

*Marcella PANUCCI*

Direttore Generale Confindustria

Ringrazio la Presidente Ferranti, la Commissione Giustizia e il Gruppo PD per aver organizzato questo convegno, il cui tempismo è straordinario. Discutiamo, infatti, di una riforma ancora in corso di grande rilevanza per tutti gli operatori che ruotano intorno al mondo delle crisi, ma soprattutto per le imprese.

Avendo fatto parte della Commissione Vietti, ricordo distintamente i presupposti e, in particolare, le esigenze alla base della riforma del diritto fallimentare del 2005.

Tale riforma ha rappresentato un passaggio importante per il nostro ordinamento in quanto ha ribaltato una concezione punitiva del fallimento. Mi riferisco non solo alle sanzioni penali - che purtroppo sono rimaste invariate e che pure dovrebbero formare oggetto di una revisione, rappresentando un segmento importante di una disciplina equilibrata della gestione della crisi d'impresa - ma ai noti effetti che erano connessi al fallimento. Fallimento che, invece, rientra nella fisiologia di un ciclo economico.

La riforma del 2005 ha, dunque, avuto il merito di ricondurre il fallimento nell'alveo della normalità delle dinamiche economiche.

Essa ha avuto, poi, un altro obiettivo: la continuità aziendale. L'idea sottostante, infatti, era che, attraverso il recupero dell'attività d'impresa, si sarebbe assicurata una maggiore soddisfazione ai creditori, compresi quelli commerciali, interessati a continuare il proprio rapporto di fornitura con l'impresa da risanare, pena perdere un cliente e con esso una parte di futuri proventi.

Da qui, non soltanto il venir meno dello stigma del fallimento, al fine di stimolare l'emersione anticipata della crisi e in tal modo massimizzare le possibilità del risanamento aziendale, ma anche la configurazione di nuovi strumenti, quali gli accordi di ristrutturazione e i piani di risanamento, nonché il potenziamento dell'istituto del concordato preventivo, con l'intento di evitare, laddove possibile, la liquidazione e conseguentemente la perdita dei valori aziendali.

Il *focus*, pertanto, è stato sul debitore/imprenditore in crisi, nell'ottica di preservarne il patrimonio aziendale sia a suo vantaggio sia a vantaggio del ceto creditorio.

In stretta connessione con questo *focus*, si è prestata particolare attenzione alla tutela dei creditori finanziari. Infatti, con una serie di misure anche successive al 2005, è stato ampliato l'ambito di esclusione dalla revocatoria fallimentare così come è stato ampliato il novero dei finanziamenti pre-deducibili. Ciò al fine di agevolare il reperimento delle risorse necessarie a garantire la sopravvivenza dell'impresa in crisi. Queste misure sono state sostenute anche da Confindustria, nella consapevolezza che il finanziamento a realtà produttive in difficoltà presenta un elevato grado di rischio, che difficilmente viene assunto dall'investitore in assenza di debite garanzie.

A distanza di anni, è necessario chiedersi se le finalità perseguite con l'ondata di interventi riformatori originatisi nel 2005 possano ritenersi raggiunte.

La risposta non può prescindere dalla considerazione che, in questo decennio, abbiamo attraversato la crisi finanziaria ed economica più profonda dell'ultimo secolo, con la conseguenza che gli strumenti della gestione della crisi sono stati sottoposti a una tensione sovra-normale. Ne sono una prova i numeri citati nel corso della discussione, che dimostrano il sensibile aumento dei concordati preventivi registratosi nel 2013.

Questi numeri, però, sono anche la prova di un utilizzo molto disinvolto dello strumento concordatario. Infatti, a fronte del progressivo allargamento delle maglie regolamentari - a cominciare dall'abrogazione della percentuale minima di soddisfazione dei crediti chirografari quale condizione di ammissibilità alla procedura - si sono moltiplicate le situazioni di abuso. La principale criticità è sempre stata il ricorso al concordato con finalità prevalentemente liquidatorie, con percentuali di soddisfazione dei creditori non di rado prossime allo zero.

In altre parole, il concordato liquidatorio era nato sul presupposto che per creditori fosse più conveniente sacrificare parte del proprio credito e beneficiare di una liquidazione più rapida, in modo da evitare il deterioramento del patrimonio aziendale e il conseguente rischio di arrivare a una

qualche forma di soddisfazione a distanza di molto tempo; invece, lo stesso è andato sempre più configurandosi come uno strumento improprio di esdebitazione.

Diversi fattori vi hanno contribuito: si è detto della pesante situazione di crisi economica e dell'allentamento. Tuttavia, non si può tacere una certa leggerezza da parte dei soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione delle procedure concordatarie, compresi imprenditori e professionisti. Infatti, occorre denunciare i comportamenti opportunistici e dilatori tenuti da taluni imprenditori assistiti da professionisti conniventi e occorre farlo onde evitare che, come sta già accadendo, venga a perdersi completamente la fiducia in uno strumento di soluzione della crisi che poteva e può ancora essere utile.

Vengo allora agli ultimi interventi normativi in materia, che si sono susseguiti a partire dal 2014 e in occasione dei quali Confindustria ha svolto una costante azione propositiva, con risultati positivi. Il decreto legge c.d. "del fare" del 2014 ha agito principalmente sulla sfera dei controlli che interessano il debitore concordatario e la flessione verso il basso delle istanze, in particolare di quelle "in bianco", registratasi in seguito ha dimostrato che i presidi introdotti hanno funzionato.

Il decreto legge n. 83 dell'estate scorsa, la c.d. "miniriforma", ha recepito due importanti proposte di Confindustria: l'introduzione di soglia minima - pari al 20% - di soddisfazione dei creditori chirografari nei concordati con finalità meramente liquidatorie; l'eliminazione del meccanismo del silenzio-assenso ai fini del calcolo delle maggioranze per l'approvazione delle proposte concordatarie.

La prima misura punta a garantire che, in caso di concordati liquidatori, i creditori chirografari, ai quali fino a oggi sono state riconosciute percentuali di soddisfazione irrisorie, vengano pagati almeno in parte. La seconda misura è volta ad assicurare la reale rappresentatività dei meccanismi di voto, in un sistema in cui le proposte finiscono con l'essere approvate da un numero esiguo di soggetti forti, a scapito dell'asse dei piccoli creditori commerciali.

Si tratta di innovazioni che intendono riportare in equilibrio il baricentro della disciplina della crisi d'impresa, facendo sempre salvo il valore della continuità aziendale, ma tenendo in maggiore

considerazione altri due valori essenziali: la tutela del credito e gli assetti concorrenziali del mercato.

A questo riguardo, è opportuno ricordare che molti di quei creditori chirografari che si sono visti riconoscere in questi anni percentuali di soddisfazione irrisorie e che, per questo motivo, si sono spesso venuti a trovare essi stessi in situazioni di sofferenza, hanno però continuato a pagare le tasse e, altrettanto spesso, assistito alla “ripartenza” dei propri debitori attraverso *newco* ormai libere dal peso dei debiti.

Quando è così, la migliore soluzione è il fallimento: quest’ultimo ha quantomeno il “pregio” di far uscire dal mercato chi sul mercato non è più in grado di operare, se non attraverso forme di concorrenza sleale.

Peraltro, la volontà di prestare maggiore attenzione alla tutela del credito e della concorrenza emerge anche dalla previsione del disegno di legge di stabilità relativa al rimborso dell’Iva sui crediti non riscossi. Altra anomalia del nostro sistema, che ha visto molti imprenditori che non avevano riscosso il proprio credito ma avevano pagato l’IVA sullo stesso divenire creditori concorsuali.

Alla luce di tutto ciò, Confindustria sta seguendo con particolare attenzione i lavori della Commissione Rordorf. Infatti, dopo un susseguirsi di interventi di urgenza asistematici, abbiamo finalmente l’opportunità di svolgere una riflessione complessiva sulla materia, che ci consentirà di imparare dalle lezioni del passato e porre le premesse per una regolamentazione della crisi d’impresa più coerente con i tempi dell’economia.

Tra le previsioni del disegno di legge delega licenziato dalla Commissione Rordorf, la novità più rilevante è rappresentata dalla proposta di introdurre le procedure d’allerta.

La posizione di favore che Confindustria ha maturato sul tema è frutto di un’attenta riflessione, incentrata sulla necessità di dotare il nostro ordinamento di strumenti più efficaci per favorire l’emersione anticipata della crisi. Questa posizione di favore è stata stimolata dall’approccio

adottato in proposito dalla Commissione Rordorf, che ha predisposto un meccanismo perfettibile ma senz'altro equilibrato.

Innanzitutto, si condivide la scelta di individuare come primi destinatari della segnalazione gli organi di amministrazione e controllo dell'impresa. Infatti, il rimedio dell'allerta può essere utile purché non si traduca in una strada che sottrae del tutto all'impresa e all'imprenditore la gestione della pre-insolvenza, pena correre il rischio di generare un effetto opposto a quello desiderato. Una soluzione che punti, in prima battuta, sulla *governance* e sui presidi endosocietari è, dunque, di gran lunga preferibile, tanto più che la legislazione vigente già pone in capo agli organi di controllo compiti e doveri di segnalare situazioni di squilibrio.

Quanto, poi, alla questione della competenza del soggetto deputato a gestire l'allerta, si condivide la scelta di attribuire tale competenza agli organismi di composizione della crisi - che supporteranno debitore e creditore nell'addivenire a una soluzione negoziata della crisi tra quelle messe a disposizione dalla normativa di riferimento - in luogo del Tribunale, ferma restando la denuncia a quest'ultimo ai sensi dell'articolo 2409 c.c.

Sullo sfondo, resta il problema, sollevato durante il dibattito, delle asimmetrie informative relative allo stato di salute delle imprese, che spesso continuano a operare sul mercato pur trovandosi in uno stato di crisi anche avanzato. Si tratta di un problema di indubbia rilevanza, in quanto tali asimmetrie possono rappresentare un significativo fattore di vischiosità rispetto alla verifica dell'affidabilità delle controparti commerciali. È, dunque, un'esigenza cui occorre far fronte ma al di fuori della delega, con strumenti diversi dall'allerta e a seguito di un adeguato approfondimento.

Infine, è importante sottolineare che gli *step* procedurali individuati dalla Commissione Rordorf prevedono un disincentivo a "non utilizzare" l'allerta, vale a dire il rischio di misure sanzionatorie, anche di carattere penale, laddove ne consegua l'insolvenza. È una previsione condivisibile, e tutt'altro che trascurabile, alla quale fa da contraltare la previsione di misure premiali a vantaggio dell'imprenditore che invece faccia emergere tempestivamente la crisi.

Quanto alle sanzioni, l'occasione è utile per tornare a evidenziare una lacuna importante della riforma, che non contempla la parte penalistica del diritto fallimentare. L'auspicio è che la Commissione Giustizia integri la delega con principi che consentano un intervento di modernizzazione anche da questo punto di vista. Quanto ai premi, la relativa previsione dello schema di DDL delega è generico e, pertanto, sarà importante declinarla opportunamente, ricomprendendovi anche benefici di tipo fiscale.