

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che armonizza taluni aspetti del diritto in materia di insolvenza.

- **Codice della proposta:** COM(2022) 702 FINAL
- **Codice interistituzionale:** 2022/0408 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia

Premessa: finalità e contesto

- *Quadro normativo:*

- *Riferimenti:* la direttiva rientra tra le iniziative della Commissione volte ad implementare l'unione dei mercati dei capitali, quale progetto fondamentale per promuovere l'integrazione finanziaria ed economica dell'UE (COM(2020) 590 final - *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano di azione"*; COM(2021) 645 final - *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Programma di lavoro della Commissione per il 2022 Insieme per un'Europa più forte"*; COM(2021) 720 final - *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Unione dei mercati dei capitali — Risultati conseguiti un anno dopo il piano d'azione"*). Nel 2015 il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e la Banca centrale europea (BCE) avevano già congiuntamente individuato nel diritto in materia di insolvenza un settore chiave per la realizzazione di una "vera" Unione dei mercati dei capitali (2015/2634(RSP) e 2020/2036(INI)) e, nel 2019, l'FMI ha individuato nelle prassi di insolvenza uno dei tre principali ostacoli a una maggiore integrazione dei mercati dei capitali in Europa, unitamente alla trasparenza e alla qualità normativa. Anche la BCE ha più volte sottolineato la necessità di affrontare le principali carenze e divergenze tra i quadri in materia di insolvenza, in quanto diritti in materia di insolvenza più efficienti e armonizzati (insieme ad altre misure) possono migliorare la certezza per gli investitori, ridurre i costi e

agevolare gli investimenti transfrontalieri, rendendo nel contempo il capitale di rischio più attraente e accessibile alle imprese (BCE: “*Financial integration in europe*”, maggio 2018, e “*Financial Integration and Structure in the Euro Area*”, aprile 2022).

○ *Regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia:* Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, 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) (GU L 172 del 26.6.2019, pag. 18). Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 19). Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16). Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 0849 del 9.7.2018, pag. 1). Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122). Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese ("Regolamento comunitario sulle concentrazioni") (GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1). Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 73). Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14/6/17, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario. Relazione dei cinque presidenti (https://ec.europa.eu/info/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en), risoluzioni del Parlamento europeo del 9 luglio 2015 su "Costruire un'Unione dei mercati dei capitali" (2015/2634(RSP)) e dell'8 ottobre 2020 sull'ulteriore sviluppo dell'Unione dei mercati dei capitali (2020/2036 (INI)). Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2020 sull'ulteriore sviluppo dell'Unione dei mercati dei capitali: migliorare l'accesso al finanziamento sul mercato dei capitali, in particolare per le PMI, e accrescere la partecipazione degli investitori non professionali (2020/2036/(INI)).

● *Finalità generali.* La proposta si prefigge l'obiettivo di ridurre in modo sostanziale la frammentazione delle varie discipline nazionali in materia di insolvenza, che producono risultati disomogenei da uno Stato membro all'altro in termini di efficienza, sia dal punto di vista del tempo necessario a liquidare un'impresa, sia dal punto di vista del valore che può essere recuperato; le differenze tra le discipline nazionali creano inoltre incertezza giuridica per quanto

riguarda i risultati delle procedure di insolvenza e comportano costi di informazione e documentazione più elevati per i creditori transfrontalieri rispetto a quelli che operano solo a livello nazionale. Si è pertanto ritenuta necessaria un'azione a livello dell'UE che sostenga la convergenza di elementi mirati delle norme degli Stati membri in materia di insolvenza e crei norme comuni in tutti gli Stati membri, facilitando in tal modo gli investimenti transfrontalieri, una maggiore integrazione dei mercati dei capitali in Europa, unitamente alla trasparenza e alla qualità normativa. Le misure a livello dell'UE garantirebbero condizioni di parità ed eviterebbero distorsioni delle decisioni sugli investimenti transfrontalieri causate dalle differenze tra le discipline e dalla mancanza di informazioni sulla loro concezione; ciò contribuirebbe ad agevolare gli investimenti transfrontalieri e la concorrenza, tutelando nel contempo il corretto funzionamento del mercato unico. Poiché le divergenze nelle discipline in materia di insolvenza costituiscono un ostacolo fondamentale per gli investimenti transfrontalieri, affrontare tale ostacolo è fondamentale per realizzare un mercato unico dei capitali nell'UE.

- *Elementi qualificanti ed innovativi.* La proposta considera le tre dimensioni fondamentali del diritto in materia di insolvenza: i) il recupero dei beni dalla massa fallimentare liquidata; ii) l'efficienza delle procedure; iii) la ripartizione equa e prevedibile del valore recuperato tra i creditori. Sotto il profilo i), la proposta mira a massimizzare per i creditori il recupero di valore dall'impresa insolvente. A tal fine le disposizioni sulle azioni revocatorie e sul rintracciamento dei beni si rafforzano reciprocamente: esse prevedono una serie minima di condizioni armonizzate per l'esercizio delle azioni revocatorie e rafforzano il rintracciamento dei beni migliorando l'accesso degli amministratori delle procedure di insolvenza alle informazioni sui conti bancari, alle informazioni sulla titolarità effettiva e a taluni registri nazionali delle attività, compresi quelli di altri Stati membri. Tali disposizioni sono combinate con la possibilità di massimizzare il valore di recupero dell'impresa in una fase precoce attraverso la procedura di *pre-pack* e l'obbligo per gli amministratori di presentare tempestivamente una richiesta di apertura di una procedura di insolvenza per evitare potenziali perdite di valore dei beni per i creditori. Per quanto riguarda il profilo ii), la proposta mira a rafforzare l'efficienza procedurale, in particolare in ordine alla liquidazione delle microimprese insolventi: il costo delle procedure di insolvenza ordinarie per queste imprese è proibitivo e la possibilità di beneficiare di un'esdebitazione consentirebbe loro di sbloccare il capitale imprenditoriale per nuovi progetti; a ciò si aggiunge una maggiore trasparenza per i creditori sulle caratteristiche fondamentali della legislazione nazionale in materia di procedure di insolvenza, comprese le condizioni che determinano l'insolvenza. Infine, per quanto concerne il punto iii), al fine di garantire una ripartizione equa e prevedibile dei valori recuperati tra i creditori, la proposta introduce prescrizioni per migliorare la rappresentanza degli interessi dei creditori nelle procedure attraverso i comitati dei creditori e assicura una maggiore trasparenza per i creditori in relazione alle norme che disciplinano il grado dei crediti.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il *principio di attribuzione* in quanto conforme all'art. 5.2 T.U.E., in ossequio al quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.
- La *base giuridica* della proposta è individuabile nell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consente l'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. I diritti in materia di insolvenza assicurano la liquidazione ordinata di imprese in difficoltà finanziarie ed economiche; essi sono considerati uno dei fattori chiave per determinare il costo degli investimenti finanziari, in quanto consentono di stabilire il valore finale di recupero degli investimenti in imprese insolventi. Notevoli differenze nell'efficienza delle procedure di insolvenza nazionali creano ostacoli alla libera circolazione dei capitali e al buon funzionamento del mercato interno, in quanto riducono l'attrattiva degli investimenti transfrontalieri a causa della limitata prevedibilità dell'esito delle procedure di insolvenza delle imprese nei diversi Stati membri e del conseguente aumento dei costi di ricerca delle informazioni per gli investitori transfrontalieri; inoltre tali differenze determinano notevoli divergenze nel valore di recupero degli investimenti in imprese insolventi in tutta l'UE e così alterano le condizioni di concorrenza nell'Unione, in quanto investimenti analoghi in Stati membri con un diritto in materia di insolvenza più efficiente sono considerati più attraenti rispetto a quelli in Stati membri con un diritto in materia di insolvenza meno efficiente. Le imprese degli Stati membri con un diritto in materia di insolvenza più efficiente possono beneficiare di un costo del capitale inferiore rispetto a quelle di altri Stati membri e quindi, in generale, di un accesso più agevole al capitale; diritti più uniformi in materia di insolvenza dovrebbero pertanto ampliare la scelta dei finanziamenti a disposizione delle imprese in tutta l'Unione. La proposta non si basa sull'articolo 81 TFUE, in quanto non tratta esclusivamente situazioni con implicazioni transfrontaliere: sebbene il suo obiettivo principale sia eliminare in particolare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri, la proposta mira al ravvicinamento delle disposizioni nazionali che si applicherebbero invariabilmente sia alle imprese che agli imprenditori che operano in uno e più Stati membri, riguardando quindi anche situazioni che non presentano alcuna dimensione transfrontaliera (presupposto del ricorso all'articolo 81 come base giuridica).

Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il *principio di sussidiarietà*, in quanto la grande diversità delle discipline nazionali in materia di insolvenza ostacola la realizzazione di un mercato unico nell'UE più in generale e la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali in particolare, e giustifica pertanto un quadro normativo dell'UE più uniforme in materia di insolvenza. A causa delle differenze tra i punti di partenza, le tradizioni giuridiche e le preferenze di ordine politico degli Stati membri,

è improbabile che le riforme a livello nazionale in questo settore portino a una piena convergenza dei sistemi di insolvenza e ne migliorino quindi l'efficienza complessiva: l'azione a livello dell'UE è in una posizione migliore per ridurre in modo sostanziale la frammentazione delle discipline nazionali in materia di insolvenza e garantire la convergenza di elementi mirati delle norme degli Stati membri in questo settore, in misura tale da facilitare gli investimenti transfrontalieri in tutti gli Stati membri. Un'azione a livello dell'UE garantirebbe inoltre condizioni di parità e ridurrebbe il rischio di distorsioni nelle decisioni sugli investimenti transfrontalieri causate dalle effettive differenze nelle discipline in materia di insolvenza e dalla mancanza di informazioni al riguardo.

Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta è conforme al *principio di proporzionalità* in quanto non va al di là di quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi: infatti, l'obiettivo della proposta è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno nonché eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento, che derivano dalle differenze tra le legislazioni e procedure nazionali in materia di insolvenza delle imprese. Per conseguire tale obiettivo, la proposta stabilisce solo prescrizioni minime di armonizzazione e solo in settori mirati del diritto sostanziale in materia di insolvenza che possono avere l'impatto più significativo sull'efficienza e sulla durata di tali procedure; lascia invece agli Stati membri sufficiente flessibilità per adottare misure nei settori che non rientrano nel suo ambito di applicazione e per stabilire misure supplementari nei settori armonizzati, a condizione che tali misure siano in linea con l'obiettivo della proposta stessa: pertanto, conformemente al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, la presente proposta si limita a quanto necessario per conseguire gli scopi prefissati.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

Valutazione del progetto e urgenza

- La *valutazione* delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto la proposta mira a sopperire alla frammentazione delle differenti discipline nazionali, nel contempo fornendo ai vari organi giurisdizionali designati l'accesso ai registri nazionali dei conti bancari ed ai sistemi elettronici di reperimento dei dati, nonché al sistema interconnesso dei registri centralizzati dei conti bancari, vale a dire il punto di accesso unico dei registri dei conti bancari, consentendo inoltre ai gestori delle procedure di insolvenza l'accesso al registro dei titolari effettivi istituito nello Stato membro in cui è stata aperta la procedura e al sistema di interconnessione dei registri dei titolari effettivi. Si otterrà, in tal modo, una maggiore efficienza delle procedure di insolvenza, con riduzione della loro durata e dei costi di liquidazione e aumento del valore di recupero delle medesime. La riduzione delle differenze tra le varie normative nazionali permetterà altresì di migliorare la circolazione dei capitali e gli investimenti transfrontalieri, uniformando le condizioni di concorrenza che, allo stato, invece, rendono alcuni

Paesi (dove il diritto in materia di insolvenza è più efficiente) più attraenti di altri per gli investimenti. Il progetto riveste una certa *urgenza*, in quanto, anche a fronte dell'attuale contesto economico e finanziario, appare opportuno incentivare quanto prima la fiducia degli investitori e la circolazione dei capitali tra gli Stati membri, neutralizzando distorsioni alla concorrenza che derivano da differenti livelli di efficienza (sia per velocità che per entità di valore recuperato) nelle normative nazionali in materia di insolvenza.

Va rilevato che occorrerà comunque una certa cautela e sarebbe opportuna una preventiva ricognizione sull'efficacia dell'attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 (c.d. direttiva Insolvency), che nell'ordinamento nazionale ha iniziato a produrre effetti dal 15.7.2022 con l'entrata in vigore del Codice della crisi emendato dal d.lgs. n. 83 del 2022, di recepimento, appunto, della direttiva Insolvency.

Conformità del progetto all'interesse nazionale

Per quanto attiene la *conformità del progetto all'interesse nazionale*, la proposta, salve le criticità di cui *infra*, appare conforme all'interesse nazionale, con tutte le cautele derivanti dalla complessità delle discipline nazionali. Da un lato, infatti, superare la frammentazione tra le diverse discipline nazionali permetterebbe di evitare quegli ostacoli alla libera circolazione dei capitali ed al buon funzionamento del mercato interno determinati dalla maggiore o minore fiducia (in base alla diversa efficienza dei vari ordinamenti) degli investitori nell'investire in un Paese membro piuttosto che in un altro; ciò, al contempo, evitando pratiche elusive quali il c.d. *forum shopping*. Dall'altro lato, e facendo salve le necessarie tutele in materia di riservatezza dei dati, anche la possibilità di fornire agli organi giurisdizionali designati ed ai gestori delle procedure di insolvenza l'accesso ai registri nazionali dei conti bancari ed al sistema di interconnessione dei registri dei titolari effettivi, non potrà che ulteriormente implementare l'efficienza e, in ogni caso, sia aumentare la fiducia degli investitori (neutralizzando le distorsioni concorrenziali di cui sopra), sia migliorare il valore di recupero dei beni dalla massa liquidata.

La proposta in esame si propone di aiutare, inoltre, un maggior numero di imprenditori a beneficiare dell'esdebitazione, in quanto le procedure di insolvenza nei confronti delle microimprese saranno avviate più facilmente e condotte in modo più efficiente. Per quanto concerne il nostro ordinamento, si osserva che la recente riforma già prevede una procedura di esdebitazione che, in conformità alla disciplina dettata dalla direttiva Insolvency, è molto più rapida della precedente in quanto la liberazione dai debiti scatta dopo tre anni dall'apertura della procedura.

L'impatto sarà rilevante per l'Italia, considerata la grande quantità di PMI che caratterizza il panorama imprenditoriale nazionale: esse saranno avvantaggiate dall'aumento dei tassi di recupero previsti per i creditori e gli investitori e dalla riduzione del rischio percepito degli investimenti nelle PMI, il che dovrebbe tradursi in minori costi di finanziamento per queste ultime, a parità di tutte le altre condizioni. Al tempo stesso, la proposta non impone obblighi o costi di conformità alle PMI economicamente attive e semplifica le procedure per quelle che si

trovano in stato di insolvenza. La proposta introduce inoltre una procedura speciale per facilitare e accelerare la liquidazione delle microimprese, riducendone i costi e aumentandone l'efficienza. Tali disposizioni sostengono anche la liquidazione ordinata delle microimprese "prive di beni", affrontando il problema per cui alcuni Stati membri rifiutano l'accesso a una procedura di insolvenza se il valore di recupero previsto è inferiore alle spese giudiziarie; dando a tutte le microimprese la possibilità di avviare procedure per far fronte alle loro difficoltà finanziarie, la proposta garantisce che gli imprenditori fondatori possano beneficiare dell'esdebitazione e ripartire, conformemente alle disposizioni della direttiva (UE) 2019/1023. Per quanto concerne il sistema italiano, si rappresenta che laddove gli imprenditori fondatori siano i soci di società a responsabilità illimitata, l'effetto di esdebitazione è già previsto dalla normativa nazionale.

Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *Tempistica di adozione prevista:* non è prevista allo stato una tempistica per la conclusione del negoziato, appena avviato.
- *Eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc.:* non sono stati ancora espressi pareri definitivi (si tenga conto che si è ancora in una fase iniziale), ma in linea generale si è accennato alla necessità di porre particolare attenzione nel corso dei lavori anche per i problemi di semantica, ossia significato giuridico delle parole che muta nei vari livelli nazionali. Si è altresì sottolineata, con riguardo agli obiettivi, la necessità di procedure veloci che liquidino somme consistenti, perché il decorso del tempo rischia di usurare i beni oggetto della procedura e, soprattutto, crea una “zavorra” di costi che erode il patrimonio.
- *Elementi di criticità:* da parte della delegazione italiana sono state effettuate notazioni in merito alle definizioni di microimpresa e di continuità aziendale; in particolare, si è anticipato che non si concorda con l'idea di richiamare la definizione inclusa nella Raccomandazione del 2003 (che fa riferimento a imprese che si misuravano in relazione al numero degli occupati, mentre oggi le imprese sono più snelle, piccole dal punto di vista della forza lavoro, ma in grado di muovere molti capitali); si è infatti precisato che, in Italia, si riesce a fare impresa anche con 7/8 dipendenti grazie, soprattutto, alla evoluzione tecnologica, e si è pertanto suggerito di introdurre una definizione autonoma.

Occorre inoltre considerare che l'attuale sistema concorsuale, come delineato dal Codice della crisi e dalla normativa speciale in tema di amministrazione straordinaria, contempla tre tipologie di imprese: le grandi imprese - aventi i requisiti dimensionali di ammissione all'amministrazione straordinaria -, le imprese assoggettabili a concordato preventivo e/o liquidazione giudiziale e, infine, le imprese agricole e le imprese minori (per le quali valgono le disposizioni sul concordato minore e sulla liquidazione controllata). In tale contesto - in cui manca la definizione di micro impresa che, tenendo conto dei parametri europei, non coincide con l'impresa minore - la proposta di introdurre una nuova categoria, e una ulteriore procedura di liquidazione semplificata, che si affianca alla liquidazione controllata del sovraindebitato,

dovrebbe contemperarsi con l'assetto normativo di recente entrato in vigore, anche in vista del migliore consolidamento degli istituti in riferimento.

È stata inoltre sottolineata la questione della tutela dei dati personali, in particolare in tema di indicazione delle norme di riferimento (direttiva LED oltreché GDPR), di definizione del concetto di "standard professionali elevati in materia di riservatezza e protezione dei dati" e di identificazione della base giuridica per il trattamento (precisando che la Direttiva Antiriciclaggio 849/2015 non può essere considerata come base giuridica adeguata e rammentando la sentenza del 2022 della Corte di Giustizia che ha invalidato parte di questa Direttiva).

Potranno essere considerati alcuni aspetti inerenti alla proposta concernente l'azione revocatoria, con particolare riguardo alla durata del periodo "sospetto" ed alla natura di tale azione nell'ordinamento nazionale. In particolare, sarà importante tenere presente che nel nostro ordinamento si tratta di azione concepita come azione di inefficacia degli atti e dei pagamenti, e non di nullità, dalla quale derivano effetti restitutori, e non risarcitori, come prospettato nella proposta e che la disciplina nazionale è più rigorosa di quella prospettata dal legislatore europeo. Andrebbe altresì considerato che sugli istituti vigenti si è formata una giurisprudenza consolidata che dà certezza all'applicazione delle norme esistenti, conferendo stabilità anche alla fase della ristrutturazione aziendale.

Andrà verificato, infine, l'impatto della prospettata procedura di pre-pack sull'ordinamento nazionale

Eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune: l'indicazione di eventuali modifiche da apportare al testo appare allo stato prematura, presupponendo la compiuta valutazione di elementi acquisibili solo con lo sviluppo del negoziato.

- *Ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni:* si reputa opportuno proseguire le già avviate riunioni di coordinamento interno al Ministero della Giustizia e, in particolare, al Dipartimento per gli Affari di Giustizia, prevedendo la partecipazione del Consigliere Giustizia e Affari interni della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea ed eventualmente di esperti.

C. Valutazione d'impatto

Impatto finanziario

L'attuazione delle disposizioni di cui alla direttiva proposta, da un lato, renderà maggiormente efficienti e rapide le procedure di insolvenza e di liquidazione dei beni, consentendo un aumento del valore di recupero e, quindi, anche un maggior soddisfacimento delle pretese dei creditori a costi inferiori. D'altro lato, si renderanno necessarie attività di implementazione tecnico/informatiche delle banche dati e dei sistemi digitali, nonché dei registri centralizzati dei conti bancari, anche al fine di favorirne l'interconnessione con quelli degli altri Stati membri e per permettere l'accesso agli organi giurisdizionali ed agli amministratori delle procedure di insolvenza designati dai vari Paesi membri a tali registri, tra cui il punto di accesso unico dei

registri dei conti bancari, il registro dei titolari effettivi istituito nello Stato membro ed il sistema di interconnessione dei registri dei titolari effettivi. In particolare, andrà ~~va~~ considerato l'impatto delle previsioni della proposta sull'interconnessione tra le piattaforme che gestiscono le aste in forma elettronica ed il Portale delle vendite pubbliche, istituito dall'art.13, comma 1, lett.b, n.1 del Decreto-Legge 27 giugno 2015, n.83 convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132, che allo stato rappresenta lo strumento esclusivo per l'esecuzione di atti di liquidazione nell'ambito di procedure esecutive e concorsuali.

Ulteriori attività di implementazione riguarderanno i sistemi informatici/elettronici di reperimento dati anche al fine di garantire la tutela dei dati personali, della riservatezza e del diritto alla vita privata dei cittadini e delle imprese, adottando misure tecniche ed organizzative volte a proteggere la sicurezza dei dati, designando soggetti competenti autorizzati ad accedere ed a gestire tali dati, con sistemi che, comunque, tengano traccia di ogni accesso e consultazione delle informazioni. Considerate le necessità di cui sopra, l'adozione della direttiva avrà quindi un impatto finanziario e comporterà sicuramente costi che, però, al momento, non sono quantificabili.

Effetti sull'ordinamento nazionale

- *Elementi di criticità:* valutazione sull'opportunità di un'autonoma definizione di microimpresa, come in precedenza esposto, considerato altresì che oramai, grazie anche all'evoluzione tecnologica, si riesce a fare impresa anche con un numero molto limitato di dipendenti. Inoltre, dato che la direttiva proposta intende fornire agli organi giurisdizionali designati l'accesso ai registri nazionali dei conti bancari ed ai sistemi elettronici di reperimento dei dati, nonché al sistema interconnesso dei registri centralizzati dei conti bancari, vale a dire il punto di accesso unico dei registri dei conti bancari, è prevedibile un impatto sui diritti fondamentali degli interessati, in particolare sul diritto alla vita privata e sul diritto alla protezione dei dati personali.
- *Adeguamenti resi necessari dalla proposta:* la disciplina dettata dalla proposta potrà richiedere interventi sulla normativa concorsuale vigente, ed in particolare sul Codice della crisi d'impresa di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, entrato in vigore il 15 luglio 2022, come sottolineato al precedente paragrafo B.

Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Gli ambiti trattati dalla proposta rientrano nella *competenza legislativa esclusiva dello Stato*: pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Non sono individuabili allo stato effetti (che comunque non si possono escludere) in tema di *organizzazione della pubblica amministrazione* propriamente intesa.

Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Con la direttiva proposta, si intenderebbe garantire una armonizzazione delle varie disposizioni

nazionali in materia di insolvenza che, allo stato, risultano piuttosto varie e disomogenee; ciò, in particolare, relativamente al recupero dei beni dalla massa fallimentare liquidata, all'efficienza delle procedure ed alla ripartizione equa e prevedibile del valore recuperato tra i creditori. Come già più volte sottolineato dalla BCE, diritti in materia di insolvenza più efficienti e armonizzati (insieme ad altre misure) possono migliorare la certezza per gli investitori, ridurre i costi e agevolare gli investimenti transfrontalieri, rendendo nel contempo il capitale di rischio più attraente e accessibile alle imprese. Infatti, le misure a livello dell'UE garantirebbero condizioni di parità ed eviterebbero distorsioni delle decisioni proprio sugli investimenti transfrontalieri causate dalle differenze tra le discipline e dalla mancanza di informazioni sulla loro concezione. Ciò contribuirebbe ad agevolare gli stessi investimenti transfrontalieri e la concorrenza, tutelando nel contempo il corretto funzionamento del mercato unico. La proposta porterebbe altresì ad una riduzione del fenomeno c.d. del *forum shopping*, a rendere più efficienti e rapide le procedure di insolvenza e liquidazione, permettendo di aumentare il valore di recupero in caso di insolvenza, a maggior vantaggio di creditori ed investitori.

Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato presso il Consiglio dell'Unione europea e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con esperti e portatori di interessi.

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio che armonizza taluni aspetti del diritto in materia di insolvenza

- **Codice della proposta:** COM(2022) 702 FINAL
- **Codice interistituzionale:** 2022/0408 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria) All'esito dell'adozione della direttiva, sarà necessaria una normativa interna di implementazione della stessa: le norme attuative	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento)

	<p>conterranno modifiche a disposizioni sostanziali, contenute nel D. Lgs. 12/01/2019 n° 14 (codice della crisi d'impresa), nel codice civile (ad esempio, in tema di responsabilità degli amministratori – art. 2086), o processuali, contenute sempre nel D. Lgs. 14/2019.</p>	<p>normativo di natura primaria o secondaria) Norme di natura primaria (diritto secondario dell'Unione) che richiedono atti di recepimento, ossia misure nazionali di esecuzione, da parte degli Stati membri, nel diritto interno, con necessità, quindi di interventi normativi di natura primaria e secondaria; legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Oneri finanziari ed amministrativi aggiuntivi allo stato attuale non determinabili. Per l'impatto sull'ordinamento nazionale, si rinvia a quanto indicato nella colonna centrale e nelle singole voci a seguire.</p>
TITOLO I Disposizioni generali		
Artt. 1-3		Tale titolo contiene disposizioni generali sull'ambito di applicazione e le definizioni.
TITOLO II AZIONI REVOCATORIE Capo I Disposizioni generali in materia di azioni revocatorie		
Art. 4: Presupposti generali per le azioni revocatorie	Artt. 163-171 Codice della crisi d'impresa	La norma stabilisce i presupposti generali per le azioni revocatorie, precisando che tutti gli atti giuridici, comprese le omissioni, possono essere oggetto di azioni revocatorie, purché siano pregiudizievoli per la massa dei creditori e siano soddisfatti i motivi di annullamento indicati negli

		articoli successivi.
Art. 5: Rapporto con le disposizioni nazionali		La norma chiarisce che le disposizioni in materia di azioni revocatorie sono norme minime di armonizzazione e che pertanto gli Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni che prevedano un livello più elevato di tutela dei creditori.
Capo II Condizioni specifiche per le azioni revocatorie		
Art. 6: Preferenze	Artt. 163-171 Codice della crisi d'impresa	La norma stabilisce il primo motivo specifico di annullamento ("preferenze"): si tratta di atti giuridici di cui ha beneficiato un creditore (o un gruppo di creditori) e che sono stati compiuti nei tre mesi precedenti la presentazione della richiesta di apertura della procedura di insolvenza o dopo la stessa ("periodo sospetto"). Inoltre, per le "coperture congrue" (ossia le prestazioni che erano pienamente in linea con il credito del creditore, come il soddisfacimento di un credito esigibile con i consueti mezzi di pagamento), gli atti giuridici possono essere dichiarati nulli per tale motivo solo se il creditore era o avrebbe dovuto essere a conoscenza dell'incapacità del debitore di pagare i suoi debiti o della presentazione di una richiesta di apertura della procedura di

		<p>insolvenza. Infine la disposizione elenca alcuni tipi di atti giuridici che non possono essere dichiarati nulli per questo motivo.</p>
<p>Art. 7: Atti giuridici a titolo gratuito o a fronte di un corrispettivo manifestamente inadeguato</p>		<p>L'articolo in questione stabilisce il secondo motivo specifico di annullamento, ossia gli atti giuridici a un valore inferiore. Questo motivo riguarda non solo i doni o altre donazioni, ma anche gli atti giuridici a fronte di un corrispettivo insolitamente basso. Esso svolge un ruolo significativo nella legislazione in materia di azioni revocatorie, in quanto rappresenta (tra l'altro) un rimedio efficace contro i possibili tentativi del debitore di sottrarre i beni alla portata dei creditori trasferendoli a terzi, quali familiari o soggetti proprietari di beni, pur continuando ad avere la possibilità di utilizzare tali beni.</p>
<p>Art. 8: Atti giuridici intenzionalmente pregiudizievoli per i creditori</p>		<p>L'articolo stabilisce il terzo e ultimo motivo di annullamento, le azioni intenzionalmente fraudolente, ossia gli atti giuridici volti a frodare i creditori.</p>
<p>Capo III</p> <p>Conseguenze delle azioni revocatorie</p>		
<p>Art.9: Conseguenze generali</p>	<p>Artt. 163-171 Codice della crisi d'impresa</p>	<p>Tale norma determina le conseguenze generali delle azioni revocatorie, tra cui l'inopponibilità dei crediti derivanti da un atto giuridico dichiarato nullo, nonché</p>

		l'obbligo per la parte che beneficia di tale atto giuridico di risarcire integralmente la massa fallimentare per il pregiudizio arrecato. L'articolo chiarisce che l'obbligo di risarcire la massa fallimentare non può essere compensato con i crediti vantati dalla controparte dell'atto giuridico dichiarato nullo.
Art. 10: Conseguenze per la parte che ha beneficiato dell'atto giuridico dichiarato nullo		La norma stabilisce le disposizioni relative ai diritti della controparte dell'atto giuridico dichiarato nullo. In particolare, i crediti che sono stati soddisfatti con l'atto giuridico dichiarato nullo sono ripristinati nella misura in cui la parte risarcisce la massa fallimentare.
Art. 11: Esclusione o limitazione della responsabilità		Questo articolo disciplina la responsabilità di terzi: qualsiasi erede o successore a titolo universale della controparte dell'atto giuridico dichiarato nullo subentra nella posizione di tale parte, anche per quanto riguarda le conseguenze giuridiche delle azioni revocatorie. I successori a titolo particolare sono responsabili solo se hanno acquisito il bene a un valore inferiore o se erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza delle circostanze su cui si fondano le azioni revocatorie.
Art. 12: Relazioni con altri strumenti		L'articolo 12 stabilisce che le norme in materia di azioni

		revocatorie di cui a questo titolo non pregiudicano l'applicazione degli articoli 17 e 18 della direttiva (UE) 2019/1023.
TITOLO III RINTRACCIAMENTO DEI BENI APPARTENENTI ALLA MASSA FALLIMENTARE Capi I-II-III – IV		
Artt. 13 - 18		Le norme contenute nel titolo III stabiliscono che, in linea di principio, gli amministratori delle procedure di insolvenza possono esercitare anche nel territorio di altri Stati membri i poteri che sono loro attribuiti dalla legge dello Stato membro in cui è stata aperta la procedura principale di insolvenza e in cui sono stati nominati. Le norme di questo titolo si concentrano sull'accesso degli amministratori delle procedure di insolvenza a vari registri contenenti informazioni pertinenti sui beni che appartengono o dovrebbero appartenere alla massa fallimentare.
TITOLO IV PROCEDURA DI PRE-PACK Capi I – II – III – IV		
Artt. 19-35	Il <i>pre-pack</i> si presenta come una procedura vera e propria, articolata nella doppia fase preliminare e liquidatoria propriamente detta, soggetta a controllo giudiziale. Attualmente nel nostro ordinamento non esiste una procedura analoga. Sono presenti nella normativa fallimentare due istituti	Il titolo IV disciplina la procedura di <i>pre-pack</i> e mira a garantire che essa, generalmente considerata efficace per il recupero del valore per i creditori, sia disponibile in modo strutturato nelle discipline in materia di insolvenza di tutti gli Stati membri. In una procedura

	<p>assimilabili, per alcuni aspetti (pur differenziandosene per molti altri) al <i>pre-pack</i>: -la composizione negoziata di cui all'art. 22, comma 2, lett. d) del codice della crisi d'impresa; - il concordato semplificato di cui all'art. 25 <i>septies</i> del codice della crisi d'impresa. La presentazione di un piano con acquirente predeterminato è anche consentita generalmente per la procedura di concordato preventivo.</p>	<p>di <i>pre-pack</i>, la vendita dell'impresa del debitore (o di parte di essa) è preparata e negoziata prima dell'apertura formale della procedura di insolvenza; ciò consente di eseguire la vendita e di ottenere il ricavato subito dopo l'apertura della procedura formale di insolvenza intesa a liquidare un'impresa. La proposta comprende una serie di misure di salvaguardia per garantire che sia preso contatto con i potenziali acquirenti e che sia conseguito il miglior valore di mercato possibile grazie a un processo di vendita competitivo.</p>
--	--	---

TITOLO V

OBBLIGO DEGLI AMMINISTRATORI DI CHIEDERE L'APERTURA DI UNA PROCEDURA DI INSOLVENZA E RESPONSABILITA' CIVILE

<p>Artt. 36 - 37</p>	<p>Artt. 2086 c.c. e 3 CCII</p>	<p>La proposta di Direttiva introduce l'obbligo per gli amministratori di società ed enti, ivi compresi gli amministratori di fatto, di chiedere l'apertura della procedura d'insolvenza nel termine di tre mesi dal momento in cui sono o dovrebbero essere stati consapevoli dello stato d'insolvenza della società od ente. Poiché le disposizioni di questo titolo sono norme minime di armonizzazione, gli Stati membri possono mantenere o introdurre obblighi</p>
----------------------	---------------------------------	--

		più rigorosi per gli amministratori delle imprese prossime all'insolvenza.
TITOLO VI LIQUIDAZIONE DELLE MICROIMPRESE INSOLVENTI Capo I Norme generali		
Art. 38: Norme sulla liquidazione delle microimprese	Artt. 268 e ss CCII	L'articolo 38 obbliga gli Stati membri a includere nel loro diritto nazionale norme in materia di procedure di insolvenza che consentano la liquidazione delle microimprese mediante una procedura semplificata conforme alle norme di cui al titolo VI. Questa disposizione riguarda anche la condizione di insolvenza ai fini dell'apertura di una procedura di liquidazione semplificata e il trattamento dei casi "privi di beni".
Art. 39: Amministratore delle procedure d'insolvenza	Art. 270, comma 2, lett. b) Codice della crisi d'impresa	L'articolo 39 chiarisce che la nomina di un amministratore delle procedure di insolvenza nella procedura di liquidazione semplificata dovrebbe costituire l'eccezione.
Art. 40: Mezzi di comunicazione	Art. 10 Codice della crisi d'impresa	L'articolo 40 impone agli Stati membri di consentire l'uso di mezzi di comunicazione elettronici per tutte le comunicazioni tra l'autorità competente e, se del caso, l'amministratore delle procedure di insolvenza e le parti della procedura.
Capo II Apertura di una procedura di liquidazione semplificata		
Artt. 41 - 45		Le norme del capo II disciplinano

		<p>le procedure di liquidazione semplificata, che possono essere richieste dalla microimpresa o dal creditore, ma che devono essere autorizzate dall'autorità competente. Il debitore nel corso delle stesse mantiene il controllo dei beni e può beneficiare della sospensione delle azioni esecutive individuali.</p>
<p>Capo III Elenco dei crediti e determinazione della massa fallimentare</p>		
Artt. 46 - 48		<p>Nel capo III sono disciplinate l'insinuazione e l'ammissione dei crediti da parte dei creditori nell'ambito di una procedura di liquidazione semplificata. Vengono inoltre disciplinati l'avvio e lo svolgimento delle azioni revocatorie nell'ambito delle procedure di liquidazione semplificate per le microimprese e indicati i criteri per la determinazione della massa fallimentare.</p>
<p>Capo IV Realizzo dei beni e ripartizione del ricavato</p>		
Artt. 49 - 55	<p>v. Portale vendite telematiche e interconnessione con registri di altri Stati membri</p>	<p>Gli articoli da 49 a 55 stabiliscono i criteri per il realizzo dei beni e la ripartizione del ricavato, obbligando gli Stati membri ad istituire e gestire piattaforme d'asta elettroniche, prevedendo l'interconnessione dei registri elettronici decentralizzati e quindi l'accessibilità di tutte le aste attraverso un'unica piattaforma</p>

		disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE.
Capo V		
Esdebitazione degli imprenditori nelle procedure di liquidazione semplificate		
Art. 56: Accesso all'esdebitazione	Art. 278 CCII	L'articolo 56 sancisce il principio secondo cui non solo i debitori imprenditori, ma anche i fondatori, i proprietari o i soci di un debitore microimpresa a responsabilità illimitata che sono personalmente responsabili dei debiti del debitore dovrebbero avere accesso effettivo alla liberazione integrale dai debiti a seguito della chiusura di una procedura di liquidazione semplificata. Le condizioni, i motivi, i termini e le altre circostanze della procedura di esdebitazione devono essere stabiliti in linea con le norme del titolo III della direttiva (UE) 2019/1023.
Art. 57: Trattamento delle garanzie personali fornite per debiti connessi alle imprese		L'articolo 57 chiarisce che la procedura relativa alle garanzie personali fornite per le esigenze aziendali delle microimprese dovrebbe essere coordinata o consolidata con la pertinente procedura di liquidazione semplificata della stessa microimpresa.
TITOLO VII		
COMITATO DEI CREDITORI		
Capi I – II		
Artt. 58 - 67		Il titolo VII contiene disposizioni relative al comitato dei creditori, garantendo la costituzione di un comitato dei creditori se

		l'assemblea dei creditori è d'accordo e prevedendo norme minime di armonizzazione in relazione ad aspetti chiave, quali la nomina dei membri e la composizione del comitato, i metodi di lavoro, la funzione del comitato e la responsabilità personale dei suoi membri.
TITOLO VIII		
MISURE VOLTE A MIGLIORARE LA TRASPARENZA DEI DIRITTI NAZIONALI IN MATERIA DI INSOLVENZA		
Artt. 68: Scheda recante le informazioni chiave		La norma stabilisce le prescrizioni per il contenuto e la pubblicazione di una scheda recante le informazioni chiave, che dovrebbe includere caratteristiche essenziali della legislazione nazionale in materia di procedure di insolvenza.
TITOLO IX		
DISPOSIZIONI FINALI		
Art. 69: Comitato		L'articolo 69 introduce prescrizioni per il ruolo del comitato per la ristrutturazione e l'insolvenza di cui all'articolo 30 della direttiva (UE) 2019/1023.
Art.70: Riesame		L'articolo 70 stabilisce in cinque anni dal recepimento della direttiva il riesame della stessa.
Artt. 71 - 73		Gli artt. 71, 72 e 73 stabiliscono rispettivamente i termini per il recepimento, la data di entrata in vigore e i destinatari della direttiva.