



22 febbraio 2017

n. 77

Proposta di direttiva in materia di procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti (COM(2016)723)

Tipo di atto	<i>Proposta di direttiva</i>
Data di adozione	<i>22 novembre 2016</i>
Base giuridica	<i>Articoli 53 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)</i>
Settori di intervento	<i>Ravvicinamento delle legislazioni – Aiuto alla ristrutturazione</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo il 22 novembre 2016</i>
Assegnazione	<i>9 gennaio 2017</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>8 marzo 2017</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>10 gennaio 2017</i>

FINALITÀ/MOTIVAZIONE

L'iniziativa della Commissione europea mira a fornire una **risposta flessibile ed efficace** alla situazione di grave difficoltà in cui versa il mondo imprenditoriale, determinata non solo dalla **crisi economico-finanziaria** ma anche, a giudizio della Commissione, dall'**assenza di procedure idonee a preservare**, mediante meccanismi di **allerta precoce**, la sopravvivenza delle imprese economicamente sostenibili. La propensione alla liquidazione dell'impresa indebitata rispetto ad una sua ristrutturazione precoce, infatti, comporta costi elevati in termini di **depauperamento del tessuto imprenditoriale**, spreco di risorse e **perdita di posti di lavoro**, con conseguenze sociali talora drammatiche.

La Commissione stima che **ogni anno nell'UE falliscano 200.000 imprese (600 al giorno)**, con una conseguente **perdita diretta di 1,7 milioni di posti di lavoro all'anno**. Secondo i dati della Commissione (riferiti al 2014, ultimo dato disponibile), **rispetto al 2009** (che è stato scelto come anno di riferimento, perché ha registrato il più alto numero di fallimenti), **in Italia le chiusure di aziende dovute a fallimenti** o altre forme di cessazione dell'attività sono **aumentati di oltre il 67%**, passando dai 9.384 del 2009 ai 15.336 del 2014.

Nell'ottica della Commissione, una maggiore **armonizzazione della normativa in materia d'insolvenza** – considerate le ampie **divergenze** esistenti negli ordinamenti degli Stati membri – rappresenta un requisito fondamentale per il buon funzionamento del

mercato unico e la realizzazione di un'autentica Unione dei mercati dei capitali.

Per preservare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, ove possibile, ad avviso della Commissione è opportuno che **gli imprenditori** e i dirigenti d'impresa **non siano stigmatizzati** in caso di insuccesso e che venga loro **concessa una nuova opportunità**. Pertanto, nell'elaborare la proposta, la Commissione ha inteso trovare un **giusto equilibrio** tra gli interessi dei debitori e quelli dei creditori.

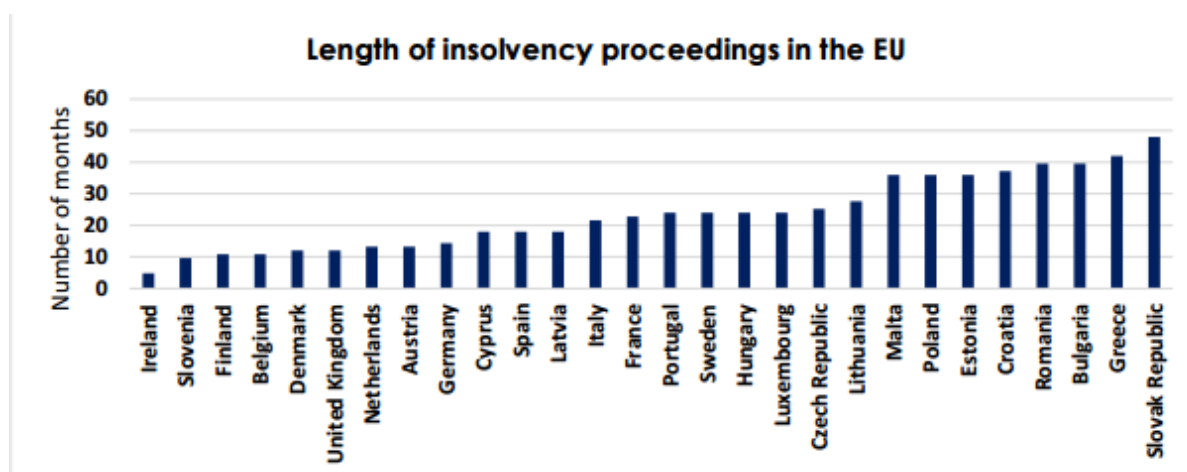
Al fine di promuovere la crescita e l'occupazione nell'UE, la proposta della Commissione mira, in sostanza, a consolidare una **cultura del salvataggio**, che **aiuti le imprese economicamente sostenibili a ristrutturarsi e a continuare ad operare**, incanalando nel contempo quelle senza possibilità di sopravvivenza verso una rapida liquidazione, e che offra agli imprenditori onesti una seconda opportunità.

Nel quadro di un approccio graduale nei settori in cui le divergenze tra le normative nazionali rischiano maggiormente di ostacolare il funzionamento di un mercato unico efficiente, è stato già adottato il [regolamento \(UE\) 2015/848](#) relativo alle procedure d'insolvenza, che entrerà in vigore il 26 giugno 2017. Tale regolamento si concentra sulla **risoluzione dei conflitti di giurisdizione** e di applicabilità delle leggi nelle procedure d'insolvenza transfrontaliere e garantisce il **riconoscimento delle decisioni in materia in tutta l'UE**, senza però armonizzare le norme sostanziali in materia di insolvenza vigenti negli Stati membri. Ad integrazione delle disposizioni regolamentari, la nuova proposta della Commissione fa obbligo agli Stati membri di garantire che le procedure nazionali di ristrutturazione preventiva rispettino alcuni **principi minimi di efficacia** e di promuovere una **seconda opportunità per gli imprenditori sovraindebitati**.

Pur avendo costituito un'utile guida per gli Stati membri impegnati in riforme nel settore dell'insolvenza, la [raccomandazione della Commissione relativa alla ristrutturazione e alla seconda opportunità](#) del 12 marzo 2014, non ha ottenuto i risultati auspicati. La raccomandazione aveva invitato gli Stati membri a introdurre **norme minime** volte ad istituire **procedure di ristrutturazione preventiva** per consentire ai debitori in difficoltà finanziarie di ristrutturarsi in una fase precoce così da evitare l'insolvenza, nonché a garantire la **liberazione dai debiti** entro termini prestabiliti (3 anni dalla dichiarazione di insolvenza) per gli imprenditori onesti che falliscono quale misura necessaria per offrire loro una **seconda opportunità**.

Tenendo conto della raccomandazione, il Governo italiano ha presentato un **disegno di legge delega di riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza**, (A.C. 3671), recentemente approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati in prima lettura e attualmente all'esame del Senato (A.S. 2681).

Rafforzando l'approccio della raccomandazione, la proposta di direttiva ne amplia l'ambito di applicazione stabilendo anche **norme mirate** per aumentare l'efficienza di tutti i tipi di procedure, comprese quelle di liquidazione, riducendone la durata – e i costi connessi – e migliorandone la qualità.

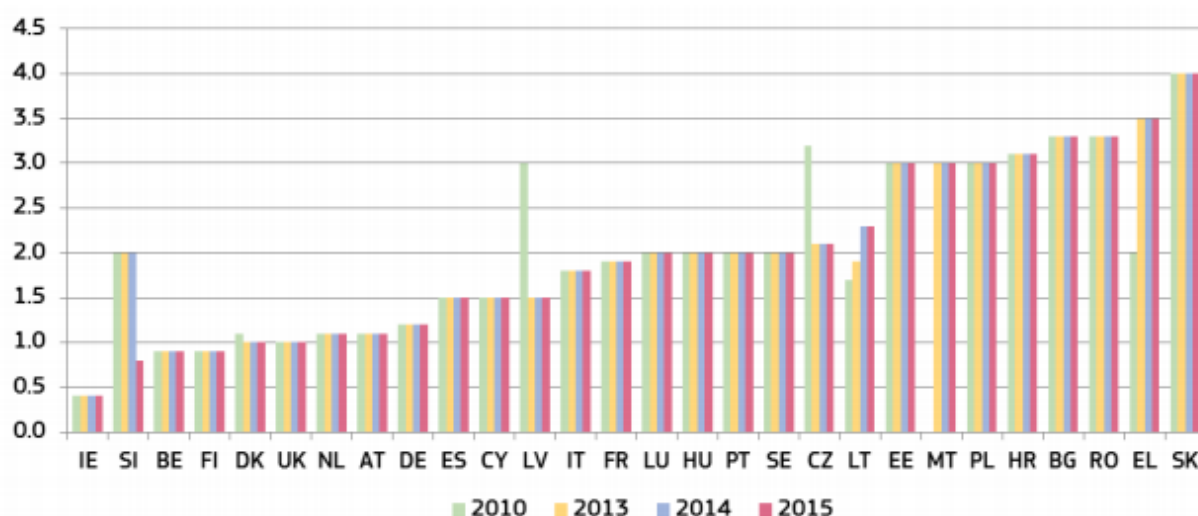


(Fonte: Commissione europea)

Il numero di casi deferiti potrebbe essere ridotto sviluppando accordi efficaci per la ristrutturazione del debito tra debitori e creditori, evitando, ovvero limitando, ove possibile, **l'intervento delle autorità amministrative o giurisdizionali**.

La durata (eccessiva) delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e sdebitamento rappresenta un fattore che influisce in modo rilevante sui (bassi) **tassi di recupero dei creditori**.

Tempo necessario ai creditori per recuperare il credito* (in anni)



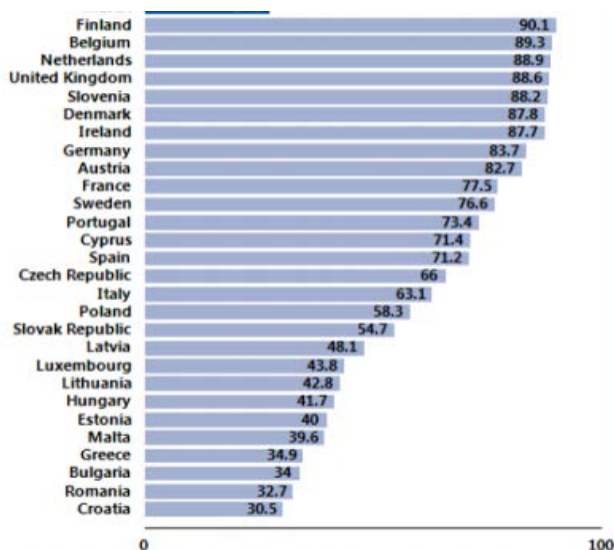
** Tempo necessario ai creditori per recuperare il loro credito. Il periodo di tempo va dalla dichiarazione di insolvenza dell'impresa al pagamento di una parte o della totalità del denaro dovuto alla banca. Sono prese in considerazione le possibili tattiche dilatorie delle parti, come la presentazione di ricorsi dilatori o richieste di proroga. I dati provengono dalle risposte fornite a un questionario da curatori fallimentari locali e sono stati verificati attraverso uno studio delle disposizioni legislative e regolamentari e informazioni pubbliche sulle procedure concorsuali. Dati raccolti nel mese di giugno di ogni anno.*

(Fonte: Banca mondiale)

Gli aspetti specifici che incidono sulla durata delle procedure, evidenziati nella relazione introduttiva della Commissione, sono: il livello di specializzazione dei giudici e la loro conseguente capacità di assumere decisioni in modo rapido; la professionalità dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità; l'uso di mezzi di comunicazione digitali in tali procedure.

Misure mirate a procedure più efficaci contribuiscono inoltre a **gestire in modo efficiente i crediti deteriorati** e a **ridurre l'accumulo nei bilanci delle banche**, nonché a migliorare il valore residuo atteso dai creditori. Un valido piano di ristrutturazione consentirà la trasformazione dei prestiti deteriorati in prestiti effettivamente rimborsabili dall'impresa.

Per quanto concerne le **quote di crediti recuperati**, a fronte di una **media UE-28 di 63,8 centesimi per dollaro**, gli attuali tassi di recupero variano da 30,5 centesimi per dollaro in Croazia a 90,1 centesimi per dollaro in Finlandia (l'Italia si colloca in linea con la media UE, a **63,1 centesimi per dollaro**):



(Fonte: Banca mondiale)

Con riferimento ai **crediti deteriorati**, il seguente grafico ne mostra l'evoluzione in rapporto al totale dei crediti nei Paesi membri dell'UE, dal dicembre 2008 al giugno 2015: **l'Italia**, con il **16,08%**, registra un valore **quattro volte superiore alla media europea** (4,23%), che si è più che triplicato rispetto al 2008 (fonte: Banca centrale europea).

NPL ratio (%)	Dec-08	Dec-11	Dec-13	Jun-15
Austria	1,95	4,05	4,23	6,03
Belgium	3,94	4,18	5,27	3,08
Bulgaria	4,77	19,66	18,59	
Croatia			11,79	13,17
Cyprus	4,18	11,89	37,06	35,29
Czech Republic				
Denmark	1,62	3,02	3,87	3,89
Estonia	2,33	4,52	1,89	2,41
Finland	0,84	0,80	0,67	1,28
France	3,11	4,63	4,64	3,65
Germany	1,89	1,61	1,81	2,26
Greece	3,12	12,10	24,19	32,92
Hungary	3,74	12,80	14,03	12,64
Ireland			18,38	14,58
Italy	4,97	9,47	12,92	16,08
Latvia	2,72	10,13	5,56	7,49
Lithuania	3,58	13,38	8,50	6,42
Luxembourg	0,20			1,12
Malta	1,26	1,55	2,01	3,56
Netherlands	1,87	2,42	2,73	2,56
Poland	3,38	6,02	5,98	5,24
Portugal	1,65	5,33	7,79	13,58
Romania	1,47	11,36	17,87	12,66
Slovakia	1,73	4,02	3,75	4,13
Slovenia			17,14	16,58
Spain	2,56	5,23	7,91	5,93
Sweden		0,56	0,47	1,02
United Kingdom	0,98	2,17	1,78	0,35
Euro area 19	1,96	3,42	4,30	4,45
EU28	1,76	2,90	3,63	4,23

LA GESTIONE DEI CREDITI BANCARI DETERIORATI (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

Si segnala che il Governo è recentemente intervenuto a più riprese allo scopo di introdurre meccanismi idonei a **saltire i crediti in sofferenza** presenti nei bilanci bancari. In particolare, il **decreto-legge n. 18 del 2016** ha introdotto la concessione di garanzie dello Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza (**Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS, cd. senior**).

Al fine del rilascio della garanzia, i titoli devono avere preventivamente ottenuto un **rating uguale o superiore all'investment grade** da un'agenzia di rating indipendente e inclusa nella lista delle agenzie accettate dalla Banca centrale europea secondo i criteri che le agenzie stesse sono tenute ad osservare.

Inoltre, per favorire il **recupero dei crediti**, è stata inserita una misura che **agevola la vendita di immobili in esito a procedure esecutive**.

Sempre in tema di recupero dei crediti, il **decreto-legge n. 83 del 2015** ha introdotto una prima **revisione delle procedure concorsuali**, in attesa della più ampia riforma della legge fallimentare. Tali interventi intendono **ridurre i costi di recupero crediti** e migliorare il prezzo potenziale dei crediti deteriorati in caso di cessione.

All'inizio di aprile 2016 è stato costituito un fondo di investimento privato, il cd. "**fondo Atlante**", che raccoglie capitali di istituzioni finanziarie (banche, assicurazioni e fondazioni che partecipano su base volontaria), al fine di sostenere futuri aumenti di capitale da parte di banche e contribuire alla dismissione dei crediti deteriorati attualmente nei bilanci degli intermediari italiani.

Il **fondo Atlante II** - anch'esso fondo di investimento alternativo (FIA) mobiliare chiuso di diritto italiano, nato per iniziativa privata e riservato ad investitori professionali -, a differenza di Atlante, può **investire unicamente in crediti deteriorati** (*non performing loans* – NPLs) e strumenti collegati ad operazioni in NPL.

CONTENUTI (IN COLLABORAZIONE CON IL SERVIZIO STUDI)

Il testo elaborato dalla Commissione si compone di **tre parti principali** distinte:

- quadri in materia di ristrutturazione preventiva (titolo II);
- seconda opportunità per gli imprenditori (titolo III);
- misure volte a migliorare l'efficienza della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità (titolo IV).

I titoli I, V e VI hanno carattere trasversale.

Sebbene le disposizioni del titolo III siano limitate agli imprenditori, è esplicitamente previsto (**art. 1, par. 3**) che gli Stati membri possano estenderle a tutte le **persone fisiche sovraindebitate** per garantire il trattamento coerente dei debiti personali. La direttiva invita inoltre gli Stati membri ad **applicare a tutte le persone fisiche** gli stessi principi in materia di **seconda opportunità**.

Si riportano di seguito alcuni degli elementi più qualificanti e innovativi della proposta di direttiva:

- nel definire l'oggetto e l'ambito di applicazione della proposta di direttiva, **l'art. 1, par. 2, esclude** alcune **tipologie di debitori** (imprese di assicurazione o di riassicurazione, enti creditizi, imprese o organismi di investimento collettivo, ecc.), dalle procedure di ristrutturazione preventiva, considerato anche il fatto che, rispetto a tali soggetti, le autorità di vigilanza nazionali sono investite di ampi poteri d'intervento;
- tra le definizioni applicabili elencate all'**art. 2**, appare significativa quella relativa alla **"formazione delle classi"** - ovvero al raggruppamento all'interno del piano di ristrutturazione dei creditori in funzione dei diritti e del rango dei crediti, tenuto conto degli eventuali diritti, pegni o accordi tra creditori preesistenti. Pertanto, gli Stati membri provvedono affinché i **creditori – suddivisi in classi** in base ai loro crediti e interessi - abbiano **diritto di voto sull'adozione del piano di ristrutturazione (art. 9, par. 1)**.

Al riguardo, la relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge 234/2012, evidenzia una corrispondenza tra le previsioni della proposta di direttiva e le disposizioni contenute nell'attuale legge fallimentare con riferimento alla formazione delle classi di creditori (art. 160, primo comma, lettera c) e alla valutazione della correttezza dei criteri di formazione delle classi (art. 163, primo comma). Il Governo ritiene inoltre compatibile con la proposta l'art. 6, comma 1 lettera e) dell'A.S. 2681, che demanda al legislatore delegato di prevedere "i casi in cui la suddivisione dei creditori in classi è obbligatoria" stabilendo che essa deve essere necessariamente effettuata quando vi sono "creditori assistiti da garanzie esterne", ovvero da garanzie reali o

personali rilasciate a loro favore da un soggetto diverso dal debitore.

*L'A.S. 2681 prevede inoltre la revisione della **disciplina dei privilegi** – ritenuta ormai obsoleta – e la previsione di un sistema di garanzie mobiliari non possessorie (una forma di pegno, in cui il debitore non è spossessato del bene mobile che ne è oggetto);*

- in base all'**art. 3** i debitori e gli imprenditori dovranno avere accesso a **strumenti di allerta (early warning)** in grado di individuare un andamento degenerativo dell'impresa e di segnalare loro la necessità di agire con urgenza.

Come rileva il Governo nella relazione, il testo della direttiva parla genericamente di "strumenti" senza indicarne una precisa definizione. Tali strumenti non sembrano porsi in contrasto con le misure preventive di allerta - finalizzate all'emersione precoce della crisi d'impresa e a una sua risoluzione assistita - introdotte nell'A.S. 2681, che prevede l'istituzione di un unico organismo di composizione della crisi presso la Camera di commercio, composto da tre esperti iscritti in un apposito albo, il cui compito è di assistere il debitore e di giungere ad una soluzione della crisi concordata tra debitore e creditori. Il Governo ritiene tuttavia che bisognerebbe valutare, in sede di negoziazione della proposta di direttiva, un'eventuale modifica dell'art. 3, considerata l'insufficienza di tale disposizione che, riferendosi all'accesso da parte del debitore agli strumenti di allerta, presuppone soltanto la sua decisione volontaria. L'obiettivo di assicurare una ristrutturazione delle imprese sane anche se in crisi finanziaria non può prescindere, a giudizio del Governo, da un meccanismo – in senso lato coercitivo – che induca l'imprenditore ad attivarsi al più presto;

- al fine di alleggerire i procedimenti, gli Stati membri dovrebbero **limitare la partecipazione dell'autorità giudiziaria o amministrativa** ai soli casi in cui è necessaria e proporzionata alla salvaguardia dei diritti delle parti interessate (**art. 4, par. 3**).

*Nell'A.S. 2681 si prevede la **semplificazione delle regole processuali** con la riduzione delle incertezze interpretative, anche di natura giurisprudenziale, che nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali; in caso*

di sbocco giudiziario della crisi è prevista, in particolare, **l'unicità della procedura** destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza; dopo una **prima fase comune**, la procedura potrà, seconda i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria.

Inoltre, si prevede l'individuazione del **tribunale competente** in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali; in particolare, le procedure di maggiori dimensioni sono assegnate al tribunale delle imprese (a livello di distretto di corte d'appello);

- il quadro di ristrutturazione preventiva dell'impresa può essere richiesto anche dai creditori, purché vi sia il **consenso del debitore (art. 4, par. 4)**.

Al riguardo, la relazione trasmessa dal Governo specifica che la legge fallimentare vigente non consente al creditore di richiedere il concordato preventivo del debitore in crisi. Se la disposizione della proposta di direttiva sarà definitivamente approvata, occorrerà modificare la legge delega sulla riforma delle procedure concorsuali o, comunque, in sede di recepimento della direttiva, prevedere la legittimazione del terzo a proporre domanda di ristrutturazione dell'impresa in crisi;

- al fine di assicurare la continuità aziendale ed **agevolare le prospettive di recupero** dell'azienda, gli Stati membri provvedono affinché il **debitore** che accede alle procedure di ristrutturazione preventiva **mantenga il controllo totale o almeno parziale dei suoi attivi** e della gestione corrente dell'impresa (**art. 5, par. 1**).

L'A.S. 2681 introduce **l'eliminazione della procedura fallimentare** e la sua sostituzione con quella di **liquidazione giudiziale**; tale strumento vede, in particolare, il curatore come dominus della procedura e, come possibile sbocco (in caso di afflusso di nuove risorse), anche un concordato di natura liquidatoria; dovrà essere data **priorità** alla trattazione delle proposte che assicurino la **continuità aziendale**, considerando la liquidazione giudiziale come extrema ratio. L'A.S. 2681 prevede altresì **l'eliminazione** come procedura concorsuale **della liquidazione coatta amministrativa**, che residua unicamente come possibile sbocco dei procedimenti amministrativi volti

all'accertamento e alla sanzione delle gravi **irregolarità gestionali dell'impresa**;

- gli Stati membri provvedono affinché il debitore che sta negoziando un piano di ristrutturazione con i creditori possa beneficiare della **sospensione delle azioni esecutive individuali** (per tutti i tipi di creditori, compresi i titolari di garanzia o privilegio, con la sola eccezione dei lavoratori) se e nella misura in cui è necessario per agevolare le trattative sul piano di ristrutturazione (**art. 6, par. 1**).

Il Governo ritiene che tale disciplina non sia compatibile con la normativa attuale, perché l'art. 168 della legge fallimentare prevede il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari, a partire dalla semplice pubblicazione della domanda di concordato nel registro delle imprese e fino alla definizione della procedura di concordato. Tuttavia, la legge delega (art. 6, comma 1, lettera c) dell'A.S. 2681 consentirà al Governo di recepire le prescrizioni contenute nella proposta di direttiva. In particolare, sarà possibile: introdurre una valutazione discrezionale del giudice sulla concessione del divieto di azioni esecutive e cautelari; prevedere limiti temporali conformi a quelli previsti dalla normativa europea (4 mesi, prorogabili fino ad un massimo di 12 mesi); revocare il divieto di azioni esecutive o cautelari. Poiché l'attuale A.S. 2681 prevede che la revoca possa essere chiesta solo "su ricorso degli interessati" e, quindi, solo dei creditori (o del debitore), mentre nella proposta di direttiva la revoca può essere adottata anche su richiesta del professionista nel campo della ristrutturazione, occorrerà prevedere, in sede di recepimento della direttiva, che anche il commissario giudiziale possa chiedere al tribunale la revoca dello **sospensione delle azioni esecutive (stay)**;

- le **maggioranze** richieste per l'adozione del piano di ristrutturazione sono stabilite dagli Stati membri e in ogni caso **non sono superiori al 75% dell'importo dei crediti** o degli interessi di ciascuna classe (**art. 9, par. 4**). È tuttavia previsto, al successivo **par. 5**, che gli Stati membri possano prevedere un voto per l'approvazione del piano di ristrutturazione da parte di una maggioranza delle parti coinvolte.

Tale disposizione è ritenuta dal Governo compatibile con quella prevista dall'art. 6,

comma 1, lettera g) dell'A.S. 2681 che impone al Governo di adottare un sistema di calcolo delle maggioranze anche "per teste", anche se in concreto la legge delega limita l'applicazione della norma alla sola ipotesi in cui un solo creditore sia titolare dei crediti pari o superiori alla maggioranza di quelli ammessi al voto. Il Governo si riserva, in sede di recepimento della direttiva, di valutare se prevedere la maggioranza per teste in tutti i casi in cui una proposta di ristrutturazione debba essere approvata dai creditori e non solo quando vi è un solo creditore che detiene la maggioranza dei crediti nei confronti dell'imprenditore in crisi;

- gli Stati membri dispongono affinché i **piani di ristrutturazione** possano vincolare le parti solo se sono **omologati dall'autorità giudiziaria o amministrativa**. Ai fini dell'omologazione, il piano di ristrutturazione deve essere stato **notificato a tutti i creditori** noti su cui potrebbe incidere e non pregiudicare ingiustamente gli interessi dei creditori (**art. 10, parr. 1 e 2**). Gli Stati membri assicurano che **l'autorità giudiziaria o amministrativa possa rifiutare l'omologazione** del piano che non ha prospettive ragionevoli di impedire l'insolvenza del debitore e di garantire la sostenibilità economica dell'impresa (**par. 3**).

L'articolo 10 della proposta di direttiva non richiede che il giudice, per rifiutare l'omologazione o approvazione della domanda di concordato, abbia bisogno di un atto di opposizione da parte di uno o più creditori dissenzienti. La verifica del miglior interesse dei creditori è, invece, un dovere d'ufficio del giudice. Pertanto, il Governo ritiene che tali disposizioni della proposta contrastino con: l'attuale normativa della legge fallimentare, nell'interpretazione che ne dà la giurisprudenza di legittimità, che riserva ai creditori la valutazione di convenienza; l'attuale art. 180, secondo comma, della legge fallimentare, che richiede la presenza di un atto di opposizione da parte di un creditore dissenziente.

La decisione sulla omologazione del piano di ristrutturazione deve essere emessa al massimo entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta (**par. 4**).

Al riguardo il Governo ritiene necessario modificare l'art. 180 della legge fallimentare che attualmente non prevede un termine

entro il quale debba tenersi l'udienza per l'omologazione del concordato;

- gli Stati membri provvedono affinché il **piano di ristrutturazione** che non è approvato da tutte le classi di parti interessate possa essere comunque **omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa**, su proposta del debitore o di un creditore con l'accordo del debitore, e diventare **vincolante per una o più classi dissenzienti (art. 11)** se:
 - rispetta le condizioni di cui al punto precedente;
 - è stato **approvato da almeno una classe di creditori** interessati diversa da una classe di detentori di strumenti di capitale o altra classe che, in base a una valutazione dell'impresa, **non riceverebbe alcun pagamento o altro corrispettivo** se fosse applicato il normale grado di priorità di liquidazione;
 - **rispetta la regola della priorità assoluta.**
- in caso di **impugnazione della decisione di omologazione** gli Stati membri provvedono affinché l'autorità giudiziaria possa annullare il piano di ristrutturazione oppure prevedere a favore dei creditori dissenzienti una **compensazione monetaria**, pagabile dal debitore o dai creditori che hanno votato a favore del piano.

Poiché un'analoga disposizione non esiste nell'attuale legge fallimentare, né nell'A.S. 2681, il Governo segnala che l'ordinamento nazionale dovrà essere integrato mediante la previsione di un'apposita disciplina;
- qualora sussistano probabilità di insolvenza sono previsti una serie di **obblighi a carico dei dirigenti (art. 18)**, come quello di prendere misure immediate per **ridurre al minimo le perdite per i creditori, i lavoratori, gli azionisti** e le altre parti interessate oppure quello di evitare condotte che, deliberatamente o per grave negligenza, mettono in pericolo la sostenibilità economica dell'impresa.

Tali obblighi sono già contemplati dal diritto societario ma, in base alla relazione del Governo, sarebbero insufficienti ad impedire i diffusi comportamenti dei "professionisti della bancarotta" che ricorrono a vari espedienti per continuare le loro attività illecite. Il Governo ritiene quindi opportuno valutare l'introduzione di apposite misure

interdittive e sanzionatorie nei confronti di amministratori e sindaci;

- gli Stati membri provvedono affinché l'**imprenditore** sovraindebitato possa essere **liberato integralmente dai debiti (art. 19, par. 1)**. Nei Paesi membri in cui la liberazione integrale dai debiti è subordinata al rimborso parziale del debito da parte dell'imprenditore, l'**obbligo di rimborso** dovrebbe basarsi sulla situazione individuale dell'imprenditore e in particolare dovrebbe essere **proporzionato al reddito disponibile (art. 19, par. 2)**.

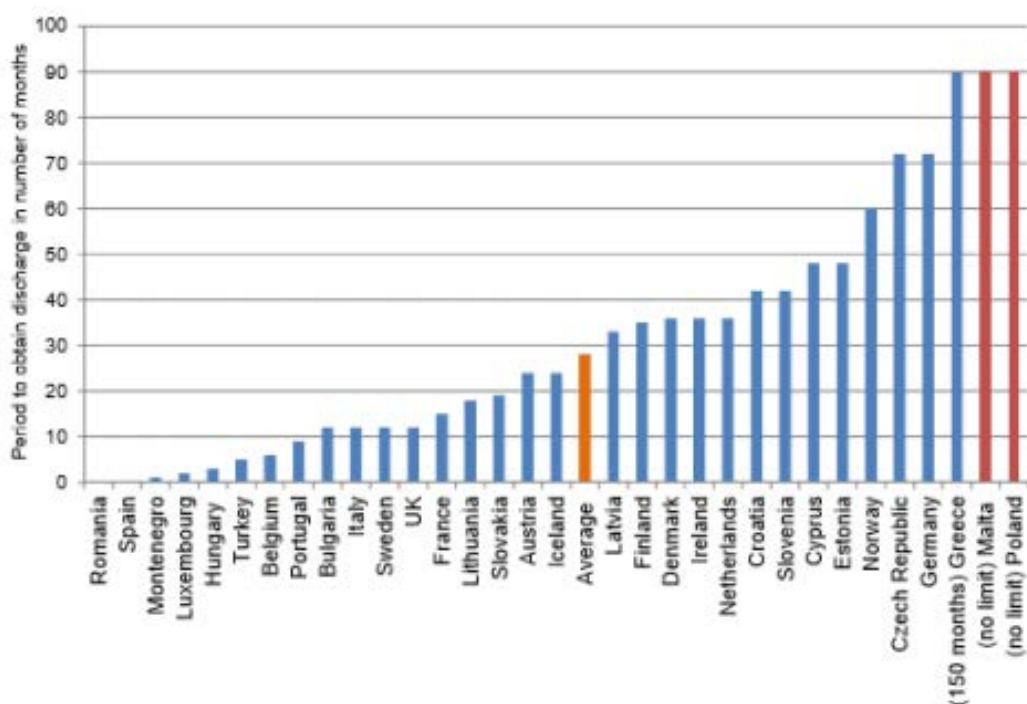
*Il A.S. 2681 prevede una **esdebitazione di diritto** (non dichiarata, quindi, dal giudice) per le insolvenze di minori dimensioni, a patto che non si oppongano i creditori contestandone le premesse;*

- è previsto che l'**esdebitazione** debba poter essere concessa al **massimo entro 3 anni** dall'inizio della procedura di liquidazione o dall'inizio del programma di pagamento (**art. 20, par. 1**).

Il Governo ritiene che tale termine non sia compatibile con quello attualmente previsto dall'art. 143 della legge fallimentare (che richiede che la procedura fallimentare sia chiusa, prima di poter presentare domanda di esdebitazione) e dall'analoga disposizione dell'art. 14terdecies della legge 3/2012 recante disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento. L'art. 8 dell'A.S. 2681, in linea con la proposta di direttiva, prevede che l'esdebitazione possa essere concessa "in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura", fatto salvo il caso di "frode o di malafede e purché il debitore abbia collaborato con gli organi della procedura";

- gli Stati membri devono inoltre disporre (**art. 20, par. 2**) che, alla scadenza dei termini previsti, l'imprenditore sovraindebitato sia liberato dai debiti senza necessità di rivolgersi nuovamente all'autorità giudiziaria o amministrativa.

Attualmente, il **tempo medio per ottenere una piena liberazione dai debiti dopo la liquidazione** è di 28 mesi a livello UE (in Italia, circa 12 mesi);



- gli Stati membri provvedono affinché le seguenti **azioni** possano essere eseguite **per via elettronica**, anche nelle situazioni transfrontaliere (**art. 28**):
 - insinuazione al passivo;
 - presentazione di piani di ristrutturazione o di rimborso alle autorità giudiziarie o amministrative competenti;
 - notifiche ai creditori;
 - votazione sul piano di ristrutturazione;
 - presentazione di impugnazioni.

*Sul punto non ci sono specifici elementi nel nell'A.S. 2681. Peraltro, occorre segnalare che il decreto-legge n. 59 del 2016 ha già modificato la legge fallimentare consentendo di **svolgere in via telematica le udienze** che richiedono la presenza di un elevato numero di creditori. Le modalità telematiche – realizzate con strutture informatiche che possono essere messe a disposizione della procedura da soggetti terzi – dovranno comunque assicurare il rispetto del contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei creditori.*

BASE GIURIDICA

La proposta si fonda sugli artt. 53 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE).

In base all'art. 53, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al **coordinamento delle disposizioni legislative**, regolamentari e amministrative degli Stati membri **relative all'accesso alle attività autonome** e all'esercizio di queste.

In base all'art. 114, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative al **ravvicinamento delle disposizioni legislative**, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il **funzionamento del mercato interno**.

SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Nella relazione introduttiva, la Commissione afferma che gli obiettivi della proposta non possono essere raggiunti mediante azioni condotte dagli Stati membri: infatti, date le notevoli differenze tra i quadri nazionali in materia di ristrutturazione e seconda opportunità all'interno dell'UE e l'assenza di tendenze convergenti nelle più recenti modifiche

legislative a livello nazionale, **è altamente improbabile che i singoli Stati membri siano in grado da soli di garantire la coerenza complessiva della loro legislazione in materia di insolvenza** con quella degli altri Stati membri.

In particolare, in sede di predisposizione della proposta, la Commissione ha valutato le seguenti opzioni:

- **opzione 1:** mantenimento dello *status quo*;
- **opzione 2:** istituzione di una **procedura** di ristrutturazione preventiva **pienamente armonizzata** e di un quadro in materia di seconda opportunità;
- **opzione 3:** introduzione di un **regime UE** alternativo e **facoltativo** in materia di ristrutturazione e seconda opportunità;
- **opzione 4:** istituzione di un **quadro giuridico minimale armonizzato** nel settore della ristrutturazione e della seconda opportunità per gli imprenditori.

Quest'ultima è stata l'opzione prescelta, **limitando l'armonizzazione ai principi**, considerati i complessi legami con altri settori del diritto, come il diritto societario.

La Commissione, inoltre, ritiene che la proposta sia **conforme al principio di proporzionalità**, in quanto mira a conseguire gli obiettivi fissati nel modo più efficiente e soddisfacente lasciando, nel contempo, il più **ampio margine possibile alle decisioni nazionali**.

Ad esempio, gli Stati membri possono incoraggiare finanziamenti nuovi e temporanei nelle procedure di ristrutturazione attribuendo loro, nelle successive procedure di liquidazione, un grado superiore rispetto ai crediti maturati prima della ristrutturazione. Gli **Stati membri possono inoltre potenziare** i quadri in materia di **seconda opportunità estendendone il campo di applicazione** a tutte le persone fisiche, compresi i **consumatori**. Gli Stati membri possono altresì **migliorare il trattamento dei lavoratori** nella fase di adozione dei piani di ristrutturazione, esigendo che i lavoratori siano inseriti in una classe propria, distinta dagli altri creditori.

VALUTAZIONE D'IMPATTO

VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta la Commissione europea sottolinea che l'approvazione della proposta di direttiva **aumenterà le ristrutturazioni** dei gruppi di imprese transfrontalieri, con conseguente

notevole **riduzione del numero di posti di lavoro persi** a causa dell'insolvenza (attualmente stimati, come già menzionato, a **1,7 milioni all'anno**). A parte una significativa correlazione negativa tra la riduzione dell'indebitamento delle imprese e la crescita del PIL (una **riduzione di 1 punto percentuale del rapporto debito/attività** finanziarie porta a una **diminuzione di circa 0,4 punti percentuali della crescita del PIL**), la direttiva dovrebbe comportare un **aumento dei tassi di recupero** che, a sua volta, porterà a una **riduzione dei costi di prestito** (a un aumento di 10 punti percentuali del tasso di recupero previsto è associata una diminuzione di 37 punti base del differenziale di rendimento sui titoli di debito). Inoltre, potrebbe aumentare il tasso di lavoro autonomo, con conseguente creazione di **3 milioni di nuovi posti di lavoro**.

ESAME PRESSO LE ISTITUZIONI DELL'UE

Nella seduta del Parlamento europeo del 16 gennaio 2017 la proposta di direttiva è stata assegnata in via primaria alla Commissione giuridica (JURI), con il parere delle Commissioni affari economici e monetari (ECON) e occupazione e affari sociali.

ESAME PRESSO ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta concluso da parte del Parlamento lituano ed è in corso presso: la Camera dei rappresentanti belga, il Senato ceco; il *Bundestag* e il *Bundesrat* tedeschi, il Parlamento finlandese; il Senato e la Camera bassa polacchi; le *Cortes* spagnole, il Parlamento svedese e quello irlandese.