di violazione del termine di ragionevole durata del processo (c.d. legge Pinto) e per il pagamento delle somme dovute in forza di titoli giudiziari. L'intervento prevede la digitalizzazione di tali procedure che porterà al più efficiente impiego delle risorse economiche allocate sugli appositi capitoli di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, fornendo liquidità a cittadini e imprese nei tempi normativamente previsti per tali pagamenti così migliorando in termini complessivi l'efficienza del sistema giudiziario.

La norma non comporta costi di adeguamento in relazione ai singoli destinatari, considerata la semplificazione e lo snellimento delle procedure con impiego delle risorse tecnologiche già in essere.

L'**articolo 26** (*Disposizioni urgenti per la semplificazione del procedimento di assegnazione delle risorse del Fondo unico giustizia*) che contiene disposizioni urgenti per la semplificazione del procedimento di assegnazione delle risorse del Fondo unico giustizia, determina un impatto di scarsa entità, in quanto si tratta di una misura temporanea connessa a interventi urgenti finalizzati al superamento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, necessari per adeguare le strutture e i sistemi informatici e tecnologici necessari a garantire la completa funzionalità delle articolazioni ministeriali.

- b) Le previsioni, come sinteticamente esposto, impattano su un numero esiguo di destinatari, in quanto l'**articolo 24** dispone un aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria di sole venti unità.

Gli **articoli 25 e 26**, inoltre, incidono in termini di maggior favore sulla platea dei destinatari, attraverso, rispettivamente, la semplificazione e la velocizzazione delle procedure di pagamento degli indennizzi per equa riparazione in caso di violazione del termine di ragionevole durata del processo (c.d. legge Pinto) e la modifica, temporanea, del procedimento di assegnazione del Fondo unico giustizia (FUG) al fine di consentire il finanziamento di interventi urgenti finalizzati al superamento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

- c) Gli interventi in esame richiedono l'impiego di risorse pubbliche di scarsa entità.

La proposta normativa di cui all'**articolo 25** apporta modifiche di natura procedurale, come evidenziato nella relazione tecnica a corredo del testo normativo in esame, i relativi interventi, connessi all'eventuale adeguamento dei sistemi informativi, potranno essere espletati avvalendosi delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La proposta normativa di cui all'**articolo 26** volta ad una modifica temporanea dell'assegnazione delle risorse FUG non impatta sugli ordinari stanziamenti di bilancio.

- d) Le norme in esame non incidono sugli assetti concorrenziali del mercato e non contengono restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche. Al contrario sono finalizzate alla maggiore funzionalità degli uffici di procura della Repubblica individuati come sedi di servizio dei procuratori europei delegati attraverso la previsione di nuove assunzioni di personale di magistratura mediante procedure ordinarie e già programmate (**articolo 24**), alla semplificazione e allo snellimento delle procedure di pagamento degli indennizzi Pinto e delle altre somme dovute sulla base di titoli giudiziari (**articolo 25**) e, infine, ad apportare modifiche solo temporanee al procedimento di assegnazione delle risorse del Fondo unico giustizia (FUG) per destinarlo anche al finanziamento di interventi urgenti finalizzati al superamento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, all'adeguamento delle strutture e dei sistemi informatici e tecnologici connessi alla gestione della fase post-emergenziale necessari a garantire la completa funzionalità delle amministrazioni della giustizia e

dell'interno, all'efficiamento delle strutture e delle articolazioni ministeriali, e delle Forze di polizia interessate, ma limitatamente all'integrazione delle risorse per le sole spese di funzionamento (**articolo 26**).

Roma, 10 agosto 2021

ja Capo dell'Ufficio legislativo
il Vice-Capo
Alfredo Storti

VISTO

Roma, 06 SET 2021



Il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

Alfredo Storti

