

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA
IL CODICE DI COMPORTAMENTO BANCHE-IMPRESA IN CRISI

**Il ruolo delle banche nelle crisi d'impresa:
il punto di vista della Banca d'Italia**

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia
Vincenzo Desario

Roma, 7 giugno 2000

SOMMARIO

1. Introduzione	5
2. L'autoregolamentazione e l'esperienza delle soluzioni stragiudiziali nelle crisi di impresa	7
3. Il Codice dell'Associazione Bancaria Italiana. Cooperazione e competizione nella gestione delle crisi	10
4. Il «Codice» nel contesto del rapporto banca - impresa	11
5. La revisione del diritto fallimentare	14
6. Gli sviluppi futuri	15

1. Introduzione

Il tema delle crisi d'impresa e del contributo che il sistema bancario può offrire nella ricerca di strumenti adeguati per gestirle in modo efficace è sempre all'attenzione della Banca d'Italia, sia per ragioni istituzionali connesse con la funzione di vigilanza sia per le implicazioni economiche riguardanti il sistema delle imprese; è stato oggetto di analisi e indagini statistiche, di riflessione congiunta con operatori, esponenti dell'accademia, magistrati.

La Banca d'Italia, attraverso le Istruzioni di Vigilanza, ha aperto spazi per la soluzione delle crisi: la disciplina delle partecipazioni bancarie ha previsto una particolare procedura per i piani di ristrutturazione che comportino l'acquisizione di capitale delle imprese debentrici in difficoltà finanziarie.

La materia assume specifica rilevanza nelle fasi di recessione. La numerosità e le dimensioni delle crisi aziendali mettono allora in evidenza la scarsa funzionalità delle procedure concorsuali per la salvaguardia dei valori dell'impresa, comportano gravi e diffuse conseguenze anche di ordine sociale, danno luogo a interventi normativi straordinari, spesso disorganici.

In un convegno tenutosi a Foggia nell'ottobre del 1995 osservai essere nell'interesse degli stessi intermediari un intervento tempestivo nel caso di imprese in difficoltà, per favorire, quando possibile, il ripristino di condizioni di equilibrio ⁽¹⁾.

Alcune caratteristiche del rapporto tra banca e impresa non avevano incoraggiato iniziative di questa natura da parte delle

¹ Cfr. *Il ruolo del sistema bancario nel risanamento finanziario delle imprese*, in Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, n. 26 del febbraio 1996.

banche creditrici, né agevolato il loro coordinamento. Ne era risultata un'interpretazione riduttiva del ruolo degli intermediari in una fase delicata della vita delle imprese affidate.

L'esperienza inglese del *London approach* si segnalava come esempio di efficace autoregolamentazione volta a evitare gli inconvenienti della mancata concertazione delle banche creditrici.

Auspicai che le riflessioni in corso nel mondo bancario individuassero concrete modalità per l'assunzione di comportamenti collaborativi nella gestione delle crisi d'impresa.

Nelle considerazioni conclusive del seminario organizzato dalla Banca d'Italia nel marzo del 1996 su "Crisi d'impresa, procedure concorsuali e ruolo delle banche" ⁽²⁾, riaffermai il ruolo centrale del ceto bancario nella soluzione delle crisi aziendali; osservai che frequenti difficoltà incontrate nella definizione dei programmi di risanamento potevano essere superate valorizzando i punti di forza del rapporto «banca - impresa».

Il «Codice» che oggi l'Associazione Bancaria Italiana presenta è un passo importante nella direzione auspicata; esprime una accresciuta sensibilità delle banche nei rapporti con l'impresa; predispone un concreto contributo per gestire al meglio la crisi nell'interesse di tutte le parti in causa.

Vengono richiamati alcuni principi di carattere generale, che gli aderenti si impegnano a rispettare; è delineata una procedura di concertazione tra le banche creditrici, con la partecipazione dell'imprenditore, per agevolare il risanamento aziendale; si prevede che la procedura possa aggregare anche gli altri creditori.

² Cfr. Banca d'Italia, *Crisi d'impresa, procedure concorsuali e ruolo delle banche*, Quaderni di ricerca giuridica, n. 44 - marzo 1997.

Il «Codice» ha la finalità primaria di promuovere la cooperazione tra i soggetti coinvolti nella crisi. La procedura è impostata secondo criteri di semplicità e flessibilità; presuppone responsabilità e autonomia piene dei partecipanti nella decisione di avviare la concertazione, nella valutazione della situazione aziendale, nella ricerca delle possibili soluzioni.

2. L'autoregolamentazione e l'esperienza delle soluzioni stragiudiziali nelle crisi di impresa

Il «Codice» si applica all'interno dell'attuale cornice giuridica: la legge fissa i principi fondamentali, i provvedimenti delle Autorità completano il tessuto normativo, dando concreta attuazione alla disciplina.

L'iniziativa dell'Associazione si inserisce nel solco delle esperienze di autodisciplina che si sono sviluppate nel nostro Paese.

Nel settore creditizio l'autoregolamentazione ha segnato passaggi importanti: l'accordo sulla trasparenza e la pubblicità delle condizioni praticate alla clientela, le raccomandazioni in materia di antiriciclaggio, l'istituzione dei fondi di tutela dei depositanti, la creazione dell'*Ombudsman* bancario.

I più recenti orientamenti legislativi aprono nuove prospettive. Il Testo Unico della Finanza, nel disciplinare come attività d'impresa la gestione dei mercati e l'amministrazione accentrata degli strumenti finanziari, ha demandato alle società private che le esercitano il compito di dettare le regole di organizzazione e di funzionamento.

L'autodisciplina riempie gli spazi lasciati liberi da norme imperative; pone vincoli che gli aderenti accettano nell'esercizio dell'autonomia negoziale; nasce per libera scelta di un gruppo di operatori economici, ma può trascendere gli obiettivi specifici di

questi ultimi, quando si riflette sulla comunità economica nella quale essi agiscono; può tutelare interessi di carattere più generale.

L'esperienza mostra come non di rado l'autoregolamentazione anticipi la legge che, allorquando interviene, ne ricalca i contenuti e li rende obbligatori, confermandone in tal modo la validità generale. Ne costituiscono esempio gli accordi interbancari sulla trasparenza delle condizioni praticate alla clientela e sulla protezione dei depositanti, divenuti successivamente oggetto di specifica disciplina legislativa.

L'autoregolamentazione non si esaurisce nella predisposizione di tutele che l'ordinamento tarda ad apprestare, conserva la sua importanza pur in presenza di regole inderogabili. Gli operatori possono liberamente accettare vincoli più stringenti, prevedere meccanismi sanzionatori più rapidi ed efficaci, stabilire procedure più agili ed efficienti.

La determinazione comune delle regole rafforza la consapevolezza del singolo destinatario circa la loro utilità: la regola riflette, per definizione, un valore condiviso; per questa ragione, la disciplina concordata può raggiungere un elevato livello di effettività, a prescindere dalla tutela che si possa ottenere in sede giudiziaria per il rispetto dell'accordo.

L'osservanza dei codici di comportamento accresce l'affidabilità e la credibilità professionale degli operatori; il positivo effetto sulla reputazione costituisce un incentivo generalmente assai efficace.

Forma intermedia tra la legge che pone un vincolo dall'esterno e l'autonomia negoziale del soggetto privato, l'autoregolamentazione appartiene anch'essa all'esperienza giuridica, come *diritto* espresso dalla comunità fuori dello schema della legge. E' a pieno titolo espressione del pluralismo sociale ed economico che trova riconoscimento nella Carta costituzionale.

Nel settore creditizio, l'autodisciplina riflette la consapevolezza della propria identità da parte delle banche, che hanno solidi valori professionali comuni e un ruolo essenziale nel sistema economico.

Tra i canoni di comportamento che gli intermediari accettano con l'adesione al «Codice», figurano quelli della trasparenza, della correttezza, dell'equità, della parità di trattamento; principi già contemplati dalla legge, non certo esclusivi dell'attività bancaria, che vengono assunti come riferimento per l'agire anche in assenza di vincoli giuridici.

La disciplina della crisi d'impresa, già dettagliata nella legge fallimentare e arricchitasi di nuove procedure nel corso degli anni, si è dimostrata inadeguata e inefficace; è ampiamente condivisa l'opinione che essa non sia predisposta per il risanamento dell'impresa, ma neppure assicuri una soddisfacente tutela dei creditori, danneggiati dalla lunghezza delle procedure e dall'esiguità dei recuperi.

La procedura concorsuale, nella configurazione di mero processo di esecuzione collettiva, non mira a valorizzare la funzione produttiva del complesso aziendale, né il ruolo dell'imprenditore. La semplice continuazione dell'attività d'impresa, a cui spesso si è fatto ricorso per ragioni di ordine sociale, non dà garanzia di una ripresa duratura, se manca una corretta verifica preliminare delle concrete prospettive di risanamento sul piano industriale e finanziario.

Dagli operatori è venuta una risposta empirica alle difficoltà rilevate; si è affermato il ricorso ad accordi di natura privata, stipulati al di fuori delle procedure previste dalla legge. La prassi si è dimostrata efficace per tutelare al meglio i molteplici interessi in giuoco.

Il vantaggio degli accordi stragiudiziali, specie se rafforzati dall'adesione generalizzata delle banche, è confermato da una ricerca della Banca d'Italia che rileva tempi e quote di recupero più favorevoli rispetto alle procedure fallimentari (19 mesi e il 60 per cento per i primi, 72 mesi e il 30 per cento per le seconde).

Il «Codice» raccoglie i positivi risultati dell'esperienza maturata, proponendo uno schema di comportamento per gli intermediari, le imprese, i terzi comunque coinvolti.

Il modello della concertazione costituisce una significativa integrazione del quadro normativo; ne corregge talune inadeguatezze; rappresenta un utile riferimento per il Legislatore nella prospettiva di una riforma del diritto fallimentare.

3. Il Codice dell'Associazione Bancaria Italiana. Cooperazione e competizione nella gestione delle crisi

Il «Codice» adotta un criterio di trasparenza; assicura la più ampia condivisione delle informazioni sulla situazione dell'impresa, accrescendo la base conoscitiva di ogni partecipante, che in tal modo viene posto nella condizione di effettuare scelte consapevoli.

L'iniziativa dell'Associazione Bancaria si fonda sulla considerazione che, nello stato di crisi, il beneficio della condivisione delle informazioni sull'impresa fa premio sul vantaggio che può provenire ai singoli dal possesso di notizie privilegiate, ma parziali.

L'informazione, divenuta patrimonio comune di tutti i soggetti interessati, consente l'emersione precoce della situazione di difficoltà; agevola interventi più tempestivi ed efficaci. Si riduce il rischio che l'imperfetta percezione dello stato aziendale faccia precipitare la situazione e scateni reazioni

conflittuali che possono condurre alla dissoluzione dell'impresa, anche quando sussistano prospettive di risanamento.

In presenza di una crisi irreversibile, l'approccio di collaborazione deve favorire la liquidazione più sollecita del patrimonio, al fine di evitare il degrado dei beni aziendali, contenere gli oneri, massimizzare i valori di realizzo, nell'interesse generale. La cessione del complesso aziendale migliora le possibilità di soddisfare i creditori, evita la dissoluzione dell'organizzazione produttiva, consentendone il reimpiego nel circuito economico. La prosecuzione della gestione procrastinerebbe senza utilità l'inevitabile cessazione dell'attività.

E' una impostazione coerente con le regole di mercato.

E' ugualmente compatibile con il principio di concorrenza all'interno del mercato bancario. La linea seguita prevede una procedura che si adatta alle peculiarità dei casi concreti; vincola gli aderenti alla concertazione; impone la sospensione delle iniziative unilaterali fino all'esame congiunto della situazione. Resta ferma tuttavia l'autonomia decisionale dei partecipanti sia nell'apprezzamento della situazione aziendale sia nella individuazione della soluzione.

4. Il «Codice» nel contesto del rapporto banca - impresa

I comportamenti che il «Codice» richiede alle banche si inscrivono in un contesto evolutivo dei rapporti tra banca e impresa: si inquadrano nel modello di un intermediario che interpreta in modo estensivo l'assistenza finanziaria alle imprese in ogni fase della loro vita, per assecondarne la crescita, collaborando, quando opportuno, alla riallocazione proprietaria.

Analisi condotte dalla Banca d'Italia mostrano che, pur essendo ancora diffusa la prassi del multiaffidamento, tendono ora

a instaurarsi rapporti privilegiati tra l'impresa e pochi istituti finanziatori, presso i quali si concentra la maggior parte del credito accordato.

In questa linea di tendenza si accrescono le ragioni per una funzione più incisiva di sostegno all'impresa da parte degli intermediari, che faccia leva sulla capacità professionale di valutare le esigenze, le opportunità e anche i rischi connessi con i profili finanziari dell'attività aziendale.

Nelle situazioni di crisi le decisioni delle banche devono fondarsi su informazioni adeguate, sull'analisi dialettica della situazione, sul confronto negoziale. Un'azione volta all'immediato recupero del credito, senza alcuna considerazione delle prospettive dell'impresa, può precluderne le possibilità di risanamento, provocando una distruzione di valore.

Quanto più tempestiva sarà la percezione dello stato di difficoltà dell'impresa e più efficace la gestione della crisi, maggiori diverranno le probabilità di recupero dei crediti, riducendosi gli oneri che gravano sugli intermediari per la lunghezza delle procedure esecutive e le ridotte quote di realizzo. Potranno prodursi effetti positivi sui bilanci bancari, sotto il profilo sia reddituale sia patrimoniale; liberarsi risorse per gli impieghi produttivi.

Procedure più efficaci di gestione delle crisi, migliorando *ex ante* le prospettive di realizzo dei crediti, consentono di ridurre il costo del finanziamento e di ampliare l'offerta di prestiti.

L'impresa, a sua volta, non deve sottrarsi allo scrutinio delle banche. La trasparenza informativa costituisce un fondamentale elemento del rapporto fiduciario con gli intermediari, che assume uno specifico valore quando l'impresa è in difficoltà.

Nella fase iniziale della crisi sono cruciali le scelte dell'imprenditore, ancora ampi i margini di iniziativa a sua disposizione. Il dialogo aperto e costruttivo con la banca annulla gli spazi per l'infiltrazione della criminalità economica, incentiva ad attenersi a criteri razionali di comportamento, non diversamente da quanto avviene durante la vita ordinaria dell'impresa. La distinzione di ruoli tra banca e impresa e la fisiologica contrapposizione di interessi non sono di impedimento a un approccio costruttivo.

Sono questi gli insegnamenti più importanti che vengono dall'esperienza degli accordi stragiudiziali e i fondamenti della loro efficacia. Essi testimoniano l'attenzione delle banche per la tutela dei valori delle imprese, la loro attitudine a ricercare ogni iniziativa praticabile per la salvaguardia delle aziende risanabili e, in definitiva, del patrimonio produttivo del Paese.

Questo modello incontra tuttavia ostacoli nell'attuale quadro normativo.

In caso di fallimento dell'impresa successivo all'accordo, la possibile revocatoria dei pagamenti effettuati in esecuzione del piano di risanamento, l'insufficiente protezione della nuova finanza erogata durante l'attuazione del piano medesimo, la eventualità di incorrere in comportamenti di possibile rilevanza penale costituiscono i gravi rischi che l'assenza di regole comporta per il ceto bancario e per i creditori. Lo stesso imprenditore, di cui si riduce il potere contrattuale a causa della situazione di difficoltà in cui versa, ha necessità di attenzione e tutela, così come i portatori degli altri interessi coinvolti.

Anche il dissenso tra i partecipanti alla concertazione può costituire un elemento di criticità per la definizione di un piano di risanamento dell'impresa, benché approvato con maggioranze significative e qualificate.

Sta a una legge di riforma fornire un più idoneo quadro di riferimento, che riconosca all'autonomia privata spazi per potersi esprimere e, nel contempo, definisca ambiti di esercizio delle scelte e tutele appropriate.

5. *La revisione del diritto fallimentare*

Il diritto fallimentare è in Italia oggetto di ricorrente attenzione. La sua revisione è diventata più urgente; si colloca all'interno del processo di ammodernamento del diritto commerciale avviato con il Testo Unico della Finanza; si collega con il disegno di riforma generale del diritto societario.

E' stato di recente interessato da rilevanti innovazioni: lo scorso anno è stata approvata la nuova legge sull'amministrazione straordinaria della grande impresa insolvente. Viene ora previsto un accertamento preliminare della effettiva situazione dell'impresa: se sussistono concrete prospettive di recupero si dà luogo alla fase del risanamento, che può realizzarsi attraverso la cessione del complesso aziendale o la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa; nel caso di accertata irreversibilità della crisi viene dichiarato il fallimento e avviata la liquidazione.

Il Legislatore è chiamato ad una riforma organica delle procedure concorsuali, che vanno riorganizzate sulla base di principi uniformi. L'intervento deve tenere conto della specifica struttura produttiva del nostro Paese, contraddistinta da un elevato numero di piccole imprese, da una rilevante estensione della proprietà familiare, da limitazioni nella riallocazione della proprietà.

Queste caratteristiche rafforzano l'esigenza di un modello di gestione della crisi che incentivi il ricorso alla concertazione; riconosca il ruolo dell'imprenditore, il quale, in virtù di più complete informazioni sulla reale situazione aziendale, è in grado

di proporre soluzioni tecnicamente idonee per il superamento delle difficoltà, da sottoporre naturalmente a rigoroso vaglio.

La riforma potrebbe disegnare una procedura agile, che favorisca il confronto tra l'imprenditore e gli altri soggetti interessati. Se la funzione economica delle procedure di gestione delle crisi consiste nel perseguimento di un assetto accettabile degli interessi delle parti, la normativa che meglio riflette questa funzione è sicuramente quella che riconosce spazi all'autonomia delle parti.

Va superata l'attuale impostazione della legge fallimentare, penalizzante per l'impresa sotto diversi profili; occorre assicurare l'uscita dal mercato solo nei casi di crisi irreversibili e non di difficoltà superabili, eventualmente attraverso la riallocazione del complesso aziendale; andrebbero attenuati gli effetti sanzionatori del fallimento, recuperando la distinzione tra l'imprenditore caduto in difficoltà per una sfavorevole congiuntura del mercato, che può non essere allontanato dall'azienda, e quello responsabile di gravi violazioni di legge, che va perseguito. In ogni caso, l'azienda, fino a quando conservi un valore come complesso produttivo, deve essere preservata.

L'intervento dell'Autorità giudiziaria è necessario per garantire che siano rispettati i presupposti e le regole della procedura; non deve irrigidire le possibilità di evoluzione della crisi, né sottrarre le decisioni alla valutazione dei soggetti che ne sopportano rischio e oneri.

6. *Gli sviluppi futuri*

Nella prospettiva della riforma del diritto fallimentare, l'auspicio è che il «Codice» di comportamento che oggi viene presentato contribuisca a consolidare e diffondere una cultura e un metodo di gestione attiva della crisi, più rispondenti alla

tutela dei valori dell'impresa e dei meccanismi selettivi del mercato, più coerenti con una interpretazione moderna della funzione delle banche.

Il «Codice» non deve considerarsi un punto di arrivo, ma una piattaforma sulla quale edificare gli sviluppi futuri; la sua concreta applicazione potrà consentire ulteriori affinamenti per diffondere le *best practices* che emergeranno tra gli operatori.

Si apre una fase che può segnare un effettivo rinnovamento nella gestione delle crisi aziendali; il modello della concertazione potrà estendersi alle imprese con meno di 30 miliardi di indebitamento verso il sistema bancario e finanziario. Costituirebbe un passo significativo in favore delle piccole e medie imprese, più vulnerabili, in ragione della limitatezza dei mezzi patrimoniali e della difficoltà per la proprietà di contribuire al risanamento con proprie risorse finanziarie.

L'esperienza inglese segnala come la banca centrale svolga un ruolo attivo per favorire il coordinamento e il confronto fra le banche creditrici.

La Banca d'Italia continuerà a seguire con attenzione l'evoluzione della materia; per assecondare la ricerca di appropriate soluzioni, potrà rendere disponibile il patrimonio di informazioni sulle realtà economiche locali, acquisite grazie alla capillare presenza sul territorio delle proprie Filiali.

La gestione efficiente della crisi è interesse primario degli intermediari, ma è cruciale anche per le imprese; contribuisce a rafforzare condizioni ambientali favorevoli all'assunzione del rischio, all'imprenditorialità, alla crescita economica. Dalle banche si attendono un'ampia e convinta adesione al «Codice» e comportamenti coerenti; dalle imprese la condivisione dei principi che lo ispirano.