

DDL di riforma delle discipline della crisi di impresa: le proposte dell'ANCE alla Camera

6 Luglio 2016

Si è svolta il 6 luglio c.m. l'audizione dell'ANCE presso la Commissione Giustizia della Camera sui contenuti disegno di legge recante la "Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza" ([DDL 3671-bis/C](#)).

Il Vice Presidente per l'Area economico-fiscale-tributaria, Giuliano Campana, che ha guidato la delegazione associativa ha evidenziato in premessa come la riforma delle procedure d'insolvenza sia attesa da lungo tempo dalle imprese operanti nel settore delle costruzioni.

A riguardo ha illustrato alcuni **dati relativi al settore sul quale la crisi si è abbattuta** con tale violenza da compromettere la sopravvivenza economica delle imprese che continuano a subire ancora la contrazione dei volumi di vendita cui si aggiunge la restrizione del credito, indispensabile per l'avvio di nuove iniziative. Se l'economia italiana nel 2015 è tornata a crescere, per il settore delle costruzioni la lunga crisi iniziata nel 2008 continua a manifestare cali nei livelli produttivi, nonostante primi segnali positivi emersi nel mercato. Tra il 2008 ed il 2013, le costruzioni hanno sperimentato una notevole contrazione del tessuto produttivo, con una fuoriuscita dal sistema di quasi 80.000 imprese, che corrisponde ad un calo in termini percentuali del -12,7%. Con riferimento al numero di imprese le riduzioni si concentrano principalmente nelle imprese con più di un addetto, diminuite in cinque anni di circa 66.500 unità (-23,2%), mentre le imprese con un solo addetto si sono ridotte di 13.400 unità (-3,9%). Si sta assistendo ad un processo di deindustrializzazione del settore delle costruzioni che coinvolge un'intera generazione di imprese, e sussiste il forte timore che, di colpo, venga dispersa la capacità tecnico-produttiva delle aziende medie che sono tra le più innovative del settore. Sussiste però la convinzione che queste stesse imprese di medie dimensioni possano ancora dare un contributo determinante allo sviluppo e alla modernizzazione del Paese.

Il Vice Presidente ha segnalato poi che l'ANCE, insieme ad una società di rating, ha compiuto un'analisi su 50.000 bilanci delle aziende di costruzioni, per studiare l'impatto della crisi sull'equilibrio economico-finanziario delle imprese del settore. È stato condotto un approfondimento sull'aspetto della redditività, che ha evidenziato come tra il 2011 ed il 2013 sia aumentata la percentuale di imprese che ha chiuso l'esercizio registrando una perdita netta. Questa percentuale si attesta a ben il 30% nel 2013: ciò significa che quasi un'azienda su 3, nel 2013, ha chiuso l'esercizio in perdita. Tuttavia il 2014 sembra portare un miglioramento.

La crisi economica iniziata nel 2008 ha determinato una crescente difficoltà per le imprese ad ottenere finanziamenti a lungo termine e ha costretto ad un maggior ricorso all'indebitamento a breve e, come tale, più oneroso.

Per le imprese di costruzioni, l'effetto negativo è stato duplice in quanto, oltre a detto fenomeno, anche il credito al consumo si è fortemente contratto, traducendosi in una notevole difficoltà, da parte dei privati, ad ottenere dei mutui-casa. Quest'ultimo aspetto ha avuto il ben noto effetto di far crollare il mercato immobiliare. Le analisi del mercato indicano che, una volta attenuata la crisi, si assisterà probabilmente ad una riorganizzazione del tessuto imprenditoriale, che si manifesterà con la riduzione del numero delle imprese ed il consolidarsi del fenomeno aggregativo.

Tale contesto economico sta mettendo seriamente in pericolo anche la stessa continuità aziendale,

che costituisce il presupposto fondamentale per l'esercizio dell'attività d'impresa.

La continuità aziendale, ha sottolineato il Vice Presidente, consente infatti all'impresa di proseguire l'attività nel suo normale corso, facendo fronte ai propri pagamenti in modo ordinario, attraverso le proprie risorse.

In fase di crisi del mercato, ove l'impresa non riesca più ad adempiere alle proprie obbligazioni (ad esempio, verso i fornitori, i propri dipendenti, ovvero l'Amministrazione Finanziaria), appare assolutamente indispensabile mantenere e promuovere, in ogni caso, l'esercizio dell'attività, anziché attivare procedure, giudiziali e non, che possano mettere in pericolo il patrimonio aziendale e minare l'esistenza stessa dell'impresa.

Nel condividere, nelle linee essenziali, il lavoro fin qui svolto dal Governo nell'elaborazione di un testo che racchiude i principi generali della riforma, il Vice Presidente Campana, ha sottolineato come l'ANCE ritenga indispensabile che **tale sforzo non venga vanificato da un eccessivo allungamento dei tempi** di esame da parte del Parlamento.

In tal senso, occorre accelerare il più possibile l'approvazione della legge delega, visto che tale passaggio è essenziale al fine di pervenire all'attuazione concreta della riforma, che, come noto, verrà completata solo con i relativi Decreti attuativi.

Il Vice Presidente è poi passato ad illustrare i **contenuti del Ddl delega** condividendo, in linea generale, il riferimento alla situazione di insolvenza in sostituzione del "fallimento", da sempre accompagnato da una connotazione di discredito in danno dell'imprenditore, auspicando che l'annunciata riforma prenda in considerazione anche le cause dell'insolvenza. **È indispensabile che fra i principi generali della riforma venga specificata a livello normativo la differenza fra insolvenza dovuta alla crisi (ossia a condizioni oggettive e sfavorevoli di mercato), e quella prodottasi a seguito della cattiva gestione dell'attività da parte degli amministratori.** Ciò consentirebbe di definire con maggiore chiarezza le ipotesi di responsabilità degli amministratori, che sarebbero perseguiti solo in caso di effettivi e comprovati comportamenti illeciti. Dovrebbe essere escluso qualsiasi addebito nei loro confronti nel caso in cui il dissesto dell'impresa sia causato da fattori economici e non dipenda da "leggerezze" nella gestione patrimoniale dell'impresa. Si tratta, in sostanza, di tutelare il cd. "fallimento onesto", secondo quanto sottolineato più volte anche dalla Commissione Europea.

Si è poi soffermato sulle nuove "procedure di allerta" introdotte nella delega, che dovrebbero consentire all'impresa in crisi di affrontare lo stato di insolvenza in via preventiva rispetto all'intervento del Tribunale. In tal senso viene condivisa l'utilità di questi nuovi strumenti di controllo rispetto a situazioni che possano compromettere, in via generale, la continuità aziendale e gli adempimenti verso i creditori facendo riferimento alla possibilità di introdurre un sistema che consenta, durante la fase di allerta di congelare il debito erariale, bloccando la formazione di ulteriori interessi e sanzioni.

Ha poi sottolineato come occorra garantire, sia nella fase di accesso che di svolgimento delle citate procedure, adeguate forme di privacy nei confronti dell'impresa.

Con riferimento alla disciplina dei privilegi, il Vice Presidente, ha rilevato come **la pretesa dello Stato vada ridimensionata al fine di rivedere ed eliminare i privilegi relativi ai crediti erariali.**

La riforma dei privilegi dovrebbe, infatti, tutelare il principio della continuità aziendale, piuttosto che quello relativo alla salvaguardia dell'interesse dell'Erario al soddisfacimento dei debiti fiscali.

Per questo in caso di accesso alle procedure concorsuali, la natura privilegiata per i crediti vantati dallo Stato (per imposte dirette, indirette, tra cui l'IVA, e per i tributi locali) deve essere eliminata.

Ha espresso, inoltre, apprezzamento in merito alla volontà del Governo di **intervenire sulle sorti del credito IVA nell'ambito delle procedure concordatarie**, specie per quel che riguarda la

possibilità di ridurre, in fase di accordo, l'ammontare dell'imposta dovuta che, ad oggi, non è prevista a livello normativo.

Ha, altresì, sottolineato come occorra valutare l'opportunità **che la riforma non trascuri alcune questioni che, come riscontrato dall'ANCE, emergono con frequenza nell'ambito delle procedure concorsuali** con riferimento, in particolare, ad alcune gravi criticità nell'applicazione dell'istituto del concordato in continuità aziendale, introdotto da qualche anno nel nostro ordinamento.

Al riguardo appare indispensabile **introdurre, per il solo concordato con continuità aziendale, una soglia minima di soddisfacimento dei crediti chirografari nella misura del 40%** (anziché 20%, come attualmente previsto), pena l'inammissibilità della proposta.

Con riferimento alla partecipazione alle gare pubbliche in presenza di procedure d'insolvenza, di particolare interesse per il settore delle costruzioni, ha sottolineato la necessità di inserire, tra i criteri di delega, il principio secondo cui **la partecipazione alle gare nei contratti pubblici deve essere in ogni caso autorizzata dal Tribunale nell'ipotesi in cui siano state avviate le procedure per l'ammissione al concordato.**

Sempre nell'ambito delle opere pubbliche, occorrerebbe **valutare l'opportunità di escludere le imprese fallite dalla partecipazione alle gare** e dalla prosecuzione dei contratti d'appalto in essere, mentre ad oggi tale possibilità viene consentita in base ad una disposizione contenuta nel nuovo codice degli appalti.

Solo in tal modo può essere garantito il principio della libera concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori.

Il Vice Presidente Campana ha fatto poi riferimento ai **rapporti contrattuali tra gli istituti bancari e le imprese** considerato che, già dal manifestarsi della crisi aziendale, le banche tendono a manifestare comportamenti impropri con l'unico effetto di peggiorare la già difficile situazione dell'impresa.

In conclusione ha sottolineato **la necessità di introdurre**, nella Legge Delega, alcuni **ulteriori principi, particolarmente sentiti dal settore delle costruzioni**, volti a:

- codificare la differenza fra insolvenza dovuta alla crisi e quella prodottasi a seguito della mala gestione dell'attività da parte degli amministratori
 - eliminare, o quantomeno, attenuare la responsabilità degli amministratori che abbiano agito con diligenza per la salvaguardia della continuità d'impresa;
 - bloccare il debito erariale durante le procedure d'allerta, escludendo la formazione di ulteriori interessi e sanzioni;
 - eliminare i privilegi relativi ai crediti erariali (per imposte dirette, indirette, tra cui l'IVA, e per i tributi locali);
 - introdurre, per il solo concordato con continuità aziendale, una soglia minima di soddisfacimento dei crediti chirografari nella misura del 40%, pena l'inammissibilità della proposta.
- Aspetti questi che consentirebbero sia un approccio meno traumatico agli strumenti per la gestione della crisi, sia di non depauperare gli asset aziendali e di liberare risorse da destinare alla soddisfazione dei diritti creditizi in modo più equilibrato.

In allegato il Documento con il dettaglio delle proposte ANCE consegnato agli atti della Commissione.

Si veda precedente [del 5 luglio u.s.](#)

