



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 18 dicembre 2012 (09.01.13)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2012/0360 (COD)**

**17883/12
ADD 2**

**JUSTCIV 365
CODEC 3077**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 13 dicembre 2012
Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.: SWD(2012) 417 final
Oggetto: DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO
che accompagna il documento
Modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2012) 417 final.

All.: SWD(2012) 417 final



Strasburgo, 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza

{COM(2012) 744 final}
{SWD(2012) 416 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza

1. INTRODUZIONE

In un periodo in cui l'Unione europea sta affrontando la più grave crisi economica della sua storia, il Consiglio europeo ha ripetutamente sottolineato il ruolo dell'Unione nella promozione di una crescita sostenibile, incoraggiando al tempo stesso il risanamento finanziario. Il fattore crescita è stato quindi posto al centro del programma della Commissione sulla giustizia ("Giustizia per la crescita").

Una delle misure nel settore della giustizia a sostegno dell'attività economica è la modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza (in appresso "il regolamento"). Fra il 2009 e il 2011 ogni anno nell'Unione sono fallite in media 200 000 imprese, provocando la perdita diretta di 1,7 milioni di posti di lavoro all'anno. Circa un quarto di questi fallimenti presenta un elemento transfrontaliero, e rientra pertanto nel campo d'applicazione del regolamento. Poiché le imprese con attività transfrontaliere tendono ad avere dimensioni superiori alla media, i posti di lavoro colpiti sono probabilmente superiori in proporzione rispetto ai fallimenti, anche prima di prendere in considerazione gli effetti sui creditori di queste imprese.

La Commissione ha inserito la revisione del regolamento nel suo programma di lavoro per il 2012 conformemente alla clausola di riesame del regolamento stesso, ossia l'articolo 46. La modifica è coerente con la strategia Europa 2020, lo Small Business Act, l'analisi annuale della crescita 2012 e l'Atto per il mercato unico II. Nell'ottobre 2011, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che invitava a rivedere il regolamento e raccomandava l'armonizzazione di specifici aspetti del diritto fallimentare e del diritto societario. La modifica del regolamento sarà adottata contestualmente ad una relazione sulla sua applicazione, conformemente alla clausola di riesame.

2. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI

2.1. Valutazione del regolamento

Il regolamento (CE) n. 1346/2000 crea un quadro giuridico per le situazioni d'insolvenza transfrontaliere nell'Unione europea. Il regolamento stabilisce norme uniformi sulla competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni connesse all'insolvenza, e sulla legge applicabile. Prevede inoltre il coordinamento di varie procedure riguardanti lo stesso debitore. In breve:

- il regolamento si applica alle persone giuridiche e fisiche, nei casi in cui il debitore abbia beni o creditori in più di uno Stato membro;

- la competenza per l'apertura della procedura d'insolvenza principale spetta al giudice dello Stato membro nel quale si trova il centro degli interessi principali del debitore. La decisione di apertura e tutte le altre decisioni emanate da tale giudice sono riconosciute ed eseguite in tutti gli altri Stati membri;
- le procedure secondarie possono essere aperte in qualsiasi Stato membro in cui il debitore abbia una dipendenza, cioè in ogni luogo in cui il debitore svolga un'attività economica. Gli effetti della procedura secondaria sono limitati ai beni situati in tale Stato. Il curatore della procedura secondaria deve cooperare con il suo omologo nella procedura principale (e viceversa) per coordinare le procedure; e
- la legge applicabile alla procedura d'insolvenza è, in linea di principio, la legge del paese in cui la procedura è stata aperta. Tale legge determina, in particolare, il grado dei crediti e i diritti procedurali dei creditori.

Benché il regolamento sia in generale considerato uno strumento che facilita effettivamente le procedure d'insolvenza transfrontaliere all'interno dell'Unione europea, la valutazione mette in luce una serie di problemi legati alla sua attuazione, e mostra inoltre come esso non rispecchi sufficientemente le attuali priorità dell'UE e le prassi nazionali in diritto fallimentare, in particolare per quanto riguarda la promozione del salvataggio delle imprese in crisi.

La valutazione del regolamento ha evidenziato i seguenti problemi principali:

- (1) ostacoli al salvataggio delle imprese e alla libera circolazione degli imprenditori e delle persone liberate dal debito;
- (2) difficoltà nel determinare la giurisdizione competente ad aprire la procedura;
- (3) procedure transfrontaliere inefficienti;
- (4) mancanza di un quadro giuridico per disciplinare l'insolvenza dei gruppi di società.

La presente sezione analizza i quattro problemi e i rispettivi legami, raggruppandoli in due categorie.

2.2. Prima categoria – Problemi relativi al campo d'applicazione del regolamento

La prima serie di problemi riguarda le questioni derivanti dalle lacune dell'attuale campo d'applicazione del regolamento, come la mancanza di disposizioni sui regimi di pre-insolvenza, sulle procedure di remissione del debito per le persone fisiche e di norme specifiche per i gruppi societari.

2.2.1. Il regolamento non contempla le procedure d'insolvenza nazionali dirette al salvataggio delle imprese

Da quando il regolamento è stato adottato, molti Stati membri hanno aggiornato il loro diritto fallimentare introducendo nuove procedure dirette al salvataggio delle società, a dare una seconda opportunità agli imprenditori onesti e ad accordare la remissione del debito alle persone fisiche. Lo studio condotto dall'Università di Heidelberg ha mostrato che quasi due terzi degli Stati membri prevedono procedure di pre-insolvenza o procedure ibride (debitore non possessorio) non contemplate dal regolamento. Si tratta di procedure dirette a salvare imprese economicamente valide e a salvaguardare posti di lavoro, e i cui vantaggi economici sono ampiamente riconosciuti.

Quando le procedure non rientrano nel campo d'applicazione del regolamento, i loro effetti – in particolare la sospensione di azioni esecutive individuali - non sono riconosciuti in tutta l'Unione europea. Di conseguenza i creditori stranieri possono portare avanti le azioni esecutive individuali nei confronti della società e del suo attivo, e sono meno inclini ad impegnarsi appieno in negoziazioni finalizzate alla ristrutturazione o ad accettare piani di salvataggio. Si rischia di perdere l'opportunità di salvare la società e di salvaguardarne i relativi posti di lavoro. Questi problemi sono stati indicati dai partecipanti alla consultazione pubblica: il 51% ritiene **problematico** il fatto che **le procedure di pre-insolvenza o le procedure ibride non siano contemplate dal regolamento**; il 59% conviene sul fatto che il regolamento dovrebbe riguardare anche le procedure nazionali di pre-insolvenza.

Fra il 2009 e il 2011 nell'Unione europea sono fallite ogni anno più di 200 000 imprese. Stando alle stime, sarebbero 1,7 i milioni di posti di lavoro persi annualmente. Si calcola che circa 5 milioni di imprese europee abbiano clienti, creditori o partner commerciali in altri Stati membri, e che possano quindi essere interessate dal regolamento in quanto debitori o creditori in caso d'insolvenza. Ogni anno, circa 50 000 imprese (cioè l'1% dei 5 milioni di cui sopra) saranno debitori, e almeno il doppio saranno creditori, in situazioni d'insolvenza transfrontaliere.

I casi d'insolvenza transfrontaliera interessano particolarmente le grandi imprese, che hanno maggiori probabilità delle PMI di operare a livello transfrontaliero. L'insolvenza di società di grandi dimensioni ha effetti considerevoli sull'economia europea: in effetti, pur rappresentando solo lo 0,2% delle imprese europee, esse forniscono il 30% dei posti di lavoro dell'UE e producono il 41% del valore aggiunto lordo. Le grandi imprese spesso si approvvigionano presso imprese più piccole, potenzialmente stabilite all'estero, cosicché la loro insolvenza può avere sensibili effetti a catena.

2.2.2. Il regolamento non copre efficacemente tutta la gamma di regimi d'insolvenza delle persone fisiche degli Stati membri

L'aumento del sovra-indebitamento personale in Europa ha indotto molti Stati membri a introdurre regimi d'insolvenza delle persone fisiche. Ciò rispecchia la crescente consapevolezza del fatto che l'insolvenza e il conseguente indebitamento personale sono un forte ostacolo all'imprenditorialità. Introducendo la possibilità di ottenere una remissione del debito si intendono anche contrastare le ripercussioni sociali negative del sovra-indebitamento privato sulle persone colpite.

Se alcune procedure d'insolvenza delle persone fisiche, compresa la remissione del debito, rientrano nel campo d'applicazione del regolamento, molte altre non vi sono contemplate. Di conseguenza, **i debitori devono continuare a rispondere nei confronti dei creditori stranieri**. Il fatto che il regolamento non contempli alcuni regimi d'insolvenza delle persone fisiche impedisce quindi agli imprenditori onesti e alle persone liberate dal debito di ottenere una seconda possibilità e di cogliere tutte le opportunità offerte dal mercato unico. Tutto ciò è in contrasto con le politiche dell'Unione europea sull'imprenditorialità.

Il numero di casi d'insolvenza personale attualmente esclusi dal campo d'applicazione del regolamento può essere stimato a circa 200 000 l'anno. La metà dei partecipanti alla consultazione pubblica (49% - fra cui giudici, professionisti del settore del diritto fallimentare e universitari) conviene sul fatto che **il regolamento dovrebbe applicarsi ai privati/lavoratori autonomi**, mentre un terzo (34%) non condivide questa opinione. Alcuni

partecipanti ritengono che il campo d'applicazione del regolamento non dovrebbe essere esteso ai consumatori.

2.2.3. *Il regolamento non tratta efficacemente l'insolvenza dei gruppi di società*

Benché molti casi d'insolvenza transfrontaliera riguardino gruppi societari, il regolamento non contiene disposizioni specifiche che vertano sull'insolvenza di un gruppo multinazionale di società. Il presupposto sui cui si basa il regolamento è che le procedure d'insolvenza riguardano una singola entità giuridica, e che in linea di principio devono aprirsi procedure distinte per ciascun membro del gruppo. Non è previsto alcun obbligo di coordinare procedure d'insolvenza indipendenti aperte per una società madre e le sue controllate.

Questa situazione diminuisce le prospettive di riuscita di una ristrutturazione e riduce il valore dell'attivo del gruppo. Secondo la relazione dell'aprile 2011 del gruppo di riflessione sul futuro del diritto societario europeo, il raggruppamento internazionale di società è diventato *la* forma predominante delle imprese europee di grandi dimensioni. Si stima che ogni anno **2100 società (fra cui 2000 PMI) incontrino difficoltà legate ad insolvenze di gruppo**. Quasi la metà dei partecipanti alla consultazione pubblica (49%) ritiene che il regolamento **non sia efficace** nei casi d'insolvenza dei **gruppi multinazionali**, mentre il 30% pensa il contrario.

2.3. **Seconda categoria – Problemi relativi all'attuazione del regolamento**

L'attuazione del regolamento ha sollevato una serie di difficoltà che possono essere raggruppate come di seguito indicato.

2.3.1. *Mancanza della definizione di “centro degli interessi principali”, conseguenti difficoltà nel determinare la giurisdizione competente ad aprire le procedura d'insolvenza e “forum shopping”*

Il regolamento attribuisce la competenza ad aprire la procedura d'insolvenza principale ai giudici dello Stato membro nel quale si trova il centro degli interessi principali del debitore. Il caso sarà trattato nello Stato membro del centro degli interessi principali e sarà soggetto al diritto fallimentare di tale Stato, fatta salva l'apertura di procedure secondarie. Se il **77% dei partecipanti alla consultazione pubblica approva il ricorso alla nozione di “centro degli interessi principali”** per stabilire la giurisdizione competente per la procedura principale, nella pratica l'applicazione di questo concetto ha sollevato difficoltà, poiché i giudici nazionali hanno scarsa conoscenza della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause Eurofood e Interedil. Il regolamento, inoltre, non obbliga espressamente il giudice che apre la procedura d'insolvenza ad interessarsi della competenza internazionale. Il rischio è che vengano aperte procedure principali parallele con conflitti di competenza.

Il regolamento è stato altresì criticato perché consente alle società e alle persone fisiche di sfruttare il sistema per scegliere il foro competente in funzione dei propri interessi (cosiddetto “*forum shopping*”), spostando il centro degli interessi principali in un altro Stato membro. Non tutti gli spostamenti del centro degli interessi principali sono però pretestuosi. Il problema del *forum shopping* deriva essenzialmente dalle divergenze nel diritto fallimentare dei vari Stati membri.

La Corte di giustizia ha considerato alcuni casi di spostamento del centro degli interessi principali di **società** come un legittimo esercizio della libertà di stabilimento. In alcuni casi, lo

spostamento nel Regno Unito del centro degli interessi principali ha permesso la riuscita della ristrutturazione di una società grazie alla flessibilità che il diritto fallimentare inglese accorda.

Lo spostamento del centro degli interessi principali è stato anche osservato nel caso di **persone fisiche sovra-indebitate**. Questo fenomeno, denominato “turismo del fallimento”, è problematico perché un debitore si avvantaggia di un regime d’insolvenza più favorevole in un’altra giurisdizione senza trasferirsi realmente nell’altro Stato, a scapito dei creditori che si trovano nell’impossibilità di far valere i propri crediti.

Le questioni legate alla determinazione del centro degli interessi principali sono una frequente fonte di controversie, anche se in diminuzione. Gli studi svolti hanno concluso che questioni di questo tipo sorgono nel 40-50% dei casi, benché non sempre sotto forma di contestazioni. L’entità degli spostamenti fittizi del centro degli interessi principali è difficile da quantificare, in parte a causa delle opinioni divergenti sul carattere effettivamente pretestuoso o meno di una tale operazione, e in parte perché – a causa delle carenze nel quadro procedurale - non tutti i trasferimenti fittizi sono individuati. Le statistiche del Regno Unito indicano che il trasferimento del centro degli interessi principali potrebbe essere considerato fittizio in meno di 100 casi all’anno.

2.3.2. Rapporto fra la procedura principale e le procedure secondarie ai sensi del regolamento

Il regolamento autorizza l’apertura di una procedura secondaria se il debitore ha una dipendenza nello Stato interessato. Prevede tuttavia che le procedure secondarie debbano essere di natura liquidatoria, non possono cioè essere finalizzate alla ristrutturazione o alla ripresa dell’attività. Questa condizione ha sollevato la critica secondo cui il regolamento si concentra sulla liquidazione piuttosto che sulla ristrutturazione, e che è perciò incompatibile con l’attuale “cultura del salvataggio della società”. La larga maggioranza degli interessati considera questo un problema.

La portata limitata delle procedure secondarie può essere un ostacolo alla riuscita della ristrutturazione di una società con filiali in diversi Stati membri, generando una diminuzione del valore totale dell’attivo del debitore e la soppressione di posti di lavoro. Questo problema ne alimenta quindi un altro, ossia che il regolamento vigente è d’ostacolo alla **continuazione delle attività imprenditoriali e alla conservazione dei posti di lavoro**. Il sistema delle procedure secondarie era stato introdotto per tutelare gli interessi dei creditori locali e/o per facilitare la gestione dei casi complessi. In pratica, tuttavia, le procedure secondarie possono ostacolare sia l’efficace gestione del patrimonio che la riuscita della riorganizzazione di una società. Esse sottraggono parte dell’attivo al controllo del curatore della procedura principale, e fanno inoltre aumentare i costi della procedura perché deve essere pagato un altro curatore. Il ricorso alle procedure secondarie è diminuito, perché le imprese tendono a organizzare le loro attività transfrontaliere attraverso controllate. Tuttavia, l’uso di filiali rimane la norma nel settore dell’aviazione, con grossi attivi e molti dipendenti. Si stima che **ogni anno falliscano circa 700 società con filiali in un altro Stato membro**, e che **vengano aperte diverse centinaia di procedure secondarie**.

Tutte le parti interessate riferiscono che, quando vengono aperte procedure secondarie, manca il coordinamento fra la procedura principale e la secondaria. Il regolamento impone ai curatori di comunicarsi le informazioni e di cooperare gli uni con gli altri. Le associazioni dei curatori hanno elaborato diversi orientamenti in materia di cooperazione e comunicazione nelle procedure d’insolvenza transfrontaliere. Curatori e giudici hanno riferito che la cooperazione

non è efficace nella pratica. Possono sorgere ulteriori difficoltà a cooperare in ragione dei costi supplementari, delle barriere linguistiche e di norme procedurali nazionali che vietano la divulgazione di informazioni. Oltretutto, non esistono obblighi analoghi fra giudici e fra curatori e giudici. Di conseguenza, il giudice della procedura principale non viene informato degli sviluppi della procedura secondaria prima che decida in merito alle azioni future, e viceversa. Questo, in ultima analisi, riduce l'efficienza delle procedure, ne aumenta la durata e i costi e, in definitiva, rischia di far perdere le opportunità di massimizzare il valore dell'attivo. **Il 70% dei partecipanti alla consultazione pubblica si dichiara insoddisfatto del coordinamento fra la procedura principale e le secondarie. Nella relazione dell'Università di Heidelberg, il 61% ha risposto in modo analogo.**

2.3.3. Difficoltà nell'applicazione pratica relative alla mancanza di pubblicità delle decisioni sulle procedure d'insolvenza e all'insinuazione dei crediti

Il giudice che avvia una procedura d'insolvenza deve sapere se l'impresa o la persona interessata è già oggetto di una procedura d'insolvenza in un altro Stato membro. Non vi è, oggi, alcuna sistematica pubblicazione o annotazione nei registri delle decisioni negli Stati membri in cui viene aperta una procedura, né negli Stati membri in cui vi è una dipendenza. Questa mancanza di informazioni è all'origine dell'avvio inutile di procedure concorrenti. È inoltre essenziale rendere accessibile la decisione di chiusura di una procedura.

In tutti gli Stati membri, ad eccezione di due di essi, le informazioni sulle procedure d'insolvenza sono centralizzate. Se le procedure d'insolvenza delle persone giuridiche vengono registrate in tutti gli Stati membri, solo in alcuni di essi sono registrate quelle relative alle persone fisiche. **Solo 14 Stati membri pubblicano le decisioni in un registro fallimentare accessibile on-line e gratuito.** In altri nove Stati membri alcune informazioni in materia d'insolvenza sono disponibili in una banca dati elettronica, ad es. il registro delle imprese o una versione elettronica della Gazzetta ufficiale.

Lo studio di valutazione e i partecipanti alla consultazione pubblica (in particolare l'Associazione europea delle PMI) hanno segnalato che i creditori incontrano difficoltà nell'insinuazione al passivo dei crediti ai sensi del regolamento. I curatori non sempre informano per tempo i creditori del loro diritto ad insinuare i loro crediti. Ciò può comportare la perdita totale del credito, se la richiesta di insinuazione al passivo avviene dopo la scadenza dei termini fissati dal diritto nazionale.

Questi costi e queste difficoltà scoraggiano i piccoli creditori. **Il costo medio dell'insinuazione del credito per un creditore straniero è stato stimato intorno ai 2 000 euro** in una situazione transfrontaliera.

2.4. Diritto di intervento dell'UE – Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

La riforma sarebbe basata sull'articolo 81, paragrafo 2, lettere a), c) e f) del TFUE. Le misure sarebbero adottate nel quadro della procedura legislativa ordinaria. L'elaborazione da parte dell'UE di norme più efficienti sull'insolvenza transfrontaliera è pienamente conforme al principio di sussidiarietà: la questione presenta aspetti transfrontalieri che non possono essere affrontati in modo soddisfacente mediante l'azione individuale dei singoli Stati membri. Un'azione a livello dell'UE produrrebbe inoltre chiari vantaggi (rispetto a un'azione a livello degli Stati membri) in termini di efficacia.

3. OBIETTIVI

Obiettivo generale
Migliorare l'efficienza del quadro europeo per la risoluzione dei casi transfrontalieri d'insolvenza, al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno e la sua resilienza in tempi di crisi economica.
Obiettivi specifici
Garantire in tutta l'Unione europea il riconoscimento delle procedure nazionali relative all'insolvenza che contribuiscono al salvataggio delle imprese, a proteggere gli investimenti, a preservare i posti di lavoro e ad incoraggiare l'imprenditorialità, e che offrono una seconda opportunità agli imprenditori onesti e ai consumatori sovra-indebitati.
Aumentare la certezza del diritto per i creditori, incoraggiando così gli scambi e gli investimenti transfrontalieri.
Rendere più efficiente la gestione dei casi d'insolvenza transfrontalieri per proteggere gli interessi di tutti i creditori e delle altre persone interessate, compreso il debitore.
Rendere più efficiente la gestione delle situazioni d'insolvenza riguardanti le società che fanno parte di un gruppo multinazionale, massimizzando così il valore del loro attivo e facilitando il salvataggio.
Obiettivi operativi
Affrontare il problema del campo d'applicazione del regolamento, che non tiene conto dell'accresciuto ricorso a procedure diverse dalla liquidazione (ad es. procedure di pre-insolvenza e procedure ibride); instaurare un meccanismo per adattare il regolamento agli sviluppi del diritto fallimentare degli Stati membri e consentire che le procedure secondarie includano la ristrutturazione, la pre-insolvenza e le procedure ibride.
Chiarire le norme relative alla competenza in materia di apertura delle procedure d'insolvenza, fermo restando il diritto delle società e delle persone fisiche di esercitare legittimamente la libertà di stabilimento e di circolazione nell'Unione.
Migliorare il quadro procedurale per l'adozione delle decisioni sulla competenza e garantire alle parti interessate la possibilità di impugnazione.
Migliorare il coordinamento fra i giudici e i curatori, sia prima che nel corso della procedura; aumentare la trasparenza rendendo obbligatoria la pubblicazione di tutte le decisioni rilevanti in ogni Stato membro; migliorare l'accesso alla giustizia, in particolare per le PMI, concependo misure che facilitino l'insinuazione dei crediti.
Instaurare uno specifico quadro giuridico per l'insolvenza dei gruppi di società.

4. OPZIONI

Per affrontare i problemi sopra descritti e realizzare gli obiettivi prefissati sono state individuate tre opzioni::

1) status quo, o scenario di base;

2) opzione A, che consiste nell'aggiornare il regolamento esistente, mantenendo l'attuale equilibrio fra creditori e debitori e fra universalità e territorialità;

3) opzione B, che cambia i presupposti di base del regolamento ed esige un certo ravvicinamento o una certa convergenza delle norme e procedure nazionali in materia di insolvenza.

In appresso figura una tabella che raffronta ciascuna di queste opzioni e i problemi divisi in due categorie. Alcuni aspetti sono comuni alle opzioni A e B, poiché entrambe amplierebbero il campo d'applicazione del regolamento, ad es. per quanto riguarda i registri fallimentari nazionali e le procedure semplificate per l'insinuazione dei crediti.

Problema	Status quo (scenario di base)	Opzione A – “Aggiornamento del quadro per le procedure d’insolvenza transfrontaliere”	Opzione B – “Verso un ravvicinamento delle norme e procedure nazionali in materia di insolvenza”	
Campo d’applicazione limitato del regolamento relativo alle procedure d’insolvenza	Il campo d’applicazione e le definizioni del regolamento non contemplano le procedure di pre-insolvenza, le procedure ibride e la maggior parte delle procedure d’insolvenza delle persone fisiche.	Ampliare il campo d’applicazione del regolamento per includervi le procedure ibride, le procedure di pre-insolvenza e le procedure d’insolvenza delle persone fisiche, ed eliminare il requisito che le procedure secondarie siano di natura liquidatoria.		
	Assenza di disposizioni per i gruppi di società.	Coordinare le procedure principali attraverso meccanismi generali di cooperazione, con la possibilità, se del caso, di designare un curatore capofila.	Una sola giurisdizione competente per tutte le procedure principali; un solo curatore designato per tutte le società facenti parte del gruppo (“consolidamento procedurale”).	
Difficoltà d’attuazione del regolamento relativo alle procedure d’insolvenza	Nessun obbligo di pubblicazione, e non tutti gli SM hanno un registro fallimentare elettronico.	Obbligare gli Stati membri a pubblicare tutte le decisioni rilevanti relative alle procedure d’insolvenza in un registro elettronico nazionale e definire categorie comuni per poter interconnettere i registri nazionali sul portale europeo della giustizia elettronica.		
	Nessun modulo standard per l’insinuazione dei crediti. Le procedure sono disciplinate interamente dal diritto nazionale.	Introdurre procedure e un modulo standardizzato a livello UE per l’insinuazione dei crediti, e incoraggiare gli Stati membri a predisporre mezzi elettronici per l’insinuazione dei crediti.		
	La competenza resta allo Stato del centro degli interessi principali, che è definito dalla giurisprudenza.	Migliorare il quadro procedurale e organizzare formazioni per i giudici sul regolamento.	Armonizzare gli elementi del diritto fallimentare degli Stati membri.	
	Coordinamento solo fra i curatori.	Mantenere le procedure secondarie migliorandone però il coordinamento con la procedura principale, prima della procedura secondaria e nel corso di questa.	Abolire le procedure secondarie.	

4.1. Opzione A

Primo elemento: ampliare il campo d'applicazione del regolamento per includervi le procedure ibride, le procedure di pre-insolvenza e le procedure d'insolvenza delle persone fisiche, ed eliminare il requisito che le procedure secondarie siano di natura liquidatoria.

La definizione di “procedura d'insolvenza” verrebbe ampliata per includervi le procedure ibride, di pre-insolvenza e le procedure d'insolvenza delle persone fisiche. Le procedure d'insolvenza nazionali notificate dagli Stati membri e rientranti nella definizione del regolamento sarebbero elencate nell'allegato. La definizione imporrebbe, in particolare, che la procedura d'insolvenza comporti un certo grado di controllo da parte del giudice, necessario per un riconoscimento fondato sulla fiducia reciproca. La Commissione sarebbe incaricata di garantire che nell'allegato del regolamento figurino solo le procedure conformi alla definizione.

Il requisito vigente che vuole che le procedure secondarie siano “procedure di liquidazione” verrebbe abolito per includere procedure che promuovano la ristrutturazione.

Secondo elemento: coordinare le procedure principali attraverso meccanismi generali di cooperazione, con la possibilità, se del caso, di designare un curatore capofila. L'opzione A manterrebbe l'approccio per singole entità del regolamento, prevedendo però il coordinamento delle procedure d'insolvenza riguardanti le società che fanno parte dello stesso gruppo. Il coordinamento verterebbe su tre aspetti:

- (1) i curatori delle varie procedure principali sarebbero tenuti a comunicare e a cooperare fra di loro, in particolare cercando di mettere a punto un piano di risanamento per i membri insolventi del gruppo. Quest'obbligo prenderebbe spunto dall'esistente meccanismo di coordinamento fra i curatori delle procedure principali e secondarie;
- (2) in secondo luogo, il regolamento imporrebbe ai giudici competenti per le varie procedure principali di comunicare le informazioni e di cooperare, ad es. designando gli stessi curatori che hanno indicato che possono cooperare fra di loro;
- (3) terzo, il curatore della procedura principale relativa a una delle società del gruppo avrebbe il dovere di comunicare e di cooperare con i giudici competenti per le procedure relative alle altre società del gruppo.

Per certe imprese, ad es. le controllate al 100%, oltre ai meccanismi di coordinamento di cui sopra, si potrebbe conferire un ruolo di “capofila” al curatore della società madre, il quale avrebbe la facoltà di dirigere la riorganizzazione dei membri insolventi del gruppo, in particolare chiedendo ai giudici competenti di sospendere la liquidazione di una controllata, di ottenere informazioni dagli altri curatori o dai giudici o di proporre un piano di ristrutturazione.

Terzo elemento: obbligare gli Stati membri a pubblicare in un registro nazionale elettronico le decisioni di apertura e chiusura delle procedure d'insolvenza e altre decisioni emesse nell'ambito di tali procedure, e definire categorie comuni per interconnettere i registri nazionali sul portale europeo della giustizia elettronica

A tal fine tutti gli Stati membri dovrebbero creare e gestire un registro elettronico delle decisioni relative alle procedure d'insolvenza, sia per le imprese che per i privati. Verrebbero

definite delle categorie comuni per poter collegare i registri nazionali al portale europeo della giustizia elettronica¹ allo scopo di fornire una banca dati ampia ed accessibile sulle procedure d'insolvenza, che permetta ai creditori, agli azionisti, ai dipendenti e ai giudici di verificare se sono state aperte procedure d'insolvenza in un altro Stato membro.

Quarto elemento: introdurre procedure e un modulo standardizzato a livello UE per l'insinuazione dei crediti, e incoraggiare gli Stati membri a predisporre mezzi elettronici per l'insinuazione dei crediti.

Secondo l'opzione A sarebbe elaborato un modulo standard in tutte le lingue dell'UE che potrebbe essere usato da tutti i creditori nelle procedure transfrontaliere per l'insinuazione dei crediti. Sarebbero anche definite procedure europee per l'insinuazione dei crediti affinché le legislazioni nazionali tengano conto della dimensione transfrontaliera di certe procedure, ad esempio prevedendo un ragionevole lasso di tempo per l'insinuazione dei crediti, sanzionando i curatori che non seguono la procedura e dando ai creditori informazioni sulla sorte dei loro crediti. L'opzione A incoraggerebbe inoltre gli Stati membri a predisporre interfacce elettroniche per l'insinuazione dei crediti, accessibili ai creditori stranieri. Queste interfacce potrebbero essere create nell'ambito di un'iniziativa privata e non necessariamente dalle autorità pubbliche.

Quinto elemento: migliorare il quadro procedurale e organizzare formazioni per i giudici sul regolamento, dato che quest'ultimo chiarirebbe la definizione di centro degli interessi principali codificando certi elementi della giurisprudenza della Corte di giustizia. Il regolamento disporrebbe altresì che il giudice che apre la procedura d'insolvenza è obbligato a esaminare d'ufficio il fondamento della sua competenza, e a specificare nella decisione d'apertura se si tratta di una procedura principale o secondaria. Se vi è stato un recente spostamento del centro degli interessi principali e i debiti rimangono nello Stato membro d'origine, i giudici sarebbero obbligati a esaminare in primo luogo, ossia prima di pronunciarsi sulla remissione del debito, se tale spostamento non è fittizio, e questo potrebbe essere fatto, ad esempio, chiedendo ulteriori documenti al debitore o sentendo i creditori stranieri. I creditori, inoltre, disporrebbero di mezzi di ricorso effettivi contro la decisione di apertura della procedura d'insolvenza; in particolare, verrebbero informati della decisione in tempo utile per poterla impugnare. I giudici seguirebbero formazioni sul regolamento e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al centro degli interessi principali.

Sesto elemento: mantenere le procedure secondarie migliorandone però il coordinamento con la procedura principale prima dell'apertura e durante il corso della procedura secondaria, come di seguito esposto:

obbligo, per i giudici, di sentire il curatore della procedura principale prima dell'apertura della procedura secondaria;

consentire ai giudici di rinviare o di rifiutare l'apertura della procedura secondaria se ciò ostacola l'efficace gestione dell'attivo e va maggiormente a vantaggio dei creditori locali. Il curatore e i giudici possono impegnarsi a trattare i creditori locali come se la procedura secondaria fosse stata aperta ('procedura secondaria sintetica');

obbligo per i giudici e i curatori di cooperare fra di loro, e analogo obbligo per i vari giudici.

¹ Il portale E-justice è concepito per essere uno "sportello unico" nel settore della giustizia, che fornisca informazioni e migliori l'accesso alla giustizia in tutta l'Unione europea.

4.2. Opzione B

Gli elementi comuni alle opzioni A e B sono stati spiegati sopra, e sono:

- **primo elemento: ampliamento del campo d'applicazione del regolamento;**
- **terzo elemento: obbligo, per gli Stati membri, di pubblicare le decisioni in un registro nazionale elettronico;**
- **quarto elemento: introduzione di procedure e di un modulo standardizzato per l'insinuazione dei crediti.**

Di seguito sono indicati gli elementi specifici all'opzione B.

Secondo elemento: una sola giurisdizione competente per tutte le procedure principali.

Ciò significherebbe che un solo curatore viene designato per tutte le società facenti parte del gruppo ("consolidamento procedurale"). La procedura d'insolvenza per tutte le società del gruppo sarebbe così consolidata davanti a un'unica giurisdizione nel luogo del centro degli interessi principali della società madre. In tutte le procedure principali delle controllate sarebbe nominato lo stesso curatore.

Quinto elemento: armonizzare gli elementi del diritto fallimentare degli Stati membri,

che interesserebbe certi aspetti delle procedure d'insolvenza nazionali, in particolare, i termini per la remissione del debito, condizioni e regole di apertura delle procedure, norme sulle audizioni dei creditori e ricorso effettivo.

Sesto elemento: abolire le procedure secondarie. In luogo delle procedure secondarie vi sarebbe un'unica procedura d'insolvenza principale con effetto a livello dell'UE, che interesserebbe la società madre e tutte le filiali e le dipendenze.

4.3. Opzioni scartate

Le parti interessate hanno individuato o proposto altri elementi a titolo di opzioni per risolvere i problemi. Fra questi, l'introduzione di un periodo di sospensione dopo un cambiamento della sede statutaria o del centro degli interessi principali, per evitare il *forum shopping*. Resta tuttavia dubbio che tale opzione permetta di raggiungere efficacemente l'obiettivo.

5. VALUTAZIONE D'IMPATTO E CONFRONTO DELLE OPZIONI

Lo **status quo** non risolverebbe le difficoltà individuate e perpetuerebbe gli effetti negativi di entrambi i gruppi di problemi. In alcuni settori ci si potrebbe aspettare un certo grado di convergenza regolamentare, ma è probabile che in altri settori i problemi si possano addirittura accentuare.

Rispetto allo scenario di base, l'**opzione A** ha effetti generali positivi. Permetterebbe di realizzare effettivamente gli obiettivi prefissati e di affrontare i problemi individuati, senza interferenze con le legislazioni o le politiche nazionali. L'opzione A ha effetti economici positivi sulla sicurezza degli investimenti, sul funzionamento del mercato unico e sull'imprenditorialità. Faciliterebbe la sopravvivenza delle imprese economicamente valide e preserverebbe l'occupazione. Non vi sono prove di effetti supplementari sulla situazione dei dipendenti nel caso d'insolvenza del loro datore di lavoro. Esiste il rischio che dare una

seconda opportunità ai debitori possa avere ripercussioni sull'accesso di altri imprenditori a crediti a prezzi accettabili, ma questo viene controbilanciato dall'efficienza dei sistemi moderni d'insolvenza, che sono rigorosi e strettamente controllati. Vi è anche il rischio che l'ampliamento del campo d'applicazione per coprire un maggior numero di meccanismi d'insolvenza abbia un impatto sul *forum shopping*. Tuttavia, facilitare il salvataggio è l'obiettivo principale delle procedure ibride e delle procedure di pre-insolvenza, e i vantaggi sono accentuati dall'efficiente coordinamento delle procedure. Questa opzione contribuirebbe a promuovere la concessione di una seconda opportunità, aumenterebbe l'efficienza, l'equità e la trasparenza delle procedure d'insolvenza transfrontaliere e migliorerebbe l'accesso alla giustizia.

L'opzione A impone alcuni costi alle autorità degli Stati membri, legati ai registri fallimentari e alla formazione dei giudici. I costi sono giustificati dai benefici e dai risparmi per la società derivanti dall'aumento dell'efficacia e della qualità delle procedure d'insolvenza transfrontaliere.

L'opzione A avrebbe un impatto positivo sulla fiducia reciproca fra le autorità giudiziarie degli Stati membri. Manterrebbe l'attuale equilibrio fra il debitore e il creditore e fra universalità e territorialità. Non affronterebbe però una delle principali cause dei problemi – le inefficienze e le divergenze nel diritto fallimentare degli Stati membri.

L'**opzione B** è potenzialmente più efficace dell'opzione A per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi e l'apporto di vantaggi economici e sociali per il mercato unico. Aumenterebbe l'efficacia e l'efficienza delle procedure d'insolvenza in tutta l'Unione europea; creerebbe gli elementi di un sistema veramente universale, simile sotto alcuni aspetti allo US Insolvency Act, la regolamentazione sull'insolvenza applicata nei 50 Stati degli USA.

L'opzione B risponderrebbe in maniera più completa alla risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2011, in cui vengono formulate raccomandazioni alla Commissione riguardanti l'armonizzazione di specifici aspetti delle procedure d'insolvenza. La base di queste raccomandazioni è che il mercato interno trarrebbe vantaggio dall'esistenza di condizioni uniformi, e che le disparità nel diritto fallimentare dei vari Stati membri creano vantaggi o svantaggi concorrenziali e difficoltà per le imprese con attività transfrontaliere, che potrebbero ostacolare la riuscita della ristrutturazione di imprese insolventi e favorire il *forum shopping*.

L'opzione B ha però ripercussioni più significative sui sistemi nazionali. Le modifiche proposte vanno al di là di un semplice aggiornamento del regolamento, e richiederebbero un'approfondita analisi comparativa dei diritti fallimentari nazionali, cosa che impedirebbe l'attuazione immediata dell'opzione. Nel frattempo i problemi persisterebbero e potrebbero anche peggiorare.

Pertanto, se gli elementi disponibili fanno propendere a favore dell'opzione B, l'opzione A sembra a questo stadio più proporzionata. **L'opzione privilegiata per la modifica del regolamento relativo alle procedure d'insolvenza è quindi l'opzione A.**

Data la mancanza di statistiche dettagliate e sistematiche sulla quantità e il tipo di fallimenti rientranti nel campo d'applicazione del regolamento – mancanza cui si prevede di rimediare con le modalità di monitoraggio relative al regolamento modificato, come esposto sotto, alla sezione 6 – è difficile stimare in modo preciso e affidabile l'entità degli impatti positivi che si prevede generi l'opzione privilegiata. Vi sono tuttavia significativi elementi a riprova del fatto

che l'approccio al fallimento e all'insolvenza dell'opzione privilegiata - cioè preferire la ristrutturazione alla liquidazione, ed evitare di ostacolare inutilmente imprenditori falliti che desiderano una "seconda opportunità" – possa generare consistenti benefici economici. I dati dell'OCSE già citati nella presente valutazione d'impatto mostrano che nei paesi che applicano procedure ibride o di pre-insolvenza il tasso di chiusura di imprese manifatturiere è inferiore di un terzo a quello dei paesi in cui queste procedure non esistono. La preoccupazione che facilitare la creazione di una nuova impresa a chi è fallito ricompensi i comportamenti disonesti è un po' esagerata: i fallimenti fraudolenti infatti non superano il 4-6% – e l'opzione privilegiata non incide in nessun modo sulle sanzioni alle frodi.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Per monitorare l'applicazione del regolamento modificato la Commissione preparerà regolarmente relazioni di valutazione, basate su consultazioni con gli Stati membri, con le parti interessate e con esperti esterni. La Commissione incoraggerà lo scambio di migliori prassi fra gli Stati membri e domanderà loro, nell'ambito della revisione del regolamento, di fornire dati statistici sulla sua applicazione, in particolare il numero di procedure secondarie e di procedure riguardanti i gruppi di imprese.