

Strasburgo, 22.11.2016  
COM(2016) 723 final

2016/0359 (COD)

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2016) 357 final}

{SWD(2016) 358 final}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

#### • **Motivi e obiettivi della proposta**

Le norme in materia d'insolvenza riguardano una vasta gamma di misure: l'intervento anticipato prima che l'impresa versi in gravi difficoltà, la ristrutturazione precoce per preservare le parti di attività economicamente sostenibili, la liquidazione dell'attivo se l'impresa non può essere salvata in altro modo, fino alla possibilità per l'imprenditore onesto di ottenere una seconda opportunità attraverso la liberazione dai debiti.

Un quadro normativo ben funzionante in materia di insolvenza, che copra tutte queste misure, è un elemento essenziale per un contesto imprenditoriale sano, in quanto sostiene gli scambi commerciali e gli investimenti<sup>1</sup>, contribuisce a creare e mantenere posti di lavoro e aiuta le economie a assorbire più facilmente gli shock economici che generano livelli elevati di prestiti deteriorati e disoccupazione. Tutte queste sono priorità fondamentali della Commissione europea.

La materia dell'insolvenza ha una forte dimensione UE. In un mercato unico sempre più interconnesso, con una dimensione digitale sempre più grande, le imprese puramente nazionali sono pochissime se si considerano aspetti quali la clientela, la catena di approvvigionamento, la portata delle attività, gli investitori e la base di capitale (solo per citarne alcuni). È importante sottolineare che le problematiche legate all'insolvenza disincentivano anche l'espansione e gli investimenti transfrontalieri. Molti investitori indicano tra i motivi principali per non investire o non avviare rapporti d'affari all'estero l'incertezza sulle norme straniere in materia di insolvenza o il rischio di incorrere in lunghe e complesse procedure di insolvenza in un altro paese. Una maggiore armonizzazione della normativa sull'insolvenza è quindi fondamentale per il buon funzionamento del mercato unico e per un'autentica Unione dei mercati dei capitali. Proprio per questo la materia dell'insolvenza suscita da tempo un forte interesse a livello di UE.

Una maggiore convergenza delle procedure di insolvenza e di ristrutturazione aumenterebbe la certezza giuridica per gli investitori transfrontalieri e incoraggerebbe la ristrutturazione precoce delle imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziarie. L'inefficienza e le differenze delle norme sull'insolvenza rendono più difficile per gli investitori valutare il rischio di credito, in particolare per gli investimenti transfrontalieri. Una maggiore ripartizione dei rischi a livello transfrontaliero, mercati dei capitali più forti e più liquidi e fonti di finanziamento diversificate per le imprese dell'UE consentiranno di approfondire l'integrazione finanziaria, ridurre i costi del credito e aumentare la competitività dell'UE.

#### *Ristrutturazione e insolvenza*

Oggi in Europa il 50% delle imprese ha una durata di vita inferiore a 5 anni<sup>2</sup>. Il numero di casi di insolvenza delle imprese è aumentato dopo il picco della crisi economica del 2009 e resta elevato, sebbene la tendenza sembri ora invertirsi. Per quanto riguarda le imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziarie, in parecchi Stati membri si propende per

---

<sup>1</sup> Nella comunicazione Analisi annuale della crescita 2016 (COM(2015) 690 final, del 26.11.2015), la Commissione ha espressamente riconosciuto l'importanza di "quadri normativi ben funzionanti in materia di insolvenza", ritenendoli fondamentali per le decisioni di investimento.

<sup>2</sup> Eurobarometro Flash 354 (2012), che mette inoltre in rilievo che il 43% dei cittadini europei non avvierebbe un'attività per timore di fallire (pag. 72).

una loro liquidazione anziché per una ristrutturazione precoce. Si 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. Un caso d'insolvenza su quattro è transfrontaliero, ossia coinvolge creditori e debitori in più di uno Stato membro dell'UE<sup>3</sup>. Una percentuale significativa di imprese e di posti di lavoro potrebbe essere salvata se in tutti gli Stati membri in cui l'impresa ha dipendenze, attivi o creditori esistessero procedure di prevenzione. Inoltre, la disponibilità di tempestive procedure di ristrutturazione preventiva garantirebbe la possibilità di intervenire prima che l'impresa non sia più in grado di rimborsare i prestiti. Ciò contribuirebbe a ridurre il rischio che i prestiti si deteriorino nei periodi di congiuntura sfavorevoli, riducendo così le conseguenti ripercussioni negative sul settore finanziario. Ma la dimensione transfrontaliera e i costi dei diversi quadri in materia di insolvenza sono molto più ampi. In primo luogo, sebbene nella catena di approvvigionamento dei creditori possano esserci fornitori che sono imprese puramente nazionali, quando un fornitore che si trova in difficoltà finanziarie non può essere salvato possono sorgere conseguenze negative in grado di provocare l'insolvenza dell'impresa transfrontaliera. L'impatto di queste situazioni d'insolvenza transfrontaliere può essere molto forte, dato che è più probabile che esse riguardino imprese di maggiori dimensioni. In secondo luogo, alcuni creditori transfrontalieri di imprese (in particolare PMI) possono scegliere di non far valere i propri crediti transfrontalieri semplicemente perché è troppo costoso farlo, ad esempio qualora sia necessaria una consulenza legale in loco. Infine, gli sviluppi futuri nel mercato unico dovrebbero portare a un aumento delle operazioni transfrontaliere tra le imprese e, pertanto, a una percentuale più alta di insolvenze con impatto transfrontaliero. Le imprese innovative, in particolare, hanno bisogno di un mercato più esteso per poter prosperare ed evitare l'insolvenza nei primi 5 anni.

La qualità dei quadri degli Stati membri in materia di ristrutturazione e insolvenza influisce direttamente sui tassi di recupero dei creditori. Secondo gli indicatori della Banca mondiale, i tassi di recupero nell'UE variano tra il 30% in Croazia e in Romania e il 90%<sup>4</sup> in Belgio e in Finlandia. I tassi di recupero sono più elevati nelle economie in cui la ristrutturazione è la procedura di insolvenza più diffusa. In media, in questo tipo di economie i creditori possono attendersi di recuperare l'83% dei loro crediti, contro una media del 57% nelle procedure di liquidazione<sup>5</sup>. Sebbene questi risultati riflettano anche fattori economici quali la salute generale dell'economia, essi sottolineano l'importanza di un quadro sull'insolvenza completo, fondato su un forte contesto istituzionale e culturale, per ottenere risultati migliori per la società.

Gli elementi delle procedure di ristrutturazione preventiva che incidono sull'efficacia di tali procedure e, di conseguenza, sul numero di imprese salvate e sulla sostenibilità economica a lungo termine di queste ultime differiscono sensibilmente tra gli Stati membri. Ad esempio, un quadro efficace dovrebbe esigere che l'impresa in difficoltà abbia accesso il più presto possibile alla ristrutturazione preventiva. Tuttavia, in molti Stati membri il debitore non può procedere alla ristrutturazione dei debiti con i creditori prima di essere effettivamente insolvente, o, se può farlo, è soggetto a condizioni di accesso molto severe o costose.

Anche le condizioni per la sospensione delle azioni esecutive individuali a sostegno delle trattative di ristrutturazione differiscono notevolmente: in alcuni paesi tale sospensione non è possibile e negli altri la durata e le esenzioni variano molto. Quando i piani di ristrutturazione

---

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact Assessment accompanying Commission Recommendation on a New Approach to Business Failure and Insolvency*, SWD(2014) 61 final, del 12.3.2014, pag. 2.

<sup>4</sup> Banca mondiale - indice *Doing Business 2016*.

<sup>5</sup> Banca mondiale - indice *Doing Business 2016*.

sono adottati dai creditori, le norme degli Stati membri tendono ad essere assai diverse per quanto riguarda la formazione delle classi di creditori, la possibilità di procedere alla ristrutturazione soltanto con determinati creditori senza pregiudicare i diritti dei creditori che non sono interessati, le maggioranze richieste e le condizioni per l'omologazione del piano di ristrutturazione da parte di un'autorità giudiziaria o amministrativa. Anche la tutela dei nuovi finanziamenti e dei finanziamenti temporanei (essenziali per garantire il successo dei piani di ristrutturazione) varia tra gli Stati membri, andando da una tutela minima dalle azioni revocatorie a una forma di priorità dei crediti esistenti nelle successive procedure di insolvenza. Infine, la partecipazione delle autorità giudiziarie o amministrative e dei professionisti nominati da tali autorità può spaziare da minima in alcuni paesi a piena in altri.

Tali divergenze rendono praticamente impossibile avere un piano di ristrutturazione per un gruppo transfrontaliero di società con controllate in più di due Stati membri<sup>6</sup>.

### *Seconda opportunità*

In molti Stati membri l'imprenditore onesto che fallisce deve aspettare più di tre anni per liberarsi dai debiti e ripartire da zero. Laddove i quadri in materia di seconda opportunità non sono efficaci, gli imprenditori rimangono intrappolati nella morsa dei debiti oppure sono spinti verso l'economia sommersa o a trasferirsi in altre giurisdizioni per accedere a regimi più favorevoli. Tali trasferimenti costano caro ai creditori, che devono calcolare il rischio supplementare che l'imprenditore possa ottenere l'ammissione al beneficio della liberazione dai debiti in tempi più brevi in un'altra giurisdizione. Detti trasferimenti comportano anche elevati costi economici e umani per gli imprenditori in quanto, ai sensi del regolamento (UE) 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza<sup>7</sup>, è possibile che gli imprenditori debbano essere stabiliti in uno Stato membro da un certo periodo di tempo prima di poter chiedere la liberazione dai debiti in tale giurisdizione. È inoltre dimostrato che tempi di liberazione dai debiti più brevi hanno un impatto positivo sia sui consumatori sia sugli investitori, i quali rientrano più rapidamente nel ciclo di consumo e di investimento, il che, a sua volta, stimola l'imprenditorialità.

In alcuni Stati membri la sola liberazione dai debiti può non essere sufficiente all'imprenditore per poter avviare una nuova attività imprenditoriale, ad esempio nel caso in cui il fallimento sia accompagnato da un provvedimento di interdizione che dura di più e che può essere emesso senza tenere conto dell'eventuale buona fede con cui ha agito l'imprenditore. Al fine di offrire all'imprenditore onesto una seconda opportunità effettiva, le interdizioni legate al sovraindebitamento dovrebbero essere limitate nel tempo e cessare al più tardi allo scadere dei termini per la liberazione dai debiti. I dati personali utilizzati in relazione al sovraindebitamento del debitore dovrebbero essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati ed essere conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati. Il regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>8</sup>, che sostituirà la direttiva 95/46/CE e si applicherà a decorrere dal 25 maggio 2018, chiarisce il quadro giuridico e le condizioni per il trattamento dei dati personali.

---

<sup>6</sup> Robert van Galen, Stephan Madaus, *Corporate Rescue*, 2013, pag. 52.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

Il sovraindebitamento delle persone fisiche rappresenta un grande problema economico e sociale. L'11,4% dei cittadini europei è permanentemente in arretrato con i pagamenti, spesso per le bollette domestiche<sup>9</sup>. Ciò è dovuto principalmente a condizioni macroeconomiche sfavorevoli nel contesto della crisi finanziaria ed economica (ad esempio, disoccupazione) unitamente a circostanze personali (ad esempio, divorzio, malattia).

Gli imprenditori non sono gli unici ad essere colpiti. Sebbene i consumatori ricevano per lo più lo stesso trattamento ai sensi delle normative nazionali in materia di insolvenza, ciò non vale per tutti gli Stati membri. Ne conseguono un aumento dei costi per i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri e conseguenze economiche, quali minori consumi, attività lavorativa e perdita di opportunità di crescita.

### *Efficacia generale delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità*

La durata eccessiva delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti in vari Stati membri è un fattore che influisce molto sui bassi tassi di recupero e che dissuade gli investitori dallo svolgere attività nelle giurisdizioni in cui le procedure rischiano di durare troppo. Nel 50% degli Stati membri tali procedure durano da 2 a 4 anni<sup>10</sup>. Salvo in tre Stati membri, negli ultimi 4 anni la loro durata non è diminuita e in due Stati membri è addirittura aumentata. Gli aspetti specifici che incidono fortemente sulla durata delle procedure sono il livello di specializzazione dei giudici, e la loro conseguente capacità di prendere decisioni rapidamente, la professionalità dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità e l'uso di mezzi di comunicazione digitali in tali procedure. Professionisti e giudici specializzati in materia di insolvenza e la disponibilità di strumenti digitali possono aiutare notevolmente a ridurre la durata delle procedure, diminuire i costi e migliorare la qualità dell'assistenza o vigilanza.

Nonostante un miglioramento delle condizioni congiunturali, il livello dei prestiti deteriorati, che sono aumentati rapidamente nella maggior parte degli Stati membri a seguito della crisi economica, rimane elevato. Gli elevati livelli di prestiti deteriorati hanno ripercussioni dirette sulla capacità delle banche di sostenere la crescita<sup>11</sup>. In alcuni Stati membri, riforme mirate hanno avuto un impatto positivo. Tuttavia, la resilienza dei prestiti deteriorati nell'Unione europea mostra che è necessario intraprendere ulteriori azioni affinché non prevalga il circolo vizioso tra scarsa qualità degli attivi, lento andamento del credito e crescita debole. L'adozione di misure per aumentare l'efficacia dei quadri in materia di ristrutturazione, fallimento e seconda opportunità contribuirebbe a gestire in modo efficiente i crediti deteriorati e a ridurre l'accumulo nei bilanci delle banche<sup>12</sup>. Contribuirebbe inoltre a migliorare il valore residuo atteso dai creditori, consentendo una più tempestiva e rapida ristrutturazione o risoluzione dei debitori in difficoltà finanziarie. Infine, dette misure consentirebbero altresì di evitare in futuro l'accumulo di prestiti deteriorati, giacché tali prestiti potranno essere fatti valere in modo più efficace. Il miglioramento del quadro

---

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/financial\\_services/reference\\_studies\\_documents/docs/part\\_1\\_synthesis\\_of\\_findings\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/docs/part_1_synthesis_of_findings_en.pdf).

<sup>10</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2016.

<sup>11</sup> Secondo la valutazione della zona euro realizzata dall'FMI a titolo dell'articolo IV, i livelli elevati di crediti deteriorati e di debito hanno frenato i prestiti bancari e gli investimenti, limitando la capacità di penetrazione di condizioni finanziarie più facili; FMI: Euro Area Policies – Selected Issues, IMF Country Report No. 15/205, luglio 2015, Euro Area Policies, IMF Country Report No. 15/2014, luglio 2015, pag. 61.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione europea "Verso il completamento dell'unione bancaria" del 24 novembre 2015, COM (2015) 587 final.

giuridico dei regimi di esecuzione non risolverà completamente il problema dei prestiti deteriorati preesistenti nei casi in cui il procedimento di esecuzione è già iniziato. Tuttavia, il rafforzamento del contesto giudiziario potrebbe contribuire ad accelerare le rimanenti fasi del procedimento. Pertanto, le riforme delle normative in materia di insolvenza possono integrare altre riforme in corso a livello UE nel settore bancario e in materia di mercati dei capitali.

### *Obiettivo della proposta*

L'obiettivo di fondo della proposta è ridurre i principali ostacoli al libero flusso dei capitali derivanti dalle divergenze tra i quadri degli Stati membri in materia di insolvenza e ristrutturazione. Il fine è che tutti gli Stati membri si dotino di principi fondamentali su quadri efficaci in materia di ristrutturazione preventiva e seconda opportunità, e di misure per migliorare l'efficienza di tutti i tipi di procedure di insolvenza riducendone la durata e i costi associati e migliorandone la qualità. Più specificamente, tali quadri servono ad aiutare ad aumentare gli investimenti e le opportunità di lavoro nel mercato unico, ridurre le liquidazioni inutili di società economicamente sostenibili, evitare inutili perdite di posti di lavoro, prevenire l'accumulo di prestiti deteriorati, facilitare le ristrutturazioni transfrontaliere e ridurre i costi e aumentare le opportunità per gli imprenditori onesti di ripartire da zero.

Oltre ai principi fondamentali, sono necessarie norme più mirate per rendere più efficaci i quadri in materia di ristrutturazione. Un ruolo importante nello sviluppo di una cultura del salvataggio delle imprese anziché della loro liquidazione è svolto dalle norme sul dovere di diligenza dei dirigenti dell'impresa quando questa è prossima all'insolvenza, in quanto incoraggiano la ristrutturazione precoce e prevengono i fenomeni patologici e le perdite evitabili per i creditori. Altrettanto importanti sono le norme sugli strumenti di allerta.

La proposta non armonizza gli aspetti centrali dell'insolvenza, quali le norme sulle condizioni per l'avvio della procedura di insolvenza, la definizione comune di insolvenza, il grado dei crediti e le azioni revocatorie in generale. Sebbene tali norme siano utili per raggiungere la piena certezza giuridica transfrontaliera, come confermato da molti portatori di interessi nel corso della consultazione pubblica<sup>13</sup>, l'attuale diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri in materia di procedure di insolvenza appare troppo grande per poter essere colmata, dati i numerosi legami tra il diritto fallimentare e i settori connessi del diritto nazionale, come il diritto tributario, il diritto del lavoro e il diritto della previdenza sociale. Un'armonizzazione prescrittiva potrebbe richiedere modifiche di ampia portata del diritto commerciale, civile e societario, mentre disposizioni flessibili rischiano di non apportare i cambiamenti auspicati. Inoltre, le norme in materia di insinuazione al passivo e accertamento dei crediti menzionati nella comunicazione della Commissione del dicembre 2012<sup>14</sup> sono poco rilevanti, tenuto conto dei miglioramenti apportati dal regolamento relativo alle procedure di insolvenza<sup>15</sup>.

Al contrario, la presente proposta si concentra sui problemi più importanti che potrebbero concretamente essere risolti mediante l'armonizzazione. Le procedure d'insolvenza dovrebbero essere adattate per permettere al debitore in difficoltà finanziarie di procedere alla ristrutturazione in una fase precoce. A tal fine si dovrebbe sopprimere l'obbligo del debitore di presentare istanza di fallimento finché è ancora in un processo di ristrutturazione formale, in quanto tale istanza potrebbe impedire il conseguimento degli obiettivi della ristrutturazione; occorre inoltre un regime di azioni revocatorie nelle procedure di insolvenza per proteggere le

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/opinion/160321\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/opinion/160321_en.htm)

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione "Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza", COM(2012) 742.

<sup>15</sup> GU L 141 del 5.6.2015, pag. 19.

operazioni concluse in buona fede in considerazione della ristrutturazione preventiva del debitore. La proposta copre inoltre le misure connesse all'insolvenza con un impatto diretto sulla durata delle procedure, ad esempio la specializzazione dei giudici e la professionalità dei professionisti del settore, e quelle strettamente connesse con il quadro di ristrutturazione preventiva, volte ad esempio a proteggere i nuovi finanziamenti da azioni revocatorie.

Per incoraggiare l'attività imprenditoriale è opportuno che gli imprenditori e i dirigenti dell'impresa non siano stigmatizzati se i loro sforzi imprenditoriali onesti non hanno avuto successo. Le persone fisiche non dovrebbero essere dissuase dallo svolgere attività imprenditoriali né dovrebbero vedersi negata una seconda opportunità. Si stima che offrire agli imprenditori onesti un'effettiva seconda opportunità per ricominciare un'attività consentirebbe di creare 3 milioni di posti di lavoro in tutta Europa<sup>16</sup>.

Nell'elaborare la proposta la Commissione ha cercato di trovare il giusto equilibrio tra gli interessi dei debitori e dei creditori, prevedendo garanzie laddove le misure proposte potrebbero avere un impatto negativo sui diritti delle parti.

La proposta mira soprattutto a consolidare la cultura del salvataggio in tutta l'UE. Le norme sulla ristrutturazione delle imprese e sui diritti degli azionisti contribuiranno principalmente alla "prevenzione", quelle sulle azioni revocatorie, sugli amministratori delle procedure di insolvenza e sulle autorità giudiziarie o amministrative al "recupero del valore" e quelle sulla seconda opportunità alla "liberazione dai debiti". Oltre ai vantaggi economici, si avranno anche ripercussioni sociali positive.

La proposta fissa obiettivi comuni, sotto forma di principi o, ove necessario, di norme mirate dettagliate. Il suo scopo è raggiungere la necessaria coerenza dei quadri in tutta l'UE, lasciando tuttavia agli Stati membri la flessibilità necessaria per conseguire gli obiettivi applicando i principi e le norme mirate secondo modalità adeguate ai contesti nazionali. Questo è molto importante, in quanto alcuni Stati membri dispongono già di elementi di quadri ben funzionanti. L'obiettivo non è intervenire in quello che funziona bene, ma istituire un quadro comune a livello dell'UE per garantire una ristrutturazione efficace, una seconda opportunità e procedure efficienti a livello sia nazionale che transfrontaliero.

Per promuovere la crescita e l'occupazione in Europa occorre una cultura del salvataggio più forte, che aiuti le imprese economicamente sostenibili a ristrutturarsi e a continuare a operare, incanalando al contempo le imprese senza possibilità di sopravvivenza verso una rapida liquidazione, e che offra agli imprenditori onesti in difficoltà una seconda opportunità. La presente proposta costituisce un importante passo avanti verso un cambiamento di cultura.

### *Contesto istituzionale*

Nel 2011 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulle procedure d'insolvenza<sup>17</sup>, contenente raccomandazioni per l'armonizzazione di aspetti specifici del diritto sostanziale in materia di insolvenza, comprese le ristrutturazioni, e del diritto societario. Lo stesso anno il Consiglio ha invitato gli Stati membri a ridurre a un massimo di tre anni entro il 2013 per gli

---

<sup>16</sup> Relazione annuale sulle PMI europee 2015/2016, pag. 54.

<sup>17</sup> Relazione del 17 ottobre 2011 sulle raccomandazioni alla Commissione sulle procedure d'insolvenza nel contesto del diritto societario dell'UE, 2011/2006(INI).

imprenditori onesti i termini per la liberazione dai debiti e la liquidazione dei debiti dopo il fallimento<sup>18</sup>.

In questo contesto e riconoscendo le notevoli differenze tra i quadri nazionali in materia di insolvenza, nel dicembre 2012 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione<sup>19</sup> in cui ha sottolineato la necessità di un approccio graduale in determinati settori in cui le divergenze tra i diritti fallimentari nazionali rischiano di ostacolare il funzionamento di un mercato unico efficiente<sup>20</sup>. La prima azione nel quadro di tale approccio è stata la modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000<sup>21</sup>, realizzata con l'adozione del regolamento (UE) 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza<sup>22</sup>. Tale regolamento si concentra sulla risoluzione dei conflitti di giurisdizione e di leggi nelle procedure d'insolvenza transfrontaliere e garantisce il riconoscimento delle decisioni in materia di insolvenza in tutta l'UE, senza armonizzare le norme sostanziali in materia di insolvenza degli Stati membri.

Come passo successivo, nel 2014 la Commissione ha adottato la raccomandazione relativa alla ristrutturazione e alla seconda opportunità<sup>23</sup>. Tale raccomandazione si incentra sulla ristrutturazione e sulla seconda opportunità, settori in cui si è ritenuto che un'azione a livello UE apporterebbe il maggiore valore aggiunto<sup>24</sup>. La raccomandazione ha invitato gli Stati membri a dotarsi di i) procedure efficaci di pre-insolvenza per aiutare i debitori economicamente validi ad essere ristrutturati e quindi evitare l'insolvenza, e ii) disposizioni sulla seconda opportunità per gli imprenditori, che consentano loro di essere ammessi al beneficio della liberazione dai debiti entro 3 anni dalla dichiarazione di insolvenza.

Dopo l'adozione della raccomandazione, nel 2015 e nel 2016 sono state effettuate due valutazioni della sua attuazione<sup>25</sup>. Da tali riesami è emerso che, pur avendo costituito un'utile guida per gli Stati membri impegnati in riforme nel settore dell'insolvenza, la raccomandazione non ha ottenuto l'impatto auspicato in termini di modifiche rilevanti in tutti gli Stati membri volte a facilitare il salvataggio delle imprese in difficoltà finanziarie e offrire una seconda opportunità agli imprenditori. Ciò era dovuto alla sua attuazione solo parziale in un numero significativo di Stati membri, compresi quelli che hanno avviato riforme.

Vi sono ancora vari Stati membri in cui un'impresa non può essere ristrutturata prima della sua insolvenza. Sebbene alcuni altri Stati membri abbiano introdotto nuove procedure di ristrutturazione preventiva, le norme differiscono sotto diversi aspetti dalla raccomandazione. Per quanto riguarda la seconda opportunità, a seguito dell'adozione della raccomandazione vari Stati membri hanno introdotto per la prima volta un regime di liberazione dai debiti per le

---

<sup>18</sup> Conclusioni del Consiglio sul riesame dello "Small Business Act" per l'Europa, adottate il 30 maggio 2011, 10975/2011, disponibile all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2010975%202011%20INIT>.

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione "Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza", COM(2012) 742, del 12 dicembre 2012.

<sup>20</sup> Seconda opportunità per gli imprenditori, tempi di liberazione dai debiti, apertura delle procedure di insolvenza e di ristrutturazione, insinuazione al passivo e accertamento dei crediti, promozione dei piani di ristrutturazione.

<sup>21</sup> GU L 160 del 30.6.2000, pag. 1.

<sup>22</sup> GU L 141 del 5.6.2015, pag. 19.

<sup>23</sup> C(2014) 1500 final del 12 marzo 2014.

<sup>24</sup> Valutazione d'impatto che accompagna la raccomandazione della Commissione su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza, SWD(2014) 61 final, del 12 marzo 2014.

<sup>25</sup> Valutazione dell'attuazione della raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza, del 30.9.2015 (disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/civil/commercial/insolvency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/commercial/insolvency/index_en.htm))

persone fisiche. Tuttavia permangono notevoli discrepanze in merito ai termini per la liberazione dai debiti. Tali differenze tra i quadri giuridici degli Stati membri comportano incertezza del diritto, costi aggiuntivi per gli investitori nella valutazione dei rischi, un minore sviluppo dei mercati dei capitali e il persistere di ostacoli alla ristrutturazione efficace delle imprese economicamente sostenibili nell'UE, anche a livello di gruppi imprenditoriali transfrontalieri.

La "relazione dei cinque presidenti" del 22 giugno 2015 dal titolo "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" ha incluso il diritto fallimentare tra le principali strozzature che impediscono l'integrazione dei mercati dei capitali nella zona euro e al suo esterno<sup>26</sup>.

In tale contesto, il piano d'azione del 2015 per l'Unione dei mercati dei capitali<sup>27</sup> ha annunciato un'iniziativa legislativa in materia di insolvenza delle imprese, comprese la ristrutturazione precoce e la seconda possibilità. Tale iniziativa intende rimuovere i principali ostacoli al libero flusso dei capitali, prendendo a modello i regimi nazionali che funzionano bene. La strategia per il mercato unico ha inoltre affermato che la Commissione europea avrebbe sostenuto gli imprenditori onesti e presentato una proposta legislativa per garantire che gli Stati membri definiscano un contesto normativo che disciplini il fallimento senza scoraggiare gli imprenditori dal cercare nuove strade<sup>28</sup>.

Le conclusioni del Consiglio del giugno 2016 relative a una tabella di marcia per il completamento dell'Unione bancaria hanno sottolineato l'importanza del lavoro della Commissione su una proposta legislativa di armonizzazione minima relativamente alla normativa sull'insolvenza nel contesto dell'unione dei mercati dei capitali, che potrebbe anche sostenere gli sforzi tesi a ridurre in futuro il livello dei prestiti deteriorati<sup>29</sup>.

Più di recente, nella comunicazione "Unione dei mercati dei capitali - Accelerare la riforma" la Commissione ha ribadito che le inefficienze dei quadri nazionali in materia di insolvenza e le differenze tra di essi causano incertezza del diritto, generano ostacoli al recupero di valore da parte dei creditori e impediscono l'efficace ristrutturazione delle imprese economicamente sostenibili nell'UE, ivi compresi i gruppi transfrontalieri<sup>30</sup>.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

*Regolamento relativo alle procedure di insolvenza transfrontaliere*

A decorrere dal 26 giugno 2017 il regolamento (UE) 2015/848<sup>31</sup> sostituirà il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio. Il regolamento (UE) 2015/848 disciplina questioni relative alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di insolvenza e al coordinamento delle procedure d'insolvenza transfrontaliere. Esso

<sup>26</sup> "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz (i cosiddetti "cinque presidenti"), del 22 giugno 2015, pag. 10.

<sup>27</sup> Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali, COM(2015) 468 final, pag. 28.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", COM(2015) 550 final, pag. 7.

<sup>29</sup> Conclusioni del Consiglio del 17 giugno 2016, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837\\_it.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_it.pdf).

<sup>30</sup> COM(2016) 601 final [http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/20160913-cmu-accelerating-reform\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/20160913-cmu-accelerating-reform_en.pdf)

<sup>31</sup> 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).

designa la legge applicabile, vale a dire le procedure di ristrutturazione e di insolvenza che esistono già negli Stati membri, e garantisce che siano riconosciute in tutta l'UE. Tale regolamento copre anche molti tipi di procedure di insolvenza, comprese le procedure preventive/di pre-insolvenza e alcune procedure di insolvenza per le persone fisiche, sempreché soddisfino determinate condizioni (ad esempio, le procedure di pre-insolvenza devono essere disponibili al più presto qualora vi sia una probabilità di insolvenza, le procedure devono comprendere tutti o una parte significativa dei creditori del debitore e devono essere pubbliche).

Tuttavia, il regolamento (UE) 2015/848 non impone agli Stati membri di introdurre tipi specifici di procedure né di garantire che le loro procedure siano efficaci nel promuovere la ristrutturazione preventiva e la seconda opportunità.

La presente proposta integrerà quindi il regolamento (UE) 2015/848 facendo obbligo agli Stati membri di garantire che le procedure nazionali di ristrutturazione preventiva rispettino alcuni principi minimi di efficacia.

#### *Raccomandazione su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza*

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri e mira all'istituzione di norme minime in materia di: i) procedure di ristrutturazione preventiva che consentano ai debitori in difficoltà finanziaria di ristrutturarsi in una fase precoce in modo da evitare l'insolvenza, e ii) liberazione dai debiti entro termini prestabiliti per gli imprenditori onesti che falliscono quale misura necessaria per dare loro una seconda opportunità. La proposta rafforza la raccomandazione del 2014 e ne oltrepassa l'ambito di applicazione stabilendo anche norme mirate per aumentare l'efficienza di tutti i tipi di procedure, comprese quelle di liquidazione.

#### *Quadro giuridico in materia di servizi finanziari*

Disposizioni speciali si applicano alle imprese di assicurazione e di riassicurazione di cui all'articolo 13, punti 1 e 4, della direttiva 2009/138/CE<sup>32</sup>, agli enti creditizi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 575/2013<sup>33</sup>, alle imprese di investimento e agli organismi di investimento collettivo di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punti 2 e 7, del regolamento (UE) n. 575/2013, alle controparti centrali di cui all'articolo 2, punto 1, del regolamento (UE) n. 648/2012<sup>34</sup>, ai depositari centrali di titoli di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 909/2014<sup>35</sup> e agli altri enti finanziari ed entità elencati all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/59/UE<sup>36</sup>. Rispetto a tali soggetti

---

<sup>32</sup> Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

<sup>33</sup> Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

<sup>34</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

<sup>35</sup> Regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 1).

<sup>36</sup> Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE,

le autorità di vigilanza nazionali sono investite di ampi poteri d'intervento, pertanto è opportuno escludere questo tipo di debitori dalle procedure di ristrutturazione preventiva previste dalla presente proposta.

La presente proposta non pregiudica la direttiva 98/26/CE concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli<sup>37</sup>, la direttiva 2002/47/CE relativa ai contratti di garanzia finanziaria<sup>38</sup> e il regolamento (UE) n. 648/2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni<sup>39</sup>. Ciò è importante per evitare sovrapposizioni tra tali strumenti e l'attuale proposta e le ripercussioni che ne deriverebbero sulla capacità dei creditori garantiti di far valere la garanzia finanziaria fornita da un'entità societaria, compresi i margini forniti a controparti centrali (CCP) o a banche centrali/BCE, o i contratti di garanzia finanziaria conclusi da una società non finanziaria con un ente finanziario. Senza un'esclusione di tali operazioni dalle disposizioni sulla sospensione la stabilità dei mercati finanziari può risultare pregiudicata.

#### *Direttive sulla tutela dei lavoratori*

Un'adeguata e tempestiva informazione e consultazione dei lavoratori rafforza l'efficacia dei processi di ristrutturazione. Una serie di direttive garantiscono il diritto all'informazione e alla consultazione prima della ristrutturazione e/o di licenziamenti collettivi. La presente proposta non intacca i diritti garantiti dalle direttive 98/59/CE<sup>40</sup>, 2001/23/CE<sup>41</sup>, 2002/14/CE<sup>42</sup>, 2008/94/CE<sup>43</sup> e 2009/38/CE<sup>44</sup>, riconoscendo altresì ai lavoratori interessati il diritto di votare sui piani di ristrutturazione.

La direttiva 2008/94/CE impone agli Stati membri di istituire organismi di garanzia che assicurino ai lavoratori il pagamento dei loro diritti non pagati risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro in caso di procedura formale di insolvenza del datore di lavoro. Gli Stati membri possono estendere la copertura di tali organismi di garanzia ad altri tipi di

---

<sup>37</sup> 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

<sup>38</sup> Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli (GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45).

<sup>39</sup> Direttiva 2002/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 giugno 2012, relativa ai contratti di garanzia finanziaria (GU L 168 del 27.6.2012, pag. 43).

<sup>40</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

<sup>41</sup> Direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 225 del 12.8.1998, pag. 16).

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori (GU L 80 del 23.3.2002, pag. 29).

<sup>44</sup> Direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro (GU L 283 del 28.10.2008, pag. 36).

<sup>45</sup> Direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (GU L 122 del 16.5.2009, pag. 28).

procedure e l'attuale proposta potrebbe incentivare, senza però obbligare, gli Stati membri a estendere la copertura alle procedure di ristrutturazione qualora ciò non sia ancora previsto. La proposta mira all'introduzione, in ogni Stato membro, di procedure di prevenzione che aiutino il debitore a evitare l'insolvenza. Tuttavia, se gli sforzi di ristrutturazione falliscono e il debitore diventa insolvente a norma del diritto nazionale, la direttiva 2008/94/CE si applica di conseguenza.

In base alla proposta, i diritti non pagati dei lavoratori di cui alla direttiva 2008/94/CE dovrebbero, in linea di principio, essere esclusi dalla sospensione delle azioni di esecuzione, che comporterebbe una sospensione temporanea della capacità dei lavoratori di far valere tali diritti, a prescindere dal fatto che questi siano sorti prima o dopo la concessione della sospensione. Una sospensione per tali diritti dovrebbe essere possibile solo per gli importi e i periodi in relazione ai quali gli Stati membri garantiscono il pagamento di tali diritti con altri mezzi.

La direttiva 2001/23/CE mira a tutelare i diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese. In base alla proposta la ristrutturazione può comportare il trasferimento di una parte d'impresa o di stabilimento. In tali casi, la direttiva 2001/23/CE e il livello di tutela dei lavoratori da essa garantito saranno pienamente applicabili e non saranno pregiudicati dalla proposta. Se una ristrutturazione comporta il trasferimento di una parte d'impresa o di stabilimento, i diritti dei lavoratori dovrebbero essere garantiti in conformità della direttiva 2001/23/CE, senza pregiudicare le possibilità previste dall'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva. L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2001/23/CE dispone che, qualora la procedura d'insolvenza sia sotto la vigilanza di un'autorità pubblica competente, il cessionario possa essere liberato dalle precedenti responsabilità se i lavoratori ricevono un'indennità equivalente come minimo a quella che avrebbero ricevuto dal fondo di garanzia per i lavoratori. Inoltre, le condizioni di lavoro possono essere modificate in accordo con i lavoratori.

La direttiva 2002/14/CE stabilisce il diritto all'informazione e alla consultazione costanti dei rappresentanti dei lavoratori nell'impresa, anche riguardo alle "decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro, nonché di contratti di lavoro". Tale consultazione mira a raggiungere un accordo su tali decisioni. La proposta non avrà ripercussioni sui diritti garantiti dalla direttiva 2002/14/CE. Inoltre, in aggiunta e fatti salvi i diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione ai sensi della direttiva 2002/14/CE, la proposta riconoscerà ai lavoratori interessati il diritto di votare sul piano di ristrutturazione. Ai fini del voto sul piano di ristrutturazione, gli Stati membri possono decidere di raggruppare i lavoratori in una classe distinta dalle altre classi di creditori.

#### *Direttiva 2012/30/UE sul diritto societario*

L'articolo 19, paragrafo 1, gli articoli 29, 34 e 35, l'articolo 40, paragrafo 1, lettera b), l'articolo 41, paragrafo 1, e l'articolo 42 della direttiva 2012/30/UE<sup>45</sup> prevedono la necessità di convocare un'assemblea degli azionisti. Nel caso di aumento di capitale sottoscritto mediante conferimenti in denaro, l'articolo 33 della direttiva istituisce un diritto di opzione degli azionisti sulle nuove azioni. Le prescrizioni relative all'assemblea degli azionisti e ai diritti di opzione potrebbero compromettere l'efficacia dell'adozione e dell'attuazione del piano di

---

<sup>45</sup> Direttiva 2012/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo 54, secondo paragrafo, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 74).

ristrutturazione. La proposta impone agli Stati membri di derogare a tali disposizioni di diritto societario nella misura e per il periodo necessari a garantire che gli azionisti non vanifichino gli sforzi di ristrutturazione abusando dei diritti conferiti loro dalla direttiva 2012/30/UE. Tuttavia, gli Stati membri non sono tenuti a derogare alle norme di diritto societario se sono in grado di garantire che le suddette prescrizioni di diritto societario non possono compromettere l'efficacia del processo di ristrutturazione o se gli Stati membri dispongono di altri strumenti ugualmente efficaci per garantire che gli azionisti non ostacolino indebitamente l'adozione o l'attuazione di un piano di ristrutturazione che possa ripristinare la sostenibilità economica dell'impresa.

#### *Norme sugli aiuti di Stato*

La proposta non inciderà sulle norme in materia di aiuti di Stato. I creditori dello Stato non cedono i propri crediti e pertanto non si può ritenere che con la loro mera partecipazione a un piano di ristrutturazione essi concedano aiuti di Stato incompatibili ai debitori, purché le misure di ristrutturazione colpiscano i creditori dello Stato allo stesso modo dei creditori privati e che i creditori dello Stato si comportino come operatori privati in un'economia di mercato posta nella situazione più comparabile. La presente proposta lascia altresì impregiudicate le regole in materia di recupero integrale degli aiuti di Stato illegali enunciate nelle cause C-454/09, *New Interline* (punto 36) e C-610/10 *Magefesa* (punto 104).

#### • **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Una delle misure annunciate nel piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali<sup>46</sup> del 30 settembre 2015 era la presentazione, da parte della Commissione, di un'iniziativa legislativa in materia di insolvenza delle imprese, compresa la ristrutturazione precoce e la seconda possibilità, elaborata sulla base dell'esperienza maturata con la raccomandazione del 2014 e prendendo a modello i regimi nazionali che funzionano bene.

Parimenti, la strategia per il mercato unico<sup>47</sup> ha annunciato che la Commissione europea avrebbe sostenuto gli imprenditori in buona fede e presentato una proposta legislativa per garantire che gli Stati membri definiscano un contesto normativo che disciplini il fallimento senza scoraggiare gli imprenditori dal cercare nuove strade.

L'importanza economica di quadri ben funzionanti in materia di insolvenza è di particolare rilievo nel settore finanziario laddove i livelli di debito privato e di prestiti deteriorati sono elevati, come è il caso in alcuni Stati membri. La valutazione globale 2015 della Banca centrale europea ha individuato nel sistema bancario 980 miliardi di euro in esposizioni deteriorate<sup>48</sup>. Questi prestiti gravano pesantemente sulla capacità delle banche di finanziare l'economia reale in vari Stati membri. Le banche sono la principale fonte di credito per le imprese e le famiglie, e quindi sono particolarmente sensibili alle inefficienze dei quadri in materia di insolvenza. Buoni quadri in materia di insolvenza potrebbero contribuire a risolvere i problemi, ma da soli non possono rispondere a tutte le sfide che le banche devono affrontare nella gestione dei bilanci deteriorati. Per risolvere i problemi dell'eccesso di debito e dei prestiti deteriorati sono necessarie ulteriori politiche e condizioni generali. La bontà su carta dei quadri in materia di insolvenza non basta per ottenere risultati soddisfacenti: occorrono

---

<sup>46</sup> Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali, COM(2015) 468 final, del 30.9.2015.

<sup>47</sup> COM(2015) 550 final del 28.10.2015.

<sup>48</sup> Banca centrale europea, statistiche, 23 giugno 2016, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html>

anche un'adeguata infrastruttura giudiziaria o politiche fiscali adeguate che garantiscano la stabilità finanziaria. Inoltre, per ridurre l'eccesso di debito possono essere necessarie politiche specifiche. Per i creditori, tali misure riguardano in particolare la valutazione degli attivi, gli obiettivi di risoluzione fissati dal supervisore e il trattamento fiscale delle cancellazioni. Per i debitori, la disponibilità di reti di sicurezza sociale ridurrebbe l'impatto delle strategie più decise di risoluzione e recupero ritenute necessarie dai creditori.

La proposta contribuirà a prevenire l'accumulo di prestiti deteriorati. Gli elementi complementari essenziali in tale contesto sono, in primo luogo, consentire alle imprese di ristrutturarsi più facilmente e quindi di tornare alla sostenibilità finanziaria più rapidamente e di onorare i debiti e, in secondo luogo, garantire che le banche possano recuperare gli attivi dei debitori che non hanno alcuna prospettiva di tornare alla sostenibilità economica.

Un valido piano di ristrutturazione consentirà di trasformare i prestiti deteriorati in prestiti che l'impresa può effettivamente rimborsare. Nel caso della liquidazione, i creditori garantiti sono tenuti a considerare la possibilità di una riduzione sostanziale del valore dei loro crediti. Nel caso della ristrutturazione, invece, l'insolvenza è evitata, i debiti contratti sono in genere pagati e le trattative riguardano nella maggior parte dei casi soltanto il debito finanziario. I dati mostrano che i tassi di recupero per i creditori sono più elevati nelle economie in cui la ristrutturazione è la procedura di insolvenza più comune<sup>49</sup> e che la ristrutturazione è il mezzo più comune per salvare le imprese economicamente sostenibili nel 45% dei paesi OCSE. Tali economie registrano anche un tasso di recupero medio di 83 centesimi sul dollaro, rispetto ai 57 centesimi sul dollaro nei paesi in cui è prevalente la liquidazione<sup>50</sup>. Un altro fattore importante per migliorare i tassi di recupero globali, e quindi il valore residuo dei potenziali prestiti deteriorati, è la gestione rapida dei casi di insolvenza e di ristrutturazione<sup>51</sup>.

La liberazione dai debiti delle imprese ed eventualmente dei privati contribuirà anche a cancellare dai bilanci degli enti creditizi i prestiti che non possono essere pagati in alcun modo. Parimenti, il numero di casi deferiti può essere ridotto sviluppando accordi efficaci per la ristrutturazione del debito tra debitori e creditori, con un intervento limitato o inesistente delle autorità giudiziarie o amministrative oppure senza o con limitate procedure giudiziarie.

Tuttavia, la presente proposta non è concepita per risolvere pienamente (né lo farà) i problemi relativi al recupero dei prestiti delle banche, soprattutto quello dell'efficacia dell'azione di recupero, che frena il finanziamento dell'economia reale da parte delle banche. Come dichiarato nella comunicazione della Commissione "Verso il completamento dell'Unione bancaria" del 24 novembre 2015<sup>52</sup>, l'efficienza delle procedure di insolvenza e di ristrutturazione deve migliorare. La Commissione ha inoltre esaminato i quadri nazionali in materia di insolvenza nell'ambito del semestre europeo, il quadro di governance economica dell'UE, constatando per alcuni Stati membri che le procedure di insolvenza lunghe, inefficienti e costose concorrono a una riduzione insufficiente dell'indebitamento privato nel periodo successivo alla crisi e aggravano l'eccesso di debito. Pubbliche amministrazioni efficienti e trasparenti e sistemi giudiziari efficaci sono indispensabili per sostenere la crescita economica e fornire servizi di alta qualità per le imprese e i cittadini, anche per quanto riguarda i quadri in materia di insolvenza. In quest'ottica la Commissione continuerà a

---

<sup>49</sup> Resolving Insolvency, Banca mondiale, <http://www.doingbusiness.org/reports/globalreports/~//media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Resolving-insolvency.pdf>

<sup>50</sup> Doing Business Project Encourages Economies to Reform Insolvency Frameworks, Banca mondiale, gennaio 2013.

<sup>51</sup> Resolving Insolvency, Banca mondiale.

<sup>52</sup> COM(2015) 587 final del 24.11.2015.

lavorare con gli Stati membri nell'ambito del semestre europeo per rafforzare i sistemi giudiziari nazionali.

A causa della mancanza di prassi concordate per la raccolta dei dati e della scarsa comparabilità dei dati tra i paesi, non è possibile avere un quadro completo della situazione negli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda l'impatto sugli enti finanziari. Pertanto, come annunciato nella comunicazione "Unione dei mercati dei capitali - Accelerare la riforma", la Commissione sta effettuando un'analisi comparativa dei sistemi di recupero crediti (comprensiva anche dei regimi di insolvenza) finalizzata a delineare un quadro attendibile e dettagliato delle conseguenze per le banche in termini di ritardi, costi e recupero di valore, in caso di prestiti deteriorati. Il riesame ha lo scopo di assistere gli Stati membri che cercano di rendere i loro regimi più efficienti e trasparenti. La Commissione continuerà pertanto a esaminare le questioni non direttamente contemplate dalla presente proposta.

Il rafforzamento e la convergenza del funzionamento dei quadri nazionali per la ristrutturazione del debito, il recupero dei prestiti, l'insolvenza e la liberazione dai debiti contribuiranno anche al funzionamento del mercato unico, in particolare l'Unione dei mercati dei capitali. La convergenza dei principi e la fiducia in una loro effettiva attuazione negli Stati membri saranno fondamentali per la creazione delle condizioni che permetteranno ai creditori di concedere prestiti a debitori che si trovano in altri Stati membri. I creditori si astengono dal concedere prestiti transfrontalieri se non hanno fiducia nella loro capacità di proteggersi in caso di mancato pagamento e di recuperare il valore o la garanzia, in base alle necessità. Stabilendo principi comuni per sostenere l'allineamento dei quadri nazionali in materia di ristrutturazione e insolvenza, la presente proposta dà un ulteriore contributo alla ristrutturazione del debito.

I debiti personali e d'impresa dei singoli imprenditori sono spesso concatenati: gli imprenditori assumono prestiti personali per avviare e condurre l'attività, ad esempio garantendo il prestito d'impresa con beni personali come l'automobile, mentre le persone fisiche usano i crediti al consumo per acquistare beni destinati all'attività professionale. In base alla proposta, se sono stati contratti da persone fisiche nella loro attività imprenditoriale i due tipi di debito potranno essere consolidati, se del caso.

Nel contempo, la proposta invita gli Stati membri a estendere l'applicazione dei principi della liberazione dai debiti anche alle persone fisiche che non sono imprenditori, ossia ai consumatori. Negli ultimi anni molti Stati membri hanno adottato o riformato la normativa nazionale in materia di insolvenza dei consumatori, riconoscendo l'importanza di consentire ai consumatori di liberarsi dai debiti e ottenere una seconda opportunità. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno normative in tal senso e i termini per la liberazione dai debiti per i consumatori sovraindebitati rimangono molto lunghi. Aiutare i consumatori a reintegrare il ciclo di spesa nell'economia è un elemento importante del buon funzionamento dei mercati e dei servizi finanziari al dettaglio. La Commissione continuerà a esaminare in modo in cui gli Stati membri riformano i quadri nazionali e a monitorare come attuano questa specifica disposizione della proposta sulla seconda opportunità, al fine di riesaminare la situazione del sovraindebitamento dei consumatori.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

### **• Base giuridica**

La proposta si fonda sugli articoli 53 e 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La proposta stabilisce una serie completa di principi e, ove necessario, norme mirate per un efficace quadro di ristrutturazione preventiva e seconda opportunità. Prevede inoltre misure per rendere le procedure più efficienti, comprese le procedure formali di insolvenza (procedure di liquidazione), allo scopo di ridurre la durata. Un'effettiva seconda opportunità implica anche la limitazione della durata dei provvedimenti di interdizione emessi nei confronti degli imprenditori onesti sovraindebitati, al fine di consentire loro di accedere a un'attività imprenditoriale ed esercitarla dopo un ragionevole periodo di tempo.

L'obiettivo della presente proposta è eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento, derivanti dalle differenze tra le legislazioni e procedure nazionali in materia di ristrutturazione preventiva, insolvenza e seconda opportunità. In particolare, la proposta eliminerà i costi aggiuntivi ex ante che gli investitori attualmente sostengono per valutare il rischio che i debitori incorrano in difficoltà finanziarie in uno o più Stati membri e i costi ex post per la ristrutturazione delle imprese che hanno stabilimenti, creditori o attivi in altri Stati membri, generalmente in caso di ristrutturazione di gruppi di imprese internazionali. La proposta eliminerà anche i costi aggiuntivi di valutazione dei rischi e di recupero transfrontaliero per i creditori di imprenditori sovraindebitati che si trasferiscono in un altro Stato membro per ottenere una seconda opportunità in tempi molto più brevi. Eliminerà inoltre i costi aggiuntivi per gli stessi imprenditori che si trasferiscono in un altro Stato membro per ottenere una seconda opportunità.

I problemi del mercato unico non si limitano alle sole situazioni transfrontaliere. Anche le situazioni di insolvenza puramente nazionali possono avere un effetto domino sul funzionamento del mercato unico. Alcuni fornitori nella catena di approvvigionamento delle imprese che operano a livello transfrontaliero possono essere imprese puramente nazionali. Quando un fornitore si trova in difficoltà finanziarie e non può essere salvato possono sorgere conseguenze negative che determinano l'insolvenza dell'impresa transfrontaliera.

Uno strumento limitato alle sole situazioni d'insolvenza transfrontaliere non risolverebbe i problemi del mercato unico, né sarebbe possibile per gli investitori stabilire in anticipo la natura transfrontaliera o nazionale delle potenziali difficoltà finanziarie future del debitore. La proposta va al di là della cooperazione giudiziaria e stabilisce norme sostanziali minime. Per questi motivi non sarebbe opportuno usare come base giuridica l'articolo 81 del TFUE.

Diversi Stati membri hanno agito o stanno agendo autonomamente e hanno recentemente adottato o avviato i lavori preparatori per adottare nuove norme per migliorare il quadro in materia di ristrutturazione preventiva e seconda opportunità. Tuttavia, tali norme nazionali differiscono notevolmente nel contenuto e, di conseguenza, forniscono un livello diseguale di trasparenza e di tutela per gli investitori. Gli investitori possono essere disincentivati dall'investire a livello transfrontaliero, in quanto i costi per farlo sono molto più elevati di quanto dovrebbero essere. Se l'UE non interviene, è probabile che gli altri Stati membri che riformano i quadri di ristrutturazione e seconda opportunità vigenti o li introducono per la prima volta seguano questa tendenza alla divergenza. La presente proposta è inoltre intesa a impedire in futuro tali sviluppi normativi divergenti e i conseguenti ostacoli.

- **Sussidiarietà**

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.

Per quanto riguarda la seconda opportunità, per valutare la questione della sussidiarietà occorre distinguere tra persone fisiche imprenditori e persone fisiche consumatori. A differenza degli imprenditori, che sono sempre alla ricerca di fonti di investimento (spesso a livello transfrontaliero), i consumatori tendono a ricevere, in questa fase, finanziamenti locali (prestiti erogati da banche locali)<sup>53</sup>. Di conseguenza, il problema del sovraindebitamento dei consumatori dovrebbe essere affrontato in primo luogo a livello nazionale. Tuttavia, il mondo dell'industria ha spesso segnalato, da ultimo nelle risposte al Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio<sup>54</sup>, che la divergenza tra le normative nazionali in materia di insolvenza dei consumatori costituisce un ostacolo alla vendita transfrontaliera di prodotti finanziari al dettaglio. Gli Stati membri potrebbero quindi valutare l'opportunità di applicare gli stessi principi sulla liberazione dai debiti a tutte le persone fisiche, compresi i consumatori.

Il buon funzionamento del mercato unico dell'UE richiede un quadro coerente in materia di ristrutturazione e seconda opportunità, che sia adatto alla dimensione transfrontaliera delle imprese, dato che l'interazione tra imprese situate in Stati membri diversi è diventata sempre più comune. L'azione dell'UE apporterà quindi un valore aggiunto, in quanto faciliterà gli investimenti transfrontalieri nell'UE, garantendo che le imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziaria possano fruire, ovunque si trovino nel mercato unico, di una gamma più ampia di strumenti per evitare l'insolvenza. Nel contempo gli imprenditori trarranno beneficio dalla possibilità di usufruire di ragionevoli termini per la liberazione dai debiti nei rispettivi Stati membri. Tutto ciò non può realisticamente essere realizzato dagli Stati membri da soli. Inoltre, garantendo che i creditori e gli investitori transfrontalieri coinvolti in un processo di ristrutturazione dispongano di garanzie adeguate si avranno effetti economici positivi. Le norme proposte creeranno certezza giuridica per i creditori e gli investitori che intendono concedere prestiti in altri Stati membri; grazie alla disponibilità delle informazioni necessarie tali soggetti potranno prendere decisioni con cognizione di causa.

In conclusione, proponendo di intervenire solo se e nella misura in cui gli Stati membri non possono conseguire gli obiettivi da soli la proposta rispetta il principio di sussidiarietà.

- **Proporzionalità**

La proposta è concepita in modo tale da rispettare il principio di proporzionalità. Gli strumenti utilizzati saranno mirati per conseguire l'obiettivo di garantire il buon funzionamento del mercato unico. Il futuro strumento dell'UE dovrebbe fissare obiettivi comuni e norme generali, lasciando tuttavia liberi gli Stati membri di stabilire le modalità per il loro conseguimento.

- **Scelta dello strumento e livello di armonizzazione**

Per realizzare gli obiettivi politici in materia di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità appare necessario uno strumento vincolante quale una direttiva che istituisce un quadro minimale armonizzato. La raccomandazione della Commissione del 2014 non è riuscita a ottenere una risposta solida e coerente degli Stati membri ai problemi individuati. Inoltre, le carenze nel funzionamento del mercato unico dell'UE conseguenti alla mancanza di

---

<sup>53</sup> Prestiti transfrontalieri alle famiglie, che attualmente rappresentano circa il 5% del totale dei prestiti alle famiglie.

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/retail-financial-services/docs/green-paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/retail-financial-services/docs/green-paper_en.pdf)

convergenza dei quadri in materia di insolvenza sono state ulteriormente messe in luce dalla Commissione nel piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali e nella strategia per il mercato unico. Una direttiva consentirebbe agli Stati membri di conservare la flessibilità quanto ai mezzi più adeguati per attuare nel contesto nazionale i principi previsti, quali la disponibilità di strumenti di allerta o gli obblighi dei dirigenti in caso di imminente insolvenza. Gli Stati membri potrebbero anche fissare le norme mirate più dettagliate necessarie per raggiungere gli obiettivi della proposta, quali i termini massimi di sospensione delle azioni di esecuzione o le maggioranze per l'adozione dei piani di ristrutturazione.

La ristrutturazione, l'insolvenza e la seconda opportunità sono ampiamente regolamentate a livello nazionale e sono collegate ad altri settori del diritto, come il diritto societario, il diritto del lavoro, il diritto tributario e la legislazione in materia di aiuti di Stato. Inoltre, la ristrutturazione, l'insolvenza e la seconda opportunità sono trattate in modo diverso nei vari Stati membri non solo a causa della diversa evoluzione storica ed economica, ma anche a causa di approcci diversi alla tutela dei valori sociali, come i diritti dei lavoratori o il diritto di proprietà. Le norme minime sono pertanto il mezzo più adeguato per garantire un quadro coerente in tutti gli Stati membri consentendo nel contempo agli Stati membri di andare al di là delle disposizioni della direttiva. 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.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

#### **• Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

La proposta si basa sulla raccomandazione 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza<sup>55</sup>. La valutazione della Commissione ha concluso che la raccomandazione è stata seguita solo in parte da alcuni Stati membri, compresi quelli che hanno ricevuto raccomandazioni riguardanti l'insolvenza nell'ambito del semestre europeo. Perfino gli Stati membri che hanno attuato la raccomandazione lo hanno fatto in modo selettivo; pertanto permangono differenze significative<sup>56</sup>. Di conseguenza, la raccomandazione di per sé non è stata sufficiente per raggiungere gli obiettivi di convergenza e la riduzione delle inefficienze per le norme che permettono la ristrutturazione precoce del debito e la seconda opportunità.

#### **• Consultazioni dei portatori di interessi**

La Commissione ha svolto un'ampia consultazione dei portatori di interessi. Dal 23 marzo 2016 al 14 giugno 2016 si è svolta una consultazione pubblica online che ha ricevuto più di 260 contributi da 27 Stati membri (in particolare la Germania, seguita dal Regno Unito, il Belgio e la Lituania). Si sono tenute riunioni ad hoc con esperti governativi

<sup>55</sup> C(2014) 1500 final del 12.3.2014.

<sup>56</sup> Per maggiori dettagli si veda la valutazione dell'attuazione della raccomandazione della Commissione su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza, del 30 settembre 2015: [http://ec.europa.eu/justice/civil/files/evaluation\\_recommendation\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/justice/civil/files/evaluation_recommendation_final.pdf).

degli Stati membri. È stato istituito un gruppo informale composto da portatori di interessi selezionati, con particolare attenzione per le questioni di ristrutturazione del debito, insolvenza e seconda opportunità, che si è riunito tre volte nel 2016<sup>57</sup>. Infine, l'11 luglio 2016 è stata organizzata sotto la presidenza slovacca una conferenza sulla convergenza dei quadri in materia di insolvenza nell'Unione europea.

La maggior parte degli Stati membri ha appoggiato gli obiettivi della Commissione di migliorare i quadri in materia di ristrutturazione precoce e seconda opportunità, ma ha insistito sul fatto che l'armonizzazione si limiti principalmente ai principi, considerati i complessi legami con altri settori del diritto, come il diritto societario. Quanto ai portatori di interessi, le organizzazioni imprenditoriali, le associazioni di professionisti, gli enti finanziari, le associazioni dei consumatori, i sindacati e il mondo accademico si sono detti in generale a favore di norme minime armonizzate in materia di ristrutturazione precoce e seconda opportunità e hanno accolto positivamente l'idea di un quadro dell'UE in materia di insolvenza efficace ed efficiente (anche in termini di costi) per salvare le imprese economicamente sostenibili. Hanno inoltre sottolineato che dovrebbe essere previsto un approccio equilibrato che garantisca gli interessi di tutti i portatori di interessi e prevenga il rischio morale. Il settore bancario e alcuni altri portatori di interessi sono del parere che, se prese in considerazione, le norme dell'UE in materia di liberazione dai debiti per i consumatori debbano essere contemplate in uno strumento separato. Il Parlamento europeo ha sostenuto l'armonizzazione di alcuni aspetti della ristrutturazione e ha posto l'accento sulla necessità di garantire una seconda opportunità a tutte le persone fisiche.

- **Assunzione e uso di perizie**

Il gruppo di esperti in materia di ristrutturazione e diritto fallimentare si è riunito sei volte tra gennaio e luglio 2016. È stato condotto un ampio studio giuridico comparativo sui diritti sostanziali in materia di insolvenza di tutti gli Stati membri per individuare tutti i settori in cui le divergenze nelle legislazioni nazionali possono ostacolare il mercato unico<sup>58</sup>. È stato inoltre realizzato uno studio economico sull'impatto di norme minime in materia di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità<sup>59</sup>.

- **Valutazione d'impatto**

Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni ad alto livello:

**Opzione 1:** mantenimento dello status quo (scenario di base)

**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

L'**opzione prescelta** nell'ambito della valutazione d'impatto è stata l'istituzione di un quadro giuridico minimale armonizzato nel settore della ristrutturazione e della seconda opportunità

---

<sup>57</sup> I principali partecipanti sono stati BusinessEurope, AFME, EBF, ACCA, UEAPME, ESBA, Independent Retail Europe, EuroChambers, ETUC, EFIN, FEE, INSOL Europe, FDC, il Consiglio degli ordini forensi europei e l'Istituto europeo di diritto.

<sup>58</sup> Appalto n. JUST/2014/JCOO/PR/CIVI/0075, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/insolvency\\_study\\_2016\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/insolvency_study_2016_final_en.pdf).

<sup>59</sup> Appalto n. JUST /2015/JCOO/FWCIVI0103, di prossima pubblicazione.

per gli imprenditori, con una disposizione non vincolante sulla seconda opportunità per i consumatori, e il miglioramento dell'efficacia delle procedure. L'opzione preferita offre i seguenti vantaggi:

- i) offre possibilità efficaci di ristrutturazione precoce;
- ii) aumenta le probabilità di trattative, consentendo al debitore di "prendere fiato" grazie alla sospensione delle misure di esecuzione (moratoria);
- iii) agevola la continuazione dell'impresa del debitore durante la ristrutturazione;
- iv) impedisce ai creditori e azionisti dissenzienti di minoranza di compromettere gli sforzi di ristrutturazione, salvaguardandone nel contempo gli interessi;
- v) aumenta le probabilità di successo dei piani di ristrutturazione;
- vi) riduce i costi e la durata delle procedure di ristrutturazione;
- vii) consente la liberazione dai debiti agli imprenditori sovraindebitati in un periodo di tempo ragionevole (3 anni);
- viii) aumenta l'efficacia della ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità.

L'opzione preferita contribuirà a ridurre gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri. Il numero di imprese economicamente sostenibili salvate sarà maggiore rispetto ad oggi, poiché i creditori di minoranza non saranno in grado di destabilizzare le trattative nella speranza di trarre qualche vantaggio commerciale, ad esempio imponendo un recupero rapido dei loro crediti. Procedure di prevenzione efficaci possono contribuire a limitare il deterioramento di prestiti nei periodi di congiuntura sfavorevole, assicurando nel contempo un alto tasso di recupero dei prestiti il cui valore si è deteriorato. L'opzione preferita dovrebbe portare ad un aumento dei tassi di recupero che, a sua volta, dovrebbe tradursi in una riduzione dei costi di prestito. L'opzione preferita ridurrà i costi e aumenterà le possibilità di nuova partenza per le persone fisiche (imprenditori). Il costo della valutazione ex ante dei rischi di investimento diminuirà e aumenteranno i tassi di recupero nelle procedure di insolvenza. Quanto maggiore sarà l'allineamento dei regimi di ristrutturazione, tanto minore sarà il costo per le consulenze legali cui attualmente si ricorre per evitare l'applicazione di molteplici quadri nazionali in materia di ristrutturazione e insolvenza. L'opzione preferita porterà anche un aumento del lavoro autonomo, in quanto riducendo i termini per la liberazione dai debiti si aumenta il tasso di lavoro autonomo. Favorirà inoltre i consumi e la crescita.

L'opzione preferita comporterà costi per alcuni Stati membri per modificare i rispettivi quadri di ristrutturazione e seconda opportunità. Alcuni Stati membri dovranno mettere in atto una procedura di prevenzione o adeguare una procedura già notificata ai sensi dell'allegato A del regolamento relativo alle procedure di insolvenza. Potrebbe essere necessaria qualche modifica del diritto societario per attuare le disposizioni sulla posizione degli azionisti nell'ambito della ristrutturazione.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

L'opzione preferita ridurrà gli ostacoli alla fornitura di credito transfrontaliero alle PMI: grazie a una ristrutturazione efficace le PMI creditrici potranno recuperare più di quanto sarebbe possibile nel caso di insolvenza del debitore. Infatti i tassi di recupero per i creditori sono generalmente più elevati laddove il quadro di insolvenza e ristrutturazione consente una ristrutturazione precoce ed efficace delle imprese economicamente sostenibili e una rapida risoluzione delle imprese non economicamente sostenibili. Le PMI debitorie avranno accesso a strumenti di allerta che consentiranno di chiedere la ristrutturazione prima rispetto ad oggi.

Le PMI, in particolare, beneficeranno anche dei piani di ristrutturazione tipo elaborati a livello nazionale, che aiuteranno i debitori a formulare i piani di ristrutturazione inserendovi le informazioni necessarie. Promuovendo un quadro di ristrutturazione più flessibile e migliori condizioni per una nuova partenza dopo il fallimento, si possono ridurre il tasso di mortalità delle imprese e le ripercussioni negative sulla catena di approvvigionamento in termini di insolvenze a cascata. Il miglioramento delle condizioni per la liberazione dai debiti per gli imprenditori contribuirà anche all'aumento dei tassi di natalità delle imprese.

Aumentando l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, in particolare la digitalizzazione di tutte le procedure di insolvenza, le procedure dureranno meno e saranno più efficaci e, di conseguenza, i costi di ristrutturazione scenderanno e i tassi di recupero per i creditori saliranno.

- **Diritti fondamentali**

La libertà d'impresa e il diritto all'esercizio di un'attività lavorativa (articoli 16 e 15 della Carta dei diritti fondamentali) sono garantiti. I debitori in difficoltà finanziarie possono continuare a operare durante le trattative di ristrutturazione e mantengono il controllo totale o almeno parziale dei loro attivi e affari. Gli imprenditori sovraindebitati potranno ripartire dopo la liberazione integrale dai debiti.

Per quanto riguarda il diritto di proprietà e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articoli 17 e 47 della Carta), sebbene alcune parti della procedura possano incidere su tali diritti, queste parti sono necessarie e proporzionate all'obiettivo di facilitare l'attuazione rapida di piani di ristrutturazione in grado di risanare il debitore. Sono state incluse in ogni caso garanzie appropriate onde tutelare i legittimi interessi delle parti dagli abusi.

Il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (articolo 27 della Carta) sarà rafforzato dalle misure proposte, poiché la proposta lascia impregiudicata la normativa vigente dell'Unione in questo settore e prevede, in aggiunta, il diritto dei lavoratori interessati a votare sui piani di ristrutturazione.

Per quanto concerne il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28 della Carta), la proposta non pregiudica il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro, o delle rispettive organizzazioni, di negoziare e concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna. I costi di attuazione e recepimento della direttiva saranno interamente coperti dalla dotazione di bilancio votata per il programma Giustizia. I costi per l'elaborazione di una relazione di attuazione 5 anni dopo la data di applicazione della direttiva e successivamente ogni 7 anni saranno coperti dalla dotazione di bilancio per gli strumenti del settore Giustizia e consumatori per gli anni in questione.

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione faciliterà l'attuazione della direttiva negli Stati membri:

- fornendo assistenza per il recepimento;
- organizzando due seminari ed esercizi di valutazione intermedia relativi al recepimento;
- organizzando incontri bilaterali, anche su richiesta degli Stati membri;
- fornendo agli Stati membri modelli per la comunicazione delle misure nazionali di recepimento.

Gli Stati membri saranno inoltre invitati ad adottare talune misure di attuazione, ad esempio l'indicazione di un apposito punto di contatto, la notifica di tutte le misure nazionali di recepimento e campagne di sensibilizzazione.

Per garantire il monitoraggio e l'attuazione delle norme, la proposta farà obbligo agli Stati membri di raccogliere, secondo una metodologia standard, i dati su indicatori quali il numero di domande per ciascun tipo di procedura (ristrutturazione, insolvenza, seconda opportunità), durata, esito delle procedure, costi amministrativi delle procedure, tassi di recupero e successo di tali procedure. I dati saranno suddivisi per dimensione e tipo di debitori in modo da poter valutare in maniera oggettiva l'efficacia delle procedure degli Stati membri. Gli Stati membri saranno tenuti a trasmettere i dati alla Commissione con cadenza annuale.

Il funzionamento della direttiva sarà riveduto per la prima volta 5 anni dopo l'entrata in vigore e successivamente ogni 7 anni.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

La direttiva si compone di tre parti principali distinte: quadri in materia di ristrutturazione preventiva (titolo II), seconda opportunità per gli imprenditori (titolo III) e misure volte a migliorare l'efficienza della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità (titolo IV). I titoli I, IV, V e VI hanno carattere trasversale.

Titolo I - Disposizioni generali: contiene disposizioni sull'ambito di applicazione, materiale e personale, varie definizioni e una disposizione sulla disponibilità di strumenti di allerta per i debitori, siano essi persone giuridiche o persone fisiche che esercitano un'attività commerciale, imprenditoriale o professionale (imprenditori).

Sebbene le disposizioni del titolo III siano limitate agli imprenditori, è esplicitamente previsto che gli Stati membri possano estenderle a tutte le persone fisiche onde garantire il trattamento coerente dei debiti personali. In effetti, vari Stati membri non distinguono tra debiti personali contratti a seguito di un'attività d'impresa e quelli contratti al di fuori di tale attività. Nessuna disposizione della presente direttiva suggerisce che una tale distinzione debba essere fatta o sia opportuna. La direttiva invita gli Stati membri ad applicare gli stessi principi in materia di seconda opportunità a tutte le persone fisiche.

Titolo II - Quadri di ristrutturazione preventiva: predispone gli elementi di base comuni per i quadri di ristrutturazione preventiva affinché i debitori in difficoltà finanziarie, siano essi persone fisiche o giuridiche, abbiano accesso effettivo alle procedure che facilitano la negoziazione tempestiva dei piani di ristrutturazione, l'adozione del piano da parte dei creditori e la sua omologazione da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa.

Articolo 4: i quadri di ristrutturazione preventiva possono consistere in una o più procedure o misure, purché il debitore possa combinare tutti gli elementi ivi elencati onde negoziare efficacemente un piano di ristrutturazione e adottarlo.

Articolo 5: il debitore dovrebbe mantenere il possesso dei suoi attivi e affari. Può essere previsto l'intervento di un mediatore o supervisore (professionisti nel campo della ristrutturazione), ma la loro nomina da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa non dovrebbe essere sempre obbligatoria.

Articoli 6 e 7: permettono lo svolgimento delle trattative e di arginare la carica dei creditori, consentendo al debitore di beneficiare della sospensione delle azioni esecutive individuali. Per evitare che la sospensione possa ledere i creditori ne è disciplinata la durata e le condizioni di rinnovo e revoca. I diritti non pagati dei lavoratori sono esclusi dalla sospensione nella misura in cui gli Stati membri non prevedono una protezione adeguata con altri mezzi. Durante il periodo di sospensione il debitore non dovrebbe essere obbligato a chiedere, o temere, l'apertura di una procedura di insolvenza, in particolare la liquidazione, in modo da poter continuare a operare. Inoltre il debitore dovrebbe poter contare sulla continuità dell'esecuzione dei contratti con i fornitori e altri creditori, purché rispetti i suoi obblighi nell'ambito degli stessi.

Articolo 8: fissa le informazioni obbligatorie minime che devono figurare nei piani di ristrutturazione. Gli Stati membri possono richiedere informazioni obbligatorie aggiuntive, purché ciò non costituisca un onere sproporzionato per i debitori. Gli Stati membri dovrebbero elaborare modelli online di piani di ristrutturazione e fornire informazioni pratiche sulle relative modalità di utilizzo.

Articolo 9: tratta dell'adozione del piano di ristrutturazione da parte dei creditori o classi di creditori interessati. Qualora siano coinvolti creditori con interessi diversi, essi dovrebbero essere trattati in classi distinte. Come minimo, i creditori garantiti dovrebbero sempre essere trattati in modo distinto dai creditori chirografari. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che i lavoratori siano trattati come classe distinta dagli altri creditori.

Articolo 10: elenca i casi in cui il piano di ristrutturazione deve essere omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa per essere vincolante e precisa le condizioni per l'omologazione.

Articolo 11: fissa le condizioni da rispettare per garantire che un piano di ristrutturazione che non è sostenuto da tutte le classi di creditori sia nondimeno omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa.

Articolo 12: stabilisce il principio secondo cui agli azionisti e agli altri detentori di strumenti di capitale non può essere permesso di impedire l'adozione del piano di ristrutturazione di un'impresa economicamente sostenibile, purché i loro legittimi interessi siano tutelati.

Articolo 13: stabilisce norme sulla determinazione del valore e su quando e come essa debba essere svolta per garantire un'equa protezione delle parti dissenzienti.

Articolo 14: definisce gli effetti del piano di ristrutturazione sulle parti interessate e non interessate.

Articolo 15: stabilisce norme minime sulle impugnazioni in quanto garanzie per tutelare i legittimi interessi delle parti, assicurando nel contempo che tali garanzie non ritardino l'omologazione o l'attuazione del piano di ristrutturazione.

Articoli 16 e 17: assicurano una tutela minima ai nuovi finanziamenti necessari per attuare il piano di ristrutturazione, ai finanziamenti temporanei effettuati per garantire la continuità

dell'impresa durante le trattative sulla ristrutturazione e ad altre operazioni concluse in stretto collegamento con il piano di ristrutturazione.

Articolo 18: prevede l'obbligo per gli Stati membri di imporre ai dirigenti, in caso di imminente insolvenza, obblighi specifici che li incentivino a optare per la ristrutturazione precoce finché l'impresa è economicamente sostenibile.

Titolo III - Seconda opportunità per gli imprenditori: introduce norme minime sulla liberazione dai debiti per gli imprenditori sovraindebitati quali condizioni di base per garantire loro una seconda opportunità. Gli Stati membri possono andare oltre questa tutela minima e consentire un trattamento ancora più favorevole agli imprenditori, ad esempio tramite norme sull'accesso ai finanziamenti da parte degli imprenditori che vogliono ripartire.

Articolo 19: stabilisce il principio secondo cui gli imprenditori sovraindebitati dovrebbero avere un accesso effettivo al beneficio della liberazione integrale dai debiti, senza dover rimborsare un importo o una percentuale minimi dei debiti.

Articolo 20: gli imprenditori dovrebbero essere ammessi al beneficio della liberazione integrale dai debiti dopo un massimo di tre anni, senza bisogno di rivolgersi nuovamente all'autorità giudiziaria o amministrativa. La decorrenza del periodo di tre anni differisce a seconda che l'imprenditore effettui pagamenti ai creditori secondo un piano di rimborso o che la procedura consista solo nella realizzazione delle attività. L'articolo 22 prevede limitazioni a termini più brevi per la liberazione dai debiti.

Articolo 21: gli imprenditori interdetti per motivi di sovraindebitamento dovrebbero beneficiare di periodi di interdizione più brevi onde poter ottenere un'effettiva seconda opportunità. Dovrebbero applicarsi le limitazioni previste all'articolo 22.

Articolo 22: lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella fissazione delle limitazioni alle disposizioni riguardanti l'accesso alla liberazione dai debiti e i relativi termini, a condizione che tali limitazioni siano chiaramente specificate e necessarie per tutelare un interesse generale.

Articolo 23: poiché i crediti personali di natura professionale e non professionale sono spesso concatenati, gli Stati membri dovrebbero cercare di riunire, se del caso, le procedure distinte per dare agli imprenditori un accesso effettivo alla seconda opportunità.

Titolo IV- Misure per aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità: si applica non solo alle procedure di ristrutturazione preventiva e di liberazione dai debiti, ma anche alle procedure d'insolvenza.

Articolo 24: impone agli Stati membri di garantire che i magistrati e i membri delle altre autorità competenti abbiano ricevuto una formazione adeguata e siano specializzati in materia di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità.

Articolo 25: fa obbligo agli Stati membri di incoraggiare la formazione iniziale e successiva, nonché l'istituzione di codici di condotta per i professionisti che trattano questioni di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità.

Articolo 26: contiene norme minime per la nomina, la vigilanza e la remunerazione dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità.

Articolo 28: prevede l'uso di mezzi di comunicazione elettronici nel contesto delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità.

Titolo V - Monitoraggio delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti: contiene norme minime sulla raccolta dei dati da parte degli Stati membri e sulla loro comunicazione alla Commissione mediante un modello di comunicazione dei dati standardizzato.

Titolo VI - Disposizioni finali: norme sul rapporto della direttiva con altri strumenti dell'Unione, sul riesame dell'applicazione della direttiva, sull'adozione di moduli, sull'entrata in vigore e sull'entrata in applicazione.

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,  
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 53 e 114,  
vista la proposta della Commissione europea,  
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,  
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>60</sup>,  
visto il parere del Comitato delle regioni<sup>61</sup>,  
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,  
considerando quanto segue:

- (1) L'obiettivo della presente direttiva è eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento, derivanti dalle differenze tra le legislazioni e procedure nazionali in materia di ristrutturazione preventiva, insolvenza e seconda opportunità. La presente direttiva mira a rimuovere tali ostacoli garantendo alle imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziarie la possibilità di accedere a quadri nazionali efficaci in materia di ristrutturazione preventiva che consentano loro di continuare a operare, agli imprenditori onesti sovraindebitati una seconda opportunità dopo la liberazione integrale dai debiti e dopo un periodo di tempo ragionevole, e una maggiore efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, in particolare una minore durata.
- (2) La ristrutturazione dovrebbe consentire alle imprese in difficoltà finanziarie di continuare a operare, in tutto o in parte, modificando la composizione, le condizioni o la struttura delle attività e delle passività o della loro struttura del capitale, anche mediante la vendita di attività o parti dell'impresa. I quadri di ristrutturazione preventiva dovrebbero innanzitutto permettere alle imprese di ristrutturarsi in una fase precoce e di evitare l'insolvenza. Tali quadri dovrebbero massimizzare il valore totale per i creditori, i proprietari e l'economia in generale e impedire inutili perdite di posti di lavoro e perdite di conoscenze e competenze. Dovrebbero inoltre prevenire l'accumulo di crediti deteriorati. Durante il processo di ristrutturazione dovrebbero essere tutelati i diritti di tutte le parti coinvolte. Nel contempo, le imprese non

---

<sup>60</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>61</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

economicamente sostenibili che non hanno prospettive di sopravvivenza dovrebbero essere liquidate il più presto possibile.

- (3) Esistono differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la gamma di procedure di cui possono avvalersi i debitori in difficoltà finanziarie per ristrutturare la loro impresa. Alcuni Stati membri prevedono poche procedure, il che significa che le imprese possono ristrutturarsi solo in una fase relativamente tardiva, nell'ambito delle procedure d'insolvenza. Altri invece permettono la ristrutturazione in una fase precoce ma le procedure disponibili sono meno efficaci di quanto potrebbero esserlo oppure sono molto formali; in particolare l'uso di procedure stragiudiziali è limitato. Analogamente, le norme nazionali che offrono una seconda opportunità agli imprenditori, segnatamente ammettendoli al beneficio della liberazione dai debiti contratti nel corso delle attività, variano tra gli Stati membri per quanto riguarda i termini per la liberazione dai debiti e le condizioni per l'ammissione al beneficio.
- (4) In molti Stati membri l'imprenditore onesto che fallisce deve aspettare più di tre anni per liberarsi dai debiti e ripartire. L'inefficacia dei quadri in materia di seconda opportunità induce gli imprenditori a trasferirsi in altre giurisdizioni per poter ripartire in tempi ragionevoli, con considerevoli costi aggiuntivi sia per i creditori sia per gli stessi debitori. La lunga durata dei provvedimenti di interdizione che spesso accompagnano una procedura che porta alla liberazione dai debiti creano ostacoli alla libertà di accedere a un'attività imprenditoriale autonoma e di esercitarla.
- (5) La durata eccessiva delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti in vari Stati membri è un fattore determinante dei bassi tassi di recupero e dissuade gli investitori dall'operare nelle giurisdizioni in cui le procedure rischiano di durare troppo.
- (6) Tutte queste differenze si traducono in costi aggiuntivi per gli investitori che devono valutare il rischio che i debitori incorrano in difficoltà finanziarie in uno o più Stati membri e in costi per la ristrutturazione delle imprese che hanno stabilimenti, creditori o attivi in altri Stati membri, quale il caso emblematico della ristrutturazione di gruppi imprenditoriali internazionali. Molti investitori menzionano l'incertezza sulle norme straniere in materia di insolvenza o il rischio di incorrere in lunghe e complesse procedure di insolvenza in un altro paese come motivo principale per non investire o non avviare rapporti d'affari con una controparte all'estero.
- (7) Dette differenze creano condizioni di disparità di accesso al credito e tassi di recupero non uniformi negli Stati membri. Un maggior grado di armonizzazione nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità è quindi fondamentale per il buon funzionamento del mercato unico in generale e per un'efficiente Unione dei mercati dei capitali in particolare.
- (8) È opportuno eliminare i costi aggiuntivi di valutazione del rischio e di recupero transfrontaliero per i creditori di imprenditori sovraindebitati che si trasferiscono in un altro Stato membro per ottenere una seconda opportunità in tempi molto più brevi. Parimenti, dovrebbero essere ridotti i costi aggiuntivi per gli imprenditori conseguenti alla necessità di trasferirsi in un altro Stato membro per poter beneficiare di una seconda opportunità. Inoltre, gli ostacoli derivanti dalla lunga durata dei provvedimenti di interdizione connessi al sovraindebitamento di un imprenditore soffocano l'imprenditorialità.
- (9) Gli ostacoli all'esercizio di libertà fondamentali non si limitano alle situazioni puramente transfrontaliere. In un mercato unico sempre più interconnesso - in cui

merci, servizi, capitali e lavoratori circolano liberamente - con una dimensione digitale sempre più grande, le imprese puramente nazionali sono pochissime se si considerano tutti gli elementi rilevanti, quali la clientela, la catena di approvvigionamento, la portata delle attività, gli investitori e la base di capitale. Anche le situazioni di insolvenza puramente nazionali possono avere ripercussioni sul funzionamento del mercato unico attraverso il cosiddetto effetto domino dell'insolvenza, per cui l'insolvenza di un'impresa può provocare l'insolvenza di altri soggetti della catena di approvvigionamento.

- (10) Il regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>62</sup> disciplina la competenza, il riconoscimento, l'esecuzione, la legge applicabile e la cooperazione nelle procedure d'insolvenza transfrontaliere nonché l'interconnessione dei registri fallimentari. Il suo ambito di applicazione comprende le procedure di prevenzione che promuovono il salvataggio del debitore economicamente sostenibile e le procedure che danno una seconda opportunità agli imprenditori. Tuttavia, tale regolamento non affronta il problema delle disparità esistenti tra le procedure nazionali. Inoltre, uno strumento limitato alle sole situazioni d'insolvenza transfrontaliere non eliminerebbe tutti gli ostacoli alla libera circolazione, né sarebbe possibile per gli investitori determinare in anticipo la natura transfrontaliera o nazionale delle potenziali difficoltà finanziarie future del debitore. Occorre pertanto andare al di là della cooperazione giudiziaria e stabilire norme sostanziali minime.
- (11) È necessario ridurre i costi di ristrutturazione a carico di debitori e creditori. Pertanto si dovrebbero attenuare le differenze che ostacolano la ristrutturazione precoce delle imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziarie e la possibilità di una seconda opportunità per gli imprenditori onesti. Ne conseguirebbe un aumento della trasparenza, della certezza giuridica e della prevedibilità nell'Unione. Verrebbero inoltre massimizzati i ritorni per tutti i tipi di creditori e investitori e sarebbero incoraggiati gli investimenti transfrontalieri. Una maggiore coerenza faciliterebbe anche la ristrutturazione dei gruppi di imprese, a prescindere dal luogo dell'Unione in cui sono situate le imprese del gruppo.
- (12) La rimozione degli ostacoli alla ristrutturazione efficace delle imprese economicamente sostenibili in difficoltà finanziarie contribuisce a ridurre al minimo le perdite di posti di lavoro e le perdite per i creditori nella catena di approvvigionamento, preserva il know-how e le competenze; di conseguenza giova all'economia in generale. La possibilità per gli imprenditori di ottenere più facilmente una seconda opportunità consente loro di evitare l'esclusione dal mercato del lavoro e di ricominciare l'attività imprenditoriale traendo insegnamenti dall'esperienza. Inoltre, la riduzione della durata delle procedure di ristrutturazione determinerebbe un aumento dei tassi di recupero per i creditori, in quanto generalmente il passare del tempo porta solo a un'ulteriore perdita di valore dell'impresa. Infine, la presenza di quadri efficaci in materia di insolvenza permetterebbe di valutare meglio i rischi connessi alle decisioni di concessione e assunzione di prestiti e favorirebbe l'adeguamento delle imprese sovraindebitate, minimizzando i costi economici e sociali insiti nel processo di riduzione dell'indebitamento.
- (13) A trarre vantaggio da un approccio più coerente a livello dell'Unione dovrebbero essere in particolare le piccole e medie imprese, che non dispongono delle risorse

---

<sup>62</sup> 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).

necessarie per sostenere gli alti costi di ristrutturazione e per beneficiare delle procedure di ristrutturazione più efficienti di alcuni Stati membri. Poiché le piccole e medie imprese spesso non hanno, soprattutto in caso di difficoltà finanziarie, le risorse per pagare una consulenza professionale, è opportuno predisporre strumenti di allerta che segnalino ai debitori l'urgenza di agire. Al fine di aiutare tali imprese a ristrutturarsi a basso costo, dovrebbero essere elaborati a livello nazionale modelli di piani di ristrutturazione disponibili online. I debitori dovrebbero poterli usare e adattare alle loro esigenze e alle specificità della loro impresa.

- (14) È opportuno escludere dall'ambito di applicazione della presente direttiva i debitori che sono imprese di assicurazione o di riassicurazione ai sensi dell'articolo 13, punti 1 e 4, della direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>63</sup>, enti creditizi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>64</sup>, imprese di investimento o organismi di investimento collettivo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punti 2 e 7, del regolamento (UE) n. 575/2013, controparti centrali ai sensi dell'articolo 2, punto 1, del regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>65</sup>, depositari centrali di titoli ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>66</sup> o altri enti finanziari o entità elencati all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>67</sup>. A tali soggetti si applicano disposizioni speciali e nei loro confronti le autorità di vigilanza nazionali sono investite di ampi poteri d'intervento.
- (15) Il sovraindebitamento del consumatore è un problema di grande rilevanza economica e sociale ed è strettamente correlato alla riduzione dell'eccesso di debito. Inoltre, spesso non è possibile distinguere chiaramente tra debiti di consumo e debiti d'impresa dell'imprenditore. Un regime sulla seconda opportunità per gli imprenditori è inefficace se l'imprenditore, per liberarsi dai debiti personali legati all'impresa e da quelli personali non legati all'impresa, deve sottoporsi a procedure distinte con condizioni di accesso e termini per la liberazione dai debiti diversi. Pertanto, sebbene la presente direttiva non contenga norme vincolanti in materia di sovraindebitamento del consumatore, gli Stati membri dovrebbero poter applicare le disposizioni sulla liberazione dai debiti anche al consumatore.

---

<sup>63</sup> Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

<sup>64</sup> Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

<sup>65</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

<sup>66</sup> Regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 1).

<sup>67</sup> Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

- (16) Quanto prima il debitore è in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune, tanto maggiore è la probabilità che eviti un'insolvenza imminente o, nel caso di un'impresa la cui sostenibilità economica è definitivamente compromessa, tanto più ordinato ed efficace sarà il processo di liquidazione. È opportuno pertanto dare informazioni chiare sulle procedure di ristrutturazione preventiva disponibili e predisporre strumenti di allerta per spingere i debitori che cominciano ad avere problemi finanziari ad agire in una fase precoce. Tra i possibili meccanismi di allerta dovrebbero figurare obblighi di contabilità e monitoraggio in capo al debitore o ai dirigenti del debitore e obblighi di segnalazione nell'ambito dei contratti di prestito. Si potrebbero inoltre incoraggiare od obbligare, a norma del diritto nazionale, i terzi in possesso di informazioni rilevanti, come i contabili e le autorità fiscali e di sicurezza sociale, a segnalare gli andamenti negativi.
- (17) È opportuno che il debitore possa disporre di un quadro di ristrutturazione che gli consenta di far fronte alle difficoltà finanziarie in una fase precoce, quando è probabile che l'insolvenza possa essere evitata e la continuazione dell'attività assicurata. Il quadro di ristrutturazione dovrebbe essere disponibile prima che il debitore sia insolvente ai sensi del diritto nazionale, ossia prima che soddisfi le condizioni per avviare una procedura concorsuale per insolvenza, che di norma comporta lo spossessamento totale del debitore e la nomina di un curatore. La prova della sostenibilità economica non dovrebbe quindi costituire un prerequisito per l'avvio delle trattative e la concessione della sospensione delle azioni di esecuzione. Al contrario, nella maggior parte dei casi la sostenibilità economica dell'impresa dovrebbe essere valutata dai creditori interessati che a maggioranza accettano un certo adeguamento dei crediti. Tuttavia, onde evitare abusi della procedura, è opportuno che le difficoltà finanziarie del debitore riflettano una probabilità di insolvenza e che il piano di ristrutturazione sia tale da impedire l'insolvenza e garantire la sostenibilità economica dell'impresa.
- (18) Per promuovere l'efficienza e ridurre ritardi e costi, i quadri nazionali di ristrutturazione preventiva dovrebbero contemplare procedure flessibili che limitino l'intervento delle autorità giudiziarie o amministrative ai casi in cui è necessario e proporzionato per tutelare gli interessi dei creditori e terzi eventuali. Al fine di evitare costi inutili e rispecchiare l'intervento precoce della procedura, il debitore dovrebbe, in linea di principio, mantenere il controllo dei suoi attivi e della gestione corrente dell'impresa. La nomina di un professionista nel campo della ristrutturazione, sia esso un mediatore che aiuta nelle trattative sul piano di ristrutturazione o un amministratore delle procedure di insolvenza che vigila sull'operato del debitore, non dovrebbe essere sempre obbligatoria, bensì decisa caso per caso in funzione delle circostanze o delle esigenze specifiche del debitore. Inoltre, non dovrebbe necessariamente occorrere un provvedimento giudiziario per avviare il processo di ristrutturazione, che purché non incida sui diritti dei terzi può essere informale. Tuttavia, è opportuno garantire un certo grado di vigilanza laddove sia necessario per tutelare i legittimi interessi di uno o più creditori o di terzi. Questo vale, in particolare, quando l'autorità giudiziaria o amministrativa concede la sospensione generale delle azioni di esecuzione individuali o se risulta necessario imporre un piano di ristrutturazione per classi dissenzienti di creditori.
- (19) Il debitore dovrebbe poter chiedere all'autorità giudiziaria o amministrativa la sospensione temporanea delle azioni esecutive individuali, che dovrebbe parimenti sospendere l'obbligo di chiedere l'apertura di una procedura di insolvenza, nei casi in cui tali azioni possano ripercuotersi negativamente sulle trattative e ostacolare le

prospettive di ristrutturazione della sua impresa. La sospensione dell'esecuzione può essere generale, ossia riguardare tutti i creditori, o interessare solo singoli creditori. Al fine di garantire il giusto equilibrio tra i diritti del debitore e quelli dei creditori, la sospensione dovrebbe essere concessa per un periodo non superiore a quattro mesi. Le ristrutturazioni complesse, tuttavia, potrebbero richiedere più tempo. Gli Stati membri possono decidere che in questi casi l'autorità giudiziaria o amministrativa possa concedere una proroga di tale periodo, purché risulti chiaramente che le trattative sul piano di ristrutturazione avanzano e che i creditori non sono ingiustamente pregiudicati. Se sono concesse ulteriori proroghe, l'autorità giudiziaria o amministrativa dovrebbe accertarsi della sussistenza di un'alta probabilità di adozione del piano di ristrutturazione. Gli Stati membri dovrebbero provvedere a che l'eventuale richiesta di proroga del periodo iniziale di sospensione sia presentata entro un termine ragionevole in modo da consentire all'autorità giudiziaria o amministrativa di emettere una decisione entro i termini. Qualora l'autorità giudiziaria o amministrativa non decida sulla proroga della sospensione dell'esecuzione prima della scadenza della sospensione, questa dovrebbe cessare di produrre effetti il giorno della scadenza del termine di sospensione. Nell'interesse della certezza del diritto, la durata totale della sospensione dovrebbe essere limitata a dodici mesi.

- (20) Per garantire che i creditori non subiscano pregiudizi, la sospensione dell'esecuzione non dovrebbe essere concessa o, se concessa, non dovrebbe essere prorogata o dovrebbe essere revocata qualora i creditori ne siano ingiustamente pregiudicati. Per stabilire se vi sia ingiusto pregiudizio dei creditori, l'autorità giudiziaria o amministrativa può valutare se la sospensione preservi il valore complessivo della massa fallimentare e se il debitore agisca in malafede o con l'intento di arrecare pregiudizio o, in generale, se agisca contro le aspettative legittime della massa dei creditori. Una classe di creditori o un singolo creditore è ingiustamente pregiudicato dalla sospensione se, ad esempio, a seguito della medesima i suoi crediti risultano in una situazione sostanzialmente peggiore di quella in cui si troverebbero senza la sospensione, o se il creditore risulta svantaggiato rispetto agli altri creditori che si trovano in una posizione simile.
- (21) Durante il periodo di sospensione ai creditori cui si applica la sospensione non dovrebbe essere consentito di rifiutare l'adempimento dei contratti ineseguiti né di risolverli, anticiparne la scadenza o modificarli in altro modo, purché il debitore continui ad adempiere gli obblighi che gli incombono a norma tali contratti. La risoluzione anticipata comprometterebbe la capacità dell'impresa di continuare a operare durante le trattative di ristrutturazione, in particolare per quanto riguarda i contratti di fornitura di beni o servizi essenziali quali gas, energia elettrica, acqua, telecomunicazioni e servizi di pagamento tramite carta. Tuttavia, al fine di tutelare i legittimi interessi dei creditori e ridurre al minimo le perturbazioni dell'operatività dei creditori nella catena di approvvigionamento, la sospensione dovrebbe valere solo per i crediti sorti prima della sua concessione. Per assicurare il successo della ristrutturazione, il debitore dovrebbe pagare nell'ambito dell'attività ordinaria i crediti eseguibili o esigibili dei creditori non interessati dalla sospensione e quelli dei creditori interessati dalla sospensione sorti dopo la concessione della medesima.
- (22) Qualora il debitore avvii una procedura d'insolvenza, alcuni suoi fornitori potrebbero avere diritti contrattuali che li autorizzano a risolvere il contratto di fornitura per il solo motivo dell'insolvenza (cosiddette clausole ipso facto). Lo stesso può valere quando il debitore chiede misure di ristrutturazione preventiva. Qualora tali clausole siano invocate quando il debitore sta semplicemente negoziando un piano di

ristrutturazione o chiedendo la sospensione dell'esecuzione, o in collegamento con qualsiasi circostanza connessa alla sospensione, la risoluzione anticipata può avere un impatto negativo sull'impresa del debitore e sul suo efficace salvataggio. Pertanto, quando l'autorità giudiziaria o amministrativa concede la sospensione, è necessario che i creditori cui essa si applica non possano invocare le clausole ipso facto che fanno riferimento alle trattative sul piano di ristrutturazione, alla sospensione o a qualsiasi analoga circostanza connessa alla sospensione.

- (23) I creditori dovrebbero avere il diritto di opporsi alla sospensione concessa dall'autorità giudiziaria o amministrativa. Qualora la sospensione non sia più necessaria per facilitare l'adozione del piano di ristrutturazione, ad esempio perché è chiaro che manca il sostegno della maggioranza dei creditori richiesta dal diritto nazionale, i creditori dovrebbero poter chiederne la revoca.
- (24) I creditori interessati dal piano di ristrutturazione e, ove consentito dal diritto nazionale, i detentori di strumenti di capitale dovrebbero avere diritto di voto in merito all'adozione del piano di ristrutturazione. Le parti che non sono interessate dal piano di ristrutturazione non dovrebbero avere diritto di voto sul piano, né dovrebbe essere richiesto il loro sostegno per l'approvazione del piano. La votazione può assumere la forma di procedura di voto formale o di consultazione e accordo della maggioranza richiesta delle parti interessate. Tuttavia, laddove la votazione assuma la forma di consultazione e accordo, le parti interessate il cui accordo non era necessario dovrebbero comunque avere la possibilità di aderire al piano di ristrutturazione.
- (25) Affinché i diritti che sono sostanzialmente simili ricevano pari trattamento e i piani di ristrutturazione possano essere adottati senza pregiudicare ingiustamente i diritti delle parti interessate, le parti interessate dovrebbero essere trattate in classi distinte in funzione dei criteri di formazione delle classi previsti dal diritto nazionale. Come minimo, i creditori garantiti e quelli chirografari dovrebbero essere sempre trattati in classi distinte. Il diritto nazionale può stabilire che i crediti garantiti possano essere suddivisi in crediti garantiti e crediti chirografari in base alla valutazione della garanzia reale. Il diritto nazionale può altresì contemplare norme specifiche che promuovono la formazione delle classi qualora tale formazione possa giovare ai creditori non differenziati o altrimenti particolarmente vulnerabili come i lavoratori o i piccoli fornitori. Il diritto nazionale dovrebbe in ogni caso assicurare che gli aspetti di particolare importanza per la formazione delle classi, come i crediti di parti collegate, ricevano un trattamento adeguato e dovrebbe contemplare norme sui crediti potenziali e sui crediti contestati. L'autorità giudiziaria o amministrativa dovrebbe esaminare la formazione delle classi quando il piano di ristrutturazione è presentato per omologazione, ma gli Stati membri potrebbero prevedere che tale esame sia effettuato in una fase anteriore se il proponente il piano chiede prima la convalida o orientamenti.
- (26) Il diritto nazionale dovrebbe fissare le maggioranze richieste, per evitare che una minoranza di parti interessate di ciascuna classe possa impedire l'adozione di un piano di ristrutturazione che non ne riduce ingiustamente i diritti e interessi. Senza una norma sulle maggioranze che vincoli i creditori garantiti dissenzienti, la ristrutturazione precoce non sarebbe possibile in molti casi, ad esempio quando è necessaria una ristrutturazione finanziaria ma l'impresa è comunque economicamente sostenibile. Per garantire che le parti abbiano voce sull'adozione del piano proporzionalmente ai loro interessi nell'impresa, la maggioranza richiesta dovrebbe basarsi sull'importo dei crediti dei creditori o delle quote dei detentori di strumenti di capitale di ciascuna classe.

- (27) La prova dell'"interesse superiore del creditore" permette di garantire che nessun creditore dissenziente esca dal piano di ristrutturazione svantaggiato rispetto a come uscirebbe dalla liquidazione, sia essa una liquidazione per settori o una vendita dell'impresa in regime di continuità aziendale. Tale prova dovrebbe essere effettuata ogniqualvolta il piano deve essere omologato per poter vincolare i creditori dissenzienti o le classi dissenzienti di creditori, a seconda dei casi.
- (28) Il piano di ristrutturazione dovrebbe sempre considerarsi adottato se la maggioranza richiesta in ciascuna classe interessata lo sostiene; in caso contrario, può nondimeno essere omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa a condizione che almeno una classe interessata di creditori lo sostenga e che le classi dissenzienti non siano ingiustamente pregiudicate dal piano proposto (meccanismo di ristrutturazione trasversale dei debiti). In particolare, il piano dovrebbe rispettare la regola della priorità assoluta, che garantisce che una classe dissenziente di creditori sia pagata integralmente prima che una classe inferiore possa ricevere qualsiasi distribuzione o mantenere un qualsiasi interesse ai sensi del piano di ristrutturazione. La regola della priorità assoluta serve come base del valore da ripartire tra i creditori durante la ristrutturazione. A suo corollario, nessuna classe di creditori può ricevere o conservare in base al piano di ristrutturazione valori o benefici economici che superano l'importo integrale dei crediti o degli interessi che rappresenta. La regola della priorità assoluta permette di stabilire, rispetto alla struttura del capitale dell'impresa in corso di ristrutturazione, la quota di valore che le parti devono ricevere ai sensi del piano di ristrutturazione sulla base del valore dell'impresa in situazione di continuità aziendale.
- (29) Sebbene sia necessario tutelare i legittimi interessi degli azionisti o altri detentori di strumenti di capitale, gli Stati membri dovrebbero garantire che gli azionisti non possano bloccare irragionevolmente l'adozione di un piano di ristrutturazione che ripristinerebbe la sostenibilità economica del debitore. Ad esempio, l'adozione del piano di ristrutturazione non dovrebbe essere subordinata all'accordo dei detentori di strumenti di capitale out-of-the-money, ossia i detentori di strumenti di capitale che in base a una valutazione dell'impresa non riceverebbero alcun pagamento o altro corrispettivo se fosse applicato il normale grado di priorità della liquidazione. Gli Stati membri possono usare mezzi diversi per raggiungere questo obiettivo, ad esempio non concedere ai detentori di strumenti di capitale il diritto di voto sul piano di ristrutturazione. Tuttavia, qualora i detentori di strumenti di capitale abbiano diritto di voto sul piano di ristrutturazione, l'autorità giudiziaria o amministrativa dovrebbe poter omologare il piano nonostante il dissenso di una o più delle loro classi attraverso un meccanismo di ristrutturazione trasversale dei debiti. Potrebbero essere necessarie più classi di detentori di strumenti di capitale qualora sussistano diverse classi di azionisti con diritti diversi. I detentori di strumenti di capitale delle piccole e medie imprese che non sono meri investitori bensì proprietari dell'impresa e che contribuiscono all'impresa in altri modi, ad esempio con competenze in materia di gestione, possono non essere incentivati a ristrutturare a tali condizioni. Pertanto il meccanismo di ristrutturazione trasversale dei debiti dovrebbe rimanere facoltativo per il proponente il piano.
- (30) L'omologazione del piano di ristrutturazione da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa serve per garantire che la riduzione dei diritti dei creditori o delle quote dei detentori di strumenti di capitale sia proporzionata ai benefici della ristrutturazione e che tali soggetti abbiano accesso a un ricorso effettivo. L'autorità giudiziaria o amministrativa dovrebbe pertanto respingere il piano di ristrutturazione se è stato accertato che il tentativo di ristrutturazione riduce i diritti dei creditori o detentori di

strumenti di capitale dissenzienti in misura superiore rispetto a quanto questi potrebbero ragionevolmente prevedere in caso di liquidazione dell'impresa del debitore, sia essa una liquidazione per settori o una vendita dell'impresa in continuità aziendale a seconda delle circostanze particolari di ciascun debitore. Tuttavia, qualora il piano sia omologato mediante meccanismo di ristrutturazione trasversale dei debiti, la regola della priorità assoluta dovrebbe essere applicata facendo riferimento alla valutazione dell'impresa, che, contrariamente alla valutazione ai fini della liquidazione in continuità aziendale, prende in considerazione il valore a lungo termine dell'impresa del debitore. La valutazione dell'impresa è, di norma, superiore al valore di liquidazione in continuità aziendale, poiché tiene conto del fatto che l'impresa continua la sua attività e i suoi contratti con il minimo di perturbazioni, ha la fiducia dei creditori finanziari, degli azionisti e dei clienti, continua a generare reddito e limita l'impatto sui lavoratori.

- (31) Il successo del piano di ristrutturazione può spesso dipendere dalla sussistenza delle risorse finanziarie per sostenere, in primo luogo, l'operatività dell'impresa durante le trattative di ristrutturazione e, in secondo luogo, l'attuazione del piano di ristrutturazione dopo l'omologazione. I nuovi finanziamenti o i finanziamenti temporanei dovrebbero pertanto essere esclusi dalle azioni revocatorie volte a dichiararli nulli, annullabili o inopponibili in quanto atti pregiudizievoli alla massa dei creditori nell'ambito di successive procedure di insolvenza. Le legislazioni nazionali in materia di insolvenza che prevedono azioni revocatorie se e quando il debitore diventa insolvente o che stabiliscono che i nuovi prestatori possono incorrere in sanzioni civili, amministrative o penali per proroga del credito ai debitori in difficoltà finanziarie compromettono la disponibilità dei finanziamenti necessari all'esito favorevole delle trattative e all'attuazione del piano di ristrutturazione. Contrariamente ai nuovi finanziamenti che dovrebbero essere approvati dall'autorità giudiziaria o amministrativa nel quadro del piano di ristrutturazione, quando sono erogati finanziamenti temporanei le parti non sanno se il piano sarà poi omologato o no. Limitare la protezione dei finanziamenti temporanei ai casi in cui il piano è adottato dai creditori oppure omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa significherebbe scoraggiare l'erogazione di finanziamenti temporanei. Per evitare potenziali abusi, dovrebbero essere protetti solo i finanziamenti che sono ragionevolmente e immediatamente necessari per la continuazione dell'operatività o la sopravvivenza dell'impresa del debitore o per la preservazione o il miglioramento del valore dell'impresa in attesa dell'omologazione del piano di ristrutturazione. La protezione dalle azioni revocatorie e la protezione dalla responsabilità personale sono garanzie minime concesse ai finanziamenti temporanei e ai nuovi finanziamenti. Tuttavia, per incoraggiare i nuovi prestatori ad assumere il rischio maggiore di investire in un debitore economicamente sostenibile che versa in difficoltà finanziarie possono essere necessari ulteriori incentivi, ad esempio dare a tali finanziamenti la priorità almeno sui crediti chirografari nelle successive procedure di insolvenza.
- (32) Le parti interessate dovrebbero poter impugnare la decisione di omologazione del piano di ristrutturazione. Tuttavia, per assicurare l'efficacia del piano, ridurre l'incertezza ed evitare ritardi ingiustificati, le impugnazioni non dovrebbero sospendere l'attuazione del piano di ristrutturazione. Qualora si accerti che i creditori di minoranza hanno subito un pregiudizio ingiustificato dal piano, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione, in alternativa all'annullamento del piano, la corresponsione di un risarcimento pecuniario ai creditori dissenzienti da parte del debitore o dei creditori che hanno votato a favore del piano.

- (33) Al fine di promuovere una cultura del ricorso precoce alla ristrutturazione preventiva, è auspicabile che anche le operazioni condotte in buona fede e strettamente connesse all'adozione o all'attuazione del piano di ristrutturazione siano protette dalle azioni revocatorie nelle successive procedure di insolvenza. Un esempio di operazione effettuata in previsione delle trattative sul piano di ristrutturazione e in loro stretta connessione può essere la vendita di una controllata per ottenere la liquidità necessaria all'impresa in difficoltà finanziarie per continuare a operare durante le trattative. Le operazioni a sostegno del piano di ristrutturazione o ad esso strettamente connesse potrebbero aversi quando il debitore dà in pegno le azioni detenute in una controllata per garantire un nuovo prestito contemplato nel piano di ristrutturazione o quando effettua una capitalizzazione del debito prevista nel piano. Questa protezione dovrebbe aumentare la certezza delle operazioni effettuate con imprese notoriamente in difficoltà finanziarie e far sì che i creditori e gli investitori non temano più che tutte queste operazioni possano essere dichiarate nulle se la ristrutturazione fallisce.
- (34) Durante le procedure di ristrutturazione preventiva i lavoratori dovrebbero godere di tutte le tutele previste dal diritto del lavoro. In particolare, la presente direttiva non pregiudica i diritti dei lavoratori garantiti dalla direttiva 98/59/CE del Consiglio<sup>68</sup>, dalla direttiva 2001/23/CE del Consiglio<sup>69</sup>, dalla direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>70</sup>, dalla direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>71</sup> e dalla direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>72</sup>. Gli obblighi in materia di informazione e consultazione dei lavoratori previsti dalle normative nazionali di attuazione di dette direttive restano salvi. Fra di essi è compreso l'obbligo di informare e consultare i rappresentanti dei lavoratori in merito alla decisione di ricorrere a un quadro di ristrutturazione preventiva conformemente alla direttiva 2002/14/CE. Data la necessità di garantire un livello adeguato di tutela dei lavoratori, gli Stati membri dovrebbero, in linea di principio, escludere i diritti non pagati dei lavoratori, di cui alla direttiva 2008/94/CE, da qualsiasi sospensione dell'esecuzione a prescindere che tali diritti siano sorti prima o dopo la concessione della sospensione. La sospensione dovrebbe essere ammissibile solo per gli importi e per il periodo in relazione ai quali il pagamento dei diritti è efficacemente garantito da altri mezzi a norma del diritto nazionale. Qualora gli Stati membri estendano la copertura della garanzia del pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori di cui alla direttiva 2008/94/CE alle procedure di ristrutturazione preventiva istituite dalla

---

<sup>68</sup> Direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 225 del 12.8.1998, pag. 16).

<sup>69</sup> 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).

<sup>70</sup> Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori (GU L 80 del 23.3.2002, pag. 29).

<sup>71</sup> Direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro (GU L 283 del 28.10.2008, pag. 36).

<sup>72</sup> Direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (GU L 122 del 16.5.2009, pag. 28).

presente direttiva, l'esclusione dei diritti dei lavoratori dalla sospensione dell'esecuzione non è più giustificata nella misura in cui il pagamento è coperto da tale garanzia. Laddove la legislazione nazionale limiti la responsabilità degli organismi di garanzia in termini di durata della garanzia o di importo da pagare ai lavoratori, questi dovrebbero poter far valere i propri diritti per le eventuali eccedenze nei confronti del datore di lavoro anche durante la sospensione dell'esecuzione.

- (35) Qualora il piano di ristrutturazione comporti il trasferimento di una parte di impresa o di stabilimento, i diritti dei lavoratori derivanti da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro, in particolare il diritto alla retribuzione, dovrebbero essere salvaguardati a norma degli articoli 3 e 4 della direttiva 2001/23/CE, fatte salve le norme specifiche applicabili in caso di procedura d'insolvenza ai sensi dell'articolo 5 di detta direttiva, in particolare le possibilità previste dall'articolo 5, paragrafo 2. Inoltre, in aggiunta e fatti salvi i diritti all'informazione e alla consultazione garantiti dalla direttiva 2002/14/CE, anche sulle decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro o di contratti di lavoro al fine di ricercare un accordo su tali decisioni, a norma della presente direttiva i lavoratori interessati dal piano di ristrutturazione dovrebbero avere diritto di voto in merito al piano. Ai fini del voto sul piano di ristrutturazione, gli Stati membri possono decidere di raggruppare i lavoratori in una classe distinta dalle altre classi di creditori.
- (36) Per promuovere ulteriormente la ristrutturazione preventiva è importante garantire che i dirigenti non siano dissuasi dal prendere decisioni commerciali ragionevoli o dal correre rischi commerciali ragionevoli, in particolare ove potrebbero migliorare le probabilità di successo della ristrutturazione di un'impresa potenzialmente economicamente sostenibile. Qualora l'impresa versi in difficoltà finanziarie, i dirigenti dovrebbero prendere le misure opportune, quali: richiedere consulenza professionale, anche sulla ristrutturazione e sull'insolvenza, ad esempio facendo ricorso a strumenti di allerta, se del caso; proteggere gli attivi della società in modo da massimizzarne il valore ed evitare perdite di attivi fondamentali; esaminare la struttura e le funzioni dell'impresa per valutarne la sostenibilità economica e ridurre le spese; non impegnare l'impresa in tipi di operazioni che potrebbero essere oggetto di azioni revocatorie, a meno che sussista un'adeguata giustificazione commerciale; proseguire gli scambi commerciali nelle circostanze in cui è opportuno per massimizzare il valore della continuità aziendale e avviare trattative con i creditori e procedure di ristrutturazione preventiva. Se il debitore è prossimo all'insolvenza, è inoltre importante proteggere i legittimi interessi dei creditori da decisioni di gestione che potrebbero ripercuotersi sulla costituzione della massa fallimentare, in particolare se tali decisioni possono avere l'effetto di diminuire ulteriormente il valore della massa disponibile per la ristrutturazione o la distribuzione ai creditori. È pertanto necessario che in tali circostanze i dirigenti evitino condotte che, deliberatamente o per grave negligenza, determinano l'arricchimento personale a spese delle parti interessate, ad esempio accettando operazioni sottovalore o intraprendendo azioni che portano a ingiusta preferenza di una o più parti interessate rispetto alle altre. Ai fini della presente direttiva, per dirigenti dovrebbero intendersi le persone responsabili dell'adozione delle decisioni relative alla gestione dell'impresa.
- (37) Le diversità tra le disposizioni sulla seconda opportunità esistenti negli Stati membri possono incentivare gli imprenditori sovraindebitati a trasferirsi in Stati membri dove i tempi di liberazione dai debiti sono più brevi o le relative condizioni più interessanti, con un conseguente aumento dell'incertezza giuridica e dei costi di recupero crediti per i creditori. Inoltre, gli effetti del fallimento, in particolare la stigmatizzazione sociale,

le conseguenze giuridiche, quali l'interdizione dell'imprenditore dall'accesso all'attività imprenditoriale e dal suo esercizio, e l'incapacità di far fronte ai propri debiti sono un forte deterrente per gli imprenditori che intendono avviare un'attività o ottenere una seconda opportunità, anche se è dimostrato che gli imprenditori dichiarati falliti hanno maggiori probabilità di riuscire la seconda volta. È pertanto opportuno adoperarsi per ridurre gli effetti negativi del sovraindebitamento e del fallimento sugli imprenditori, in particolare consentendo la liberazione integrale dai debiti dopo un certo periodo di tempo e limitando la durata dei provvedimenti di interdizione emessi per sovraindebitamento del debitore.

- (38) La liberazione integrale dai debiti o la cessazione dell'interdizione dopo un breve periodo di tempo non sempre sono appropriate, ad esempio quando il debitore è disonesto o ha agito in malafede. Gli Stati membri dovrebbero impartire alle autorità giudiziarie o amministrative orientamenti precisi sul modo in cui valutare l'onestà dell'imprenditore. Ad esempio, per stabilire se il debitore sia stato disonesto, l'autorità giudiziaria o amministrativa può tener conto di circostanze come la natura e l'entità dei debiti, il momento in cui questi sono sorti, gli sforzi compiuti dal debitore per estinguerli e ottemperare agli obblighi giuridici, comprese le autorizzazioni e la corretta contabilità, e le azioni intraprese dal debitore per vanificare le azioni di rivalsa dei creditori. I provvedimenti di interdizione possono avere una durata più lunga o indeterminata se l'imprenditore esercita una professione considerata sensibile negli Stati membri o se è stato condannato per attività criminali. In tali casi l'imprenditore potrebbe beneficiare della liberazione dai debiti, ma sarebbe comunque interdetto per un periodo più lungo o indeterminato dall'esercizio di una specifica professione.
- (39) È necessario mantenere e migliorare la trasparenza e la prevedibilità con cui le procedure permettono di conseguire risultati che sono favorevoli alla preservazione dell'impresa e all'offerta di una seconda opportunità agli imprenditori o che permettono la liquidazione efficace delle imprese non economicamente sostenibili. È altresì necessario ridurre la durata eccessiva delle procedure di insolvenza in molti Stati membri, che determina incertezza giuridica per i creditori e gli investitori e bassi tassi di recupero. Infine, dati i meccanismi di cooperazione rafforzata tra giudici e i professionisti del settore nei casi transfrontalieri istituiti dal regolamento (UE) 2015/848, occorre che la professionalità di tutti i soggetti coinvolti sia portata a livelli elevati comparabili in tutta l'Unione. Per raggiungere tali obiettivi gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché i membri degli organi giudiziari e amministrativi siano adeguatamente formati e possiedano conoscenze specialistiche ed esperienza in materia di insolvenza. Tale specializzazione dei magistrati dovrebbe consentire un'adozione rapida delle decisioni aventi potenziali ripercussioni economiche e sociali significative e non dovrebbe significare che tali magistrati debbano occuparsi esclusivamente di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità. Un modo efficace per raggiungere questi obiettivi potrebbe essere, ad esempio, la creazione di tribunali o sezioni specializzati conformemente alla legislazione nazionale sull'organizzazione del sistema giudiziario.
- (40) Gli Stati membri dovrebbero inoltre provvedere a che i professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità siano nominati dall'autorità giudiziaria o amministrativa in modo trasparente tenendo debitamente conto della necessità di garantire l'efficacia delle procedure, ricevano una formazione adeguata, siano sottoposti a vigilanza nell'esercizio dei loro compiti e li svolgano con integrità. Tali professionisti dovrebbero inoltre sottoscrivere i codici volontari di condotta volti ad assicurare un livello adeguato di qualifiche e formazione, la

trasparenza degli obblighi professionali e delle regole per la determinazione della remunerazione, la sottoscrizione di una copertura assicurativa per la responsabilità professionale e l'istituzione di meccanismi di vigilanza e di regolamentazione che comprendano un regime adeguato ed efficace per sanzionare chi non adempie i propri obblighi. Tali criteri possono essere soddisfatti senza la necessità, in linea di principio, di creare nuove professioni o qualifiche.

- (41) Per ridurre ulteriormente la durata delle procedure e nel contempo garantire una migliore partecipazione dei creditori alle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti e condizioni analoghe per i creditori a prescindere dal luogo in cui sono ubicati nell'Unione, gli Stati membri dovrebbero predisporre mezzi di comunicazione a distanza nelle procedure giudiziarie. Pertanto, dovrebbero poter essere effettuate per via elettronica alcune fasi procedurali quali l'insinuazione al passivo da parte dei creditori, l'invio delle notifiche da parte del debitore o dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità, la votazione sul piano di ristrutturazione o la presentazione di mezzi di ricorso. Il riconoscimento transfrontaliero di tali comunicazioni dovrebbe essere conforme al regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>73</sup>.
- (42) È importante raccogliere dati affidabili sui risultati delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti al fine di monitorare l'attuazione e l'applicazione della presente direttiva. Gli Stati membri dovrebbero pertanto raccogliere e aggregare dati sufficientemente granulari da consentire una valutazione accurata del funzionamento pratico della direttiva.
- (43) La stabilità dei mercati finanziari dipende fortemente dai contratti di garanzia finanziaria, in particolare quando la garanzia è fornita in relazione alla partecipazione a sistemi designati o a operazioni della banca centrale e quando i margini sono forniti alle controparti centrali. Poiché il valore degli strumenti finanziari prestati in garanzia può essere molto volatile, è essenziale realizzarlo rapidamente prima che diminuisca. Pertanto la presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicate la direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>74</sup>, la direttiva 2002/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>75</sup> e il regolamento (UE) n. 648/2012<sup>76</sup>.
- (44) L'efficacia del processo di adozione e attuazione del piano di ristrutturazione non dovrebbe essere compromessa dalle norme di diritto societario. Pertanto gli Stati membri dovrebbero derogare ai requisiti di cui alla direttiva 2012/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>77</sup> riguardanti l'obbligo di convocare l'assemblea e

---

<sup>73</sup> 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).

<sup>74</sup> Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli (GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45).

<sup>75</sup> Direttiva 2002/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 giugno 2012, relativa ai contratti di garanzia finanziaria (GU L 168 del 27.6.2002, pag. 43).

<sup>76</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

<sup>77</sup> Direttiva 2012/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo 54, secondo paragrafo, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per tutelare gli interessi dei

di offrire in opzione le azioni agli azionisti, nella misura e per il periodo necessari a garantire che questi non vanifichino gli sforzi di ristrutturazione abusando dei diritti di cui alla direttiva 2012/30/UE. Gli Stati membri non dovrebbero essere obbligati a derogare alle norme di diritto societario, interamente o per un periodo limitato di tempo, purché garantiscano che le prescrizioni di diritto societario non possano compromettere l'efficacia del processo di ristrutturazione o purché dispongano di altri strumenti ugualmente efficaci per garantire che gli azionisti non ostacolino indebitamente l'adozione o l'attuazione di un piano di ristrutturazione che ripristinerebbe la sostenibilità economica dell'impresa. In questo contesto, gli Stati membri dovrebbero attribuire particolare importanza all'efficacia delle disposizioni sulla sospensione delle azioni esecutive e sull'omologazione del piano di ristrutturazione, che non dovrebbe essere pregiudicata dalle convocazioni o dai risultati dell'assemblea degli azionisti. È pertanto opportuno modificare di conseguenza la direttiva 2012/30/UE.

- (45) Conformemente alla dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi<sup>78</sup>, gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare, in casi giustificati, la notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti che chiariscano il rapporto tra gli elementi costitutivi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. Per quanto riguarda la presente direttiva, il legislatore ritiene che la trasmissione di tali documenti sia giustificata.
- (46) Per quanto concerne l'elaborazione e le successive modifiche del modulo per la comunicazione dei dati, è opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione. È altresì opportuno che tali competenze siano esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>79</sup>.
- (47) Poiché gli obiettivi della presente direttiva non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, perché le differenze tra i quadri nazionali in materia di ristrutturazione e insolvenza continuerebbero a innalzare ostacoli alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

---

soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 74

<sup>78</sup> GU C 369 del 17.12.2011, pag. 14.

<sup>79</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## TITOLO I

### Disposizioni generali

#### *Articolo 1*

##### *Oggetto e ambito di applicazione*

1. La presente direttiva stabilisce norme in materia di:
  - (a) procedure di ristrutturazione preventiva per il debitore che versa in difficoltà finanziarie e per il quale sussiste una probabilità di insolvenza;
  - (b) procedure che conducono alla liberazione dai debiti contratti dall'imprenditore sovraindebitato e che consentono a quest'ultimo di accedere a una nuova attività;
  - (c) misure intese ad aumentare l'efficacia delle procedure di cui alle lettere a) e b) e delle procedure di insolvenza.
2. La presente direttiva non si applica alle procedure di cui al paragrafo 1 riguardanti il debitore che è:
  - (a) un'impresa di assicurazione o di riassicurazione ai sensi dell'articolo 13, punti 1 e 4, della direttiva 2009/138/CE;
  - (b) un ente creditizio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 575/2013;
  - (c) un'impresa di investimento o un organismo di investimento collettivo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punti 2 e 7, del regolamento (UE) n. 575/2013;
  - (d) una controparte centrale ai sensi dell'articolo 2, punto 1, del regolamento (UE) n. 648/2012;
  - (e) un depositario centrale di titoli ai sensi dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 909/2014;
  - (f) un altro ente finanziario o entità elencato all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/59/UE;
  - (g) una persona fisica diversa dall'imprenditore.
3. Gli Stati membri possono estendere l'applicazione delle procedure di cui al paragrafo 1, lettera b), alle persone fisiche sovraindebitate che non sono imprenditori.

## Articolo 2

### Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

- (1) "procedura di insolvenza": una procedura concorsuale per insolvenza che comporta lo spossessamento parziale o totale del debitore e la nomina di un curatore;
- (2) "ristrutturazione": la modifica della composizione, delle condizioni o della struttura delle attività e delle passività del debitore o di qualsiasi altra parte della struttura del capitale del debitore, tra cui il capitale azionario, o una combinazione di questi elementi, compresa la vendita di attività o parti dell'impresa, con l'obiettivo di consentire la continuazione, in tutto o in parte, dell'impresa;
- (3) "parti interessate": i creditori o le classi di creditori e, se applicabile ai sensi del diritto nazionale, i detentori di strumenti di capitale sui cui crediti o interessi incide il piano di ristrutturazione;
- (4) "sospensione delle azioni esecutive individuali": la sospensione temporanea del diritto di un creditore di far valere un credito nei confronti del debitore, ordinata dall'autorità giudiziaria o amministrativa;
- (5) "contratto ineseguito": un contratto tra il debitore e uno o più creditori ai sensi del quale entrambe le parti hanno ancora obblighi da adempiere nel momento in cui è ordinata la sospensione delle azioni esecutive individuali;
- (6) "formazione delle classi": il raggruppamento all'interno del piano di ristrutturazione dei creditori e dei detentori di strumenti di capitale interessati in funzione dei diritti e del rango dei crediti e degli interessi, tenuto conto degli eventuali diritti, pgni o accordi tra creditori preesistenti, e il loro trattamento nell'ambito del piano di ristrutturazione;
- (7) "ristrutturazione dei debiti verso i creditori dissenzienti": l'omologazione da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa di un piano di ristrutturazione che ha il sostegno della maggioranza in valore dei creditori o della maggioranza in valore di ciascuna classe di creditori rispetto al dissenso della minoranza dei creditori o al dissenso della minoranza dei creditori di ciascuna classe;
- (8) "ristrutturazione trasversale dei debiti": l'omologazione da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa del piano di ristrutturazione nonostante il dissenso di una o più classi interessate di creditori;
- (9) "prova dell'interesse superiore del creditore": la prova che nessun creditore dissenziente uscirà dal piano di ristrutturazione svantaggiato rispetto a come uscirebbe dalla liquidazione, sia essa una liquidazione per settori o una vendita dell'impresa in regime di continuità aziendale;
- (10) "regola della priorità assoluta": la regola secondo cui una classe dissenziente di creditori deve essere soddisfatta integralmente prima che una classe inferiore possa ricevere qualsiasi distribuzione o mantenere un qualsiasi interesse ai sensi del piano di ristrutturazione;

- (11) "nuovo finanziamento": qualsiasi nuovo finanziamento, fornito da un creditore esistente o da un nuovo creditore, necessario per attuare il piano di ristrutturazione, ivi concordato e successivamente approvato dall'autorità giudiziaria o amministrativa;
- (12) "finanziamento temporaneo": qualsiasi finanziamento, fornito da un creditore esistente o da un nuovo creditore, ragionevolmente e immediatamente necessario affinché l'impresa del debitore continui a operare o sopravviva o mantenga o aumenti il suo valore in attesa dell'omologazione del piano di ristrutturazione;
- (13) "imprenditore sovraindebitato": la persona fisica che esercita un'attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale, incapace per un periodo di tempo non temporaneo di pagare i debiti in scadenza;
- (14) "liberazione integrale dai debiti": la cancellazione dei debiti insoluti in seguito a una procedura che prevede la realizzazione dell'attivo e/o un piano di rimborso/regolamento;
- (15) "professionista nel campo della ristrutturazione": la persona o l'organo nominato dall'autorità giudiziaria o amministrativa per svolgere uno o più dei seguenti compiti:
  - (a) assistere il debitore o i creditori nel redigere o negoziare il piano di ristrutturazione;
  - (b) vigilare sull'attività del debitore durante le trattative sul piano di ristrutturazione e riferire all'autorità giudiziaria o amministrativa;
  - (c) assumere il controllo parziale delle attività o degli affari del debitore durante le trattative.

### *Articolo 3*

#### *Allerta*

1. Gli Stati membri provvedono affinché i debitori e gli imprenditori abbiano accesso a strumenti di allerta in grado di individuare un andamento degenerativo dell'impresa e segnalare al debitore o all'imprenditore la necessità di agire con urgenza.
2. Gli Stati membri provvedono affinché i debitori e gli imprenditori abbiano accesso a informazioni pertinenti, aggiornate, chiare, concise e di facile consultazione sulla disponibilità di strumenti di allerta e di qualsiasi mezzo per ristrutturarsi in una fase precoce o ottenere la liberazione dai debiti personali.
3. Gli Stati membri possono limitare l'accesso di cui ai paragrafi 1 e 2 alle piccole e medie imprese o agli imprenditori.

## TITOLO II

### Quadri di ristrutturazione preventiva

#### *Capo 1*

#### **Disponibilità di quadri di ristrutturazione preventiva**

##### *Articolo 4*

##### *Disponibilità di quadri di ristrutturazione preventiva*

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora sussista una probabilità di insolvenza, il debitore in difficoltà finanziarie abbia accesso a un efficace quadro di ristrutturazione preventiva che gli consenta di ristrutturare i debiti o l'impresa, ripristinare la sostenibilità economica ed evitare l'insolvenza.
2. Il quadro di ristrutturazione preventiva può consistere in una o più procedure o misure.
3. Gli Stati membri limitano la partecipazione dell'autorità giudiziaria o amministrativa ai casi in cui è necessaria e proporzionata alla salvaguardia dei diritti delle parti interessate.
4. Il quadro di ristrutturazione preventiva è disponibile su richiesta del debitore o dei creditori con l'accordo del debitore.

#### **Capo 2**

#### **Agevolazione delle trattative sul piano di ristrutturazione preventiva**

##### *Articolo 5*

##### *Debitore non spossessato*

1. 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.
2. La nomina da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa di un professionista nel campo della ristrutturazione non è sempre obbligatoria.
3. Gli Stati membri possono imporre la nomina di un professionista nel campo della ristrutturazione nei seguenti casi:
  - (a) quando al debitore è concessa la sospensione generale delle azioni esecutive individuali in conformità dell'articolo 6;

- (b) quando il piano di ristrutturazione deve essere omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa mediante ristrutturazione trasversale dei debiti conformemente all'articolo 11.

## *Articolo 6*

### *Sospensione delle azioni esecutive individuali*

1. 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 se e nella misura in cui è necessario per agevolare le trattative sul piano di ristrutturazione.
2. Gli Stati membri provvedono affinché la sospensione delle azioni esecutive individuali possa essere ordinata per tutti i tipi di creditori, compresi i titolari di garanzia o privilegio. La sospensione può essere generale, ossia riguardare tutti i creditori, o limitata, ossia riguardare uno o più singoli creditori, conformemente alla legislazione nazionale.
3. Il paragrafo 2 non si applica ai diritti non pagati dei lavoratori, tranne se e nella misura in cui gli Stati membri assicurano con altri mezzi che il pagamento di tali diritti sia garantito con un livello di tutela almeno equivalente a quella prevista dalla normativa nazionale di attuazione della direttiva 2008/94/CE.
4. Gli Stati membri limitano la durata della sospensione delle azioni esecutive individuali a un massimo di quattro mesi.
5. Gli Stati membri possono nondimeno autorizzare l'autorità giudiziaria o amministrativa a prorogare la durata iniziale della sospensione delle azioni esecutive individuali o a concedere una nuova sospensione delle medesime su richiesta del debitore o dei creditori. La proroga o il rinnovo della sospensione delle azioni esecutive individuali è concesso solo se risulta chiaramente che:
  - (a) sono stati compiuti progressi significativi nelle trattative sul piano di ristrutturazione, e
  - (b) la continuazione della sospensione delle azioni esecutive individuali non pregiudica ingiustamente i diritti o gli interessi delle parti interessate.
6. L'ulteriore proroga è concessa solo se sussistono le condizioni di cui al paragrafo 5, lettere a) e b), e le circostanze del caso indicano che con molta probabilità il piano di ristrutturazione sarà adottato.
7. La durata totale della sospensione delle azioni esecutive individuali, incluse le proroghe e i rinnovi, non supera i dodici mesi.
8. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità giudiziaria o amministrativa possa revocare la sospensione delle azioni esecutive individuali, in tutto o in parte:
  - (a) se risulta evidente che una parte di creditori che ai sensi del diritto nazionale può bloccare l'adozione del piano di ristrutturazione non appoggia la continuazione delle trattative, o
  - (b) su richiesta del debitore o del professionista nel campo della ristrutturazione.

9. Gli Stati membri provvedono affinché, quando un singolo creditore o una singola classe di creditori è o sarebbe ingiustamente pregiudicato dalla sospensione delle azioni esecutive individuali, l'autorità giudiziaria o amministrativa possa decidere, su richiesta dei creditori in questione e nei loro confronti, di non concedere la sospensione delle azioni esecutive individuali o di revocare la sospensione già concessa.

## *Articolo 7*

### *Conseguenze della sospensione delle azioni esecutive individuali*

1. L'obbligo del debitore di presentare istanza di insolvenza ai sensi del diritto nazionale che sorga durante il periodo di sospensione delle azioni esecutive individuali è sospeso per la durata della sospensione.
2. La sospensione generale impedisce l'apertura delle procedure di insolvenza su richiesta di uno o più creditori.
3. Gli Stati membri possono derogare al paragrafo 1 qualora durante il periodo di sospensione il debitore entri in crisi di liquidità e sia pertanto incapace di pagare i debiti in scadenza. In tal caso, gli Stati membri provvedono a che le procedure di ristrutturazione non si estinguano automaticamente e che, previo esame delle prospettive di raggiungimento di un accordo sul piano di ristrutturazione durante il periodo di sospensione, l'autorità giudiziaria o amministrativa possa decidere di differire l'apertura della procedura di insolvenza e di mantenere il beneficio della sospensione delle azioni esecutive individuali.
4. Gli Stati membri garantiscono che, durante il periodo di sospensione, i creditori cui si applica la sospensione non possano rifiutare l'adempimento dei contratti ineseguiti né risolverli, anticiparne la scadenza o modificarli in altro modo a danno del debitore in relazione ai crediti sorti prima della sospensione. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione di tale disposizione ai contratti essenziali che sono necessari per continuare la gestione corrente dell'impresa.
5. Gli Stati membri provvedono affinché i creditori non possano rifiutare l'adempimento dei contratti ineseguiti né risolverli, anticiparne la scadenza o modificarli in altro modo a danno del debitore in forza di una clausola contrattuale che prevede tali misure, in ragione esclusivamente dell'avvio delle trattative di ristrutturazione da parte del debitore, di una richiesta di sospensione delle azioni esecutive individuali, dell'ordine di sospensione in quanto tale o di qualsiasi analoga circostanza connessa alla sospensione.
6. Gli Stati membri provvedono affinché nulla impedisca al debitore di pagare nell'ambito dell'attività ordinaria i crediti eseguibili o esigibili dei creditori non interessati e dei creditori interessati che sorgono dopo la concessione della sospensione e che continuano a sorgere durante il periodo di sospensione.
7. Gli Stati membri non impongono al debitore di presentare istanza di insolvenza qualora il periodo di sospensione scada senza che sia stato raggiunto un accordo sul piano di ristrutturazione, a meno che sussistano altre condizioni per la presentazione dell'istanza a norma del diritto nazionale.

## Capo 3

### Piano di ristrutturazione

#### Articolo 8

##### *Contenuto del piano di ristrutturazione*

1. Gli Stati membri dispongono che il piano di ristrutturazione presentato per l'omologazione dell'autorità giudiziaria o amministrativa contenga almeno le seguenti informazioni:
  - (a) l'identità del debitore o dell'impresa del debitore per cui si propone il piano di ristrutturazione;
  - (b) una valutazione del valore corrente del debitore o dell'impresa del debitore e una dichiarazione motivata sulle cause e sull'entità delle difficoltà finanziarie del debitore;
  - (c) l'identità delle parti interessate, denominate individualmente o descritte facendo riferimento a una o più categorie di debiti, e i relativi crediti o interessi coperti dal piano di ristrutturazione;
  - (d) le classi in cui le parti interessate sono state suddivise ai fini dell'adozione del piano, la logica della suddivisione e informazioni sui valori rispettivi dei creditori e dei membri di ciascuna classe;
  - (e) l'identità delle parti non interessate, denominate individualmente o descritte facendo riferimento a una o più categorie di debiti, e una dichiarazione dei motivi per cui non si propone di includerle nel piano;
  - (f) i termini del piano, tra cui, non esaustivamente:
    - i) la durata proposta,
    - ii) qualsiasi proposta di rinuncia dei crediti o rinegoziazione dei debiti o loro conversione in altre forme di obblighi;
    - iii) qualsiasi nuovo finanziamento anticipato nell'ambito del piano di ristrutturazione;
  - (g) un parere o una dichiarazione motivata della persona competente a proporre il piano di ristrutturazione indicante il motivo per cui l'impresa è economicamente sostenibile, il modo in cui l'attuazione del piano dovrebbe consentire al debitore di evitare l'insolvenza e di ripristinarne la sostenibilità economica a lungo termine e le necessarie condizioni preliminari previste per il successo del piano.
2. Gli Stati membri mettono a disposizione un modello online di piano di ristrutturazione. Tale modello contiene almeno le informazioni richieste dalla normativa nazionale e informazioni generali pratiche sulle modalità d'uso. Il modello è messo a disposizione nella lingua o nelle lingue ufficiali dello Stato membro. Gli Stati membri si adoperano per rendere disponibile il modello anche in altre lingue, in particolare quelle utilizzate nel mondo degli affari a livello internazionale. Il modello

è elaborato in modo tale da poter essere adattato alle esigenze e alle circostanze di ciascun caso.

3. Le parti possono scegliere se usare il modello di piano di ristrutturazione.

## *Articolo 9*

### *Adozione del piano di ristrutturazione*

1. Gli Stati membri provvedono affinché i creditori interessati abbiano diritto di voto sull'adozione del piano di ristrutturazione. Gli Stati membri possono concedere tali diritti di voto anche ai detentori di strumenti di capitale interessati, conformemente all'articolo 12, paragrafo 2.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le parti interessate siano trattate in classi distinte che rispecchiano i criteri di formazione delle classi. Le classi sono formate in modo tale che ciascuna comprenda crediti o interessi con diritti sufficientemente simili da considerarne i membri un gruppo omogeneo con comunanza di interessi. Come minimo, i crediti garantiti e quelli chirografari sono trattati in classi distinte ai fini dell'adozione del piano di ristrutturazione. Gli Stati membri possono prevedere che i lavoratori siano trattati in una specifica classe distinta.
3. La formazione delle classi è esaminata dall'autorità giudiziaria o amministrativa quando è presentata la domanda di omologazione del piano di ristrutturazione.
4. Il piano di ristrutturazione si considera adottato dalle parti interessate purché in ciascuna classe sia ottenuta la maggioranza dell'importo dei crediti o degli interessi. 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.
5. Gli Stati membri possono stabilire che la votazione per l'adozione del piano di ristrutturazione assuma la forma di una consultazione e accordo della maggioranza richiesta di parti interessate di ciascuna classe.
6. Qualora in una o più classi di voto dissenzienti non sia raggiunta la maggioranza necessaria, il piano può comunque essere omologato se rispetta i requisiti per la ristrutturazione trasversale dei debiti di cui all'articolo 11.

## *Articolo 10*

### *Omologazione del piano di ristrutturazione*

1. Gli Stati membri dispongono affinché i seguenti piani di ristrutturazione possano vincolare le parti solo se sono omologati dall'autorità giudiziaria o amministrativa:
  - (a) piano di ristrutturazione che incide sugli interessi delle parti interessate dissenzienti;

- (b) piano di ristrutturazione che prevede nuovi finanziamenti.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le condizioni per l'omologazione del piano di ristrutturazione da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa siano specificate chiaramente e prevedano almeno che:
    - (a) il piano di ristrutturazione sia stato adottato in conformità dell'articolo 9 e sia stato notificato a tutti i creditori noti su cui potrebbe incidere;
    - (b) il piano di ristrutturazione superi la prova dell'interesse superiore del creditore;
    - (c) qualsiasi nuovo finanziamento sia necessario per attuare il piano di ristrutturazione e non pregiudichi ingiustamente gli interessi dei creditori.
  3. Gli Stati membri assicurano che l'autorità giudiziaria o amministrativa possa rifiutare l'omologazione del piano di ristrutturazione che non ha prospettive ragionevoli di impedire l'insolvenza del debitore e di garantire la sostenibilità economica dell'impresa.
  4. Gli Stati membri provvedono a che, nei casi in cui l'autorità giudiziaria o amministrativa è tenuta a omologare il piano di ristrutturazione per renderlo vincolante, la decisione sia adottata senza indugio dopo la presentazione della domanda di omologazione e in ogni caso non oltre 30 giorni da tale presentazione.

## *Articolo 11*

### *Ristrutturazione trasversale dei debiti*

1. Gli Stati membri provvedono affinché il piano di ristrutturazione che non è approvato da tutte le classi di parti interessate possa essere 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 se:
  - (a) soddisfa le condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2;
  - (b) 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;
  - (c) rispetta la regola della priorità assoluta.
2. Gli Stati membri possono cambiare il numero minimo di classi interessate necessario per l'approvazione del piano ai sensi del paragrafo 1, lettera b).

## *Articolo 12*

### *Detentori di strumenti di capitale*

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora sussista una probabilità di insolvenza, gli azionisti e gli altri detentori di strumenti di capitale aventi interessi nel debitore

non possano impedire irragionevolmente l'adozione o l'attuazione di un piano di ristrutturazione che ripristinerebbe la sostenibilità economica dell'impresa.

2. Ai fini del paragrafo 1, gli Stati membri possono disporre che i detentori di strumenti di capitale siano raggruppati in una o più specifiche classi distinte e abbiano diritto di voto in merito all'adozione del piano di ristrutturazione. In questo caso, l'adozione e l'omologazione del piano di ristrutturazione sono soggette al meccanismo di ristrutturazione trasversale dei debiti di cui all'articolo 11.

### *Articolo 13*

#### *Valutazione dell'autorità giudiziaria o amministrativa*

1. Qualora il piano di ristrutturazione sia contestato per presunta violazione della prova dell'interesse superiore del creditore, l'autorità giudiziaria o amministrativa determina il valore di liquidazione.
2. Nei seguenti casi l'autorità giudiziaria o amministrativa determina il valore dell'impresa sulla base del valore dell'impresa in continuità aziendale:
  - (a) quando per l'adozione del piano di ristrutturazione è necessario applicare la ristrutturazione trasversale dei debiti;
  - (b) quando il piano di ristrutturazione è contestato per presunta violazione della regola della priorità assoluta.
3. Gli Stati membri provvedono affinché siano nominati esperti adeguatamente qualificati che assistano l'autorità giudiziaria o amministrativa ai fini della valutazione, ove necessario e opportuno, anche qualora un creditore contesti il valore della garanzia reale.
4. Gli Stati membri provvedono affinché le contestazioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 possano essere proposte all'autorità giudiziaria o amministrativa chiamata a omologare il piano di ristrutturazione o nell'ambito dell'impugnazione della decisione di omologazione del piano di ristrutturazione.

### *Articolo 14*

#### *Effetti del piano di ristrutturazione*

1. Gli Stati membri provvedono affinché il piano di ristrutturazione omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa sia vincolante per le parti ivi identificate.
2. I creditori che non sono coinvolti nell'adozione del piano di ristrutturazione non sono interessati dal piano.

## *Articolo 15*

### *Impugnazioni*

1. Gli Stati membri provvedono affinché la decisione di omologazione del piano di ristrutturazione presa dall'autorità giudiziaria possa essere impugnata dinanzi a un'autorità giudiziaria di grado superiore e che la decisione di omologazione del piano di ristrutturazione presa dall'autorità amministrativa possa essere impugnata dinanzi a un'autorità giudiziaria.
2. Le impugnazioni sono decise in modo rapido.
3. L'impugnazione della decisione di omologazione del piano di ristrutturazione non ha effetto sospensivo sull'esecuzione del piano.
4. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora sia accolta l'impugnazione di cui al paragrafo 3, l'autorità giudiziaria possa:
  - (a) annullare il piano di ristrutturazione, oppure
  - (b) omologare il piano e concedere un risarcimento pecuniario ai creditori dissenzienti, pagabile dal debitore o dai creditori che hanno votato a favore del piano.

## **CAPO 4**

### **Tutela dei nuovi finanziamenti, dei finanziamenti temporanei e delle altre operazioni connesse alla ristrutturazione**

## *Articolo 16*

### *Tutela dei nuovi finanziamenti e dei finanziamenti temporanei*

1. Gli Stati membri provvedono affinché siano adeguatamente incoraggiati e tutelati i nuovi finanziamenti e i finanziamenti temporanei. In particolare, detti finanziamenti non possono essere dichiarati nulli, annullabili o inopponibili in quanto atti pregiudizievoli per la massa dei creditori nell'ambito di successive procedure di insolvenza, a meno che le operazioni siano state effettuate in modo fraudolento o in malafede.
2. Gli Stati membri possono accordare ai concessionari di nuovi finanziamenti o di finanziamenti temporanei il diritto di ottenere il pagamento in via prioritaria, nell'ambito di successive procedure di liquidazione, rispetto agli altri creditori che altrimenti avrebbero crediti monetari o su attività di grado superiore o uguale. In tali casi, gli Stati membri attribuiscono ai nuovi finanziamenti e ai finanziamenti temporanei un rango almeno superiore a quello dei creditori chirografari.
3. I concessionari di nuovi finanziamenti o finanziamenti temporanei nel processo di ristrutturazione sono esonerati dalla responsabilità civile, amministrativa e penale

nell'ambito della successiva insolvenza del debitore, a meno che tali finanziamenti siano stati concessi in modo fraudolento o in malafede.

## *Articolo 17*

### *Tutela delle altre operazioni connesse alla ristrutturazione*

1. Gli Stati membri provvedono affinché le operazioni effettuate per agevolare le trattative sul piano di ristrutturazione dall'autorità giudiziaria o amministrativa o connesse strettamente a tali trattative non siano dichiarate nulle, annullabili o inopponibili in quanto atti pregiudizievoli per la massa dei creditori nell'ambito di successive procedure di insolvenza, a meno che le operazioni siano state effettuate in modo fraudolento o in malafede.
2. Le operazioni che beneficiano della tutela di cui al paragrafo 1 comprendono:
  - (a) il pagamento di onorari e costi ragionevoli necessari per la negoziazione, adozione, omologazione o attuazione del piano di ristrutturazione;
  - (b) il pagamento di onorari e costi ragionevoli necessari per consulenze professionali su qualsiasi aspetto del piano di ristrutturazione;
  - (c) il pagamento dei salari dei lavoratori per il lavoro già prestato;
  - (d) qualsiasi altro pagamento o spesa necessari e ragionevoli effettuati nell'ambito dell'attività ordinaria;
  - (e) le operazioni, quali i nuovi crediti, i contributi finanziari o i trasferimenti parziali di attività, effettuate al di fuori dell'attività ordinaria in previsione delle trattative sul piano di ristrutturazione e in loro stretta connessione.
3. Gli Stati membri possono esigere che per beneficiare della tutela di cui al paragrafo 1 le operazioni di cui al paragrafo 2, lettera e), siano approvate da un professionista nel campo della ristrutturazione o dall'autorità giudiziaria o amministrativa.
4. Gli Stati membri provvedono affinché qualsiasi operazione, pagamento, conversione in capitale dei debiti, garanzia personale o reale effettuati per agevolare l'attuazione del piano di ristrutturazione omologato dall'autorità giudiziaria o amministrativa o strettamente connessi a tale attuazione non siano dichiarati nulli, annullabili o inopponibili in quanto atti pregiudizievoli per la massa dei creditori nell'ambito di successive procedure di insolvenza, a meno che le operazioni siano state effettuate in modo fraudolento o in malafede, a prescindere che fossero considerate effettuate nell'ambito dell'attività ordinaria.

## CAPO 5

# Obblighi dei dirigenti in relazione alle trattative sul piano di ristrutturazione preventiva

### *Articolo 18*

#### *Obblighi dei dirigenti*

Gli Stati membri fissano disposizioni per garantire che, qualora sussista una probabilità di insolvenza, i dirigenti abbiano i seguenti obblighi:

- (a) prendere misure immediate per ridurre al minimo le perdite per i creditori, i lavoratori, gli azionisti e le altre parti interessate;
- (b) tenere debitamente conto degli interessi dei creditori e delle altre parti interessate;
- (c) prendere misure ragionevoli per evitare l'insolvenza;
- (d) evitare condotte che, deliberatamente o per grave negligenza, mettono in pericolo la sostenibilità economica dell'impresa.

## TITOLO III

# SECONDA OPPORTUNITÀ PER GLI IMPRENDITORI

### *Articolo 19*

#### *Accesso alla liberazione dai debiti*

1. Gli Stati membri provvedono affinché l'imprenditore sovraindebitato possa essere liberato integralmente dai debiti in conformità della presente direttiva.
2. Gli Stati membri in cui la liberazione integrale dai debiti è subordinata al rimborso parziale del debito da parte dell'imprenditore provvedono affinché l'obbligo di rimborso si basi sulla situazione individuale dell'imprenditore e in particolare sia proporzionato al reddito disponibile durante i termini per la liberazione dai debiti.

### *Articolo 20*

#### *Termini per la liberazione dai debiti*

1. Il periodo di tempo trascorso il quale l'imprenditore sovraindebitato può essere liberato integralmente dai debiti non può essere superiore a tre anni a decorrere:

- (a) nel caso di una procedura che si conclude con la liquidazione delle attività dell'imprenditore sovraindebitato, dalla data in cui l'autorità giudiziaria o amministrativa ha deciso sulla domanda di apertura di tale procedura; oppure
  - (b) nel caso di una procedura che comprende un piano di rimborso, dalla data in cui è iniziata l'attuazione del piano di rimborso.
2. Gli Stati membri dispongono che alla scadenza dei termini per la liberazione dai debiti l'imprenditore sovraindebitato sia liberato dai debiti senza necessità di rivolgersi nuovamente all'autorità giudiziaria o amministrativa.

## *Articolo 21*

### *Periodo di interdizione*

Gli Stati membri provvedono affinché, qualora l'imprenditore sovraindebitato ottenga la liberazione dai debiti conformemente alla presente direttiva, qualsiasi interdizione dall'accesso a un'attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale e dal suo esercizio, connessa al sovraindebitamento dell'imprenditore, cessi di avere effetto al più tardi alla scadenza dei termini per la liberazione dai debiti, senza necessità di rivolgersi nuovamente all'autorità giudiziaria o amministrativa.

## *Articolo 22*

### *Limitazioni*

1. In deroga agli articoli 19, 20 e 21, gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni che limitano l'accesso alla liberazione dai debiti o che stabiliscono termini più lunghi per la liberazione integrale dai debiti o periodi di interdizione più lunghi in determinate circostanze ben definite e nei casi in cui tali limitazioni siano giustificate da un interesse generale, in particolare quando:
- (a) nell'indebitarsi o durante il recupero dei crediti l'imprenditore sovraindebitato ha agito in modo disonesto o in malafede nei confronti dei creditori;
  - (b) l'imprenditore sovraindebitato non ha aderito al piano di rimborso o ad altro obbligo giuridico a tutela degli interessi dei creditori;
  - (c) in caso di accesso abusivo alle procedure di liberazione dai debiti;
  - (d) in caso di accesso ripetuto a procedure di liberazione dai debiti entro un certo periodo di tempo.
2. Gli Stati membri possono prevedere termini più lunghi per la liberazione dai debiti qualora l'abitazione principale dell'imprenditore sovraindebitato sia esclusa dalla possibilità di realizzazione dell'attivo al fine di tutelare i mezzi di sostentamento dell'imprenditore sovraindebitato e della sua famiglia.
3. Qualora lo giustifichi un interesse generale, gli Stati membri possono escludere dalla liberazione dai debiti alcune categorie specifiche di debiti, quali i debiti garantiti o i debiti derivanti da sanzioni penali o da responsabilità extracontrattuale, o stabilire termini più lunghi per la liberazione dai debiti.

4. In deroga all'articolo 21 gli Stati membri possono prevedere periodi di interdizione più lunghi o indeterminati qualora l'imprenditore sovraindebitato svolga una professione cui si applicano norme etiche specifiche o se l'interdizione è stata ordinata dall'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale.

#### *Articolo 23*

##### *Riunione delle procedure relative ai debiti professionali e personali*

1. Gli Stati membri provvedono affinché, ai fini della liberazione dai debiti, i debiti professionali contratti dall'imprenditore sovraindebitato nel corso della sua attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale e i debiti personali contratti dal medesimo al di fuori di tale attività siano trattati in un'unica procedura.
2. Gli Stati membri possono derogare al paragrafo 1 e stabilire che i debiti professionali e personali siano trattati in procedure distinte purché, ai fini della liberazione dai debiti conformemente alla presente direttiva, tali procedure possano essere coordinate.

## **TITOLO IV**

### **Misure per aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità**

#### *Articolo 24*

##### *Autorità giudiziarie e amministrative*

1. Gli Stati membri provvedono affinché i magistrati e il personale delle autorità amministrative che si occupano di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità ricevano una formazione iniziale e successiva di livello consono alle loro responsabilità.
2. Fatte salve l'indipendenza della magistratura e le differenze nell'organizzazione del potere giudiziario all'interno dell'Unione, qualora le questioni in materia di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità siano trattate dalle autorità giudiziarie, gli Stati membri assicurano che il loro trattamento avvenga in modo efficace onde garantire procedure rapide e che i magistrati incaricati di esaminarle dispongano delle competenze e della specializzazione necessari.

#### *Articolo 25*

*Professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità.*

1. Gli Stati membri assicurano che i mediatori, gli amministratori delle procedure di insolvenza e gli altri professionisti nominati per occuparsi di questioni in materia di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità ricevano la necessaria formazione iniziale e successiva al fine di garantire che i loro servizi siano forniti in modo efficace, imparziale, indipendente e competente in relazione alle parti.
2. Gli Stati membri incoraggiano in qualsiasi modo ritengano appropriato l'elaborazione di codici volontari di condotta da parte dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità nonché la sottoscrizione dei medesimi, così come qualunque altro efficace meccanismo di vigilanza riguardante la fornitura di tali servizi.

#### *Articolo 26*

##### *Nomina dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità*

1. Gli Stati membri provvedono affinché la procedura di nomina, revoca e dimissioni dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità sia chiara, prevedibile ed equa e soddisfi, in particolare, i requisiti di cui ai paragrafi 2, 3 e 4.
2. Gli Stati membri garantiscono che le condizioni di nomina e i motivi di impedimento alla nomina di amministratore delle procedure di insolvenza siano chiari e trasparenti.
3. Se il professionista nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità è nominato dall'autorità giudiziaria o amministrativa, gli Stati membri assicurano che i criteri relativi alle modalità di scelta del professionista da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa siano chiari e trasparenti. Ai fini della scelta di un professionista nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità in un caso specifico, occorre tenere debito conto delle esperienze e competenze del professionista. Se del caso, il debitore e i creditori sono consultati ai fini della scelta del professionista.
4. Nelle procedure di ristrutturazione e insolvenza che presentano elementi transnazionali occorre tenere debito conto della capacità del professionista di comunicare e cooperare con amministratori delle procedure di insolvenza e autorità giudiziarie o amministrative di un altro Stato e con rispettive risorse umane e amministrative.

#### *Articolo 27*

##### *Vigilanza e remunerazione dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità*

1. Gli Stati membri predispongono appropriate strutture di vigilanza e regolamentazione per garantire che il lavoro dei professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità sia oggetto di adeguata vigilanza. La vigilanza e la regolamentazione comprendono anche un regime adeguato ed efficace per sanzionare i professionisti che non ottemperano ai loro obblighi.
2. Gli Stati membri provvedono affinché gli onorari addebitati dai professionisti nel campo della ristrutturazione, dell'insolvenza e della seconda opportunità siano regolamentati da norme atte a incentivare la risoluzione tempestiva ed efficace delle procedure, tenendo debitamente conto della complessità del caso. Gli Stati membri provvedono affinché siano disponibili procedure adeguate dotate di misure interne di salvaguardia al fine di garantire la risoluzione tempestiva delle controversie in materia di remunerazione.

#### *Articolo 28*

##### *Uso di mezzi di comunicazione elettronici*

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

## **TITOLO V**

### **Monitoraggio delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti**

#### *Articolo 29*

##### *Raccolta dei dati*

1. Al fine di ottenere statistiche annuali affidabili, gli Stati membri raccolgono e aggregano a livello di Stato membro i dati riguardanti:
  - (a) il numero di procedure avviate, pendenti e concluse, distinto per tipo di procedura, segnatamente:
    - i) procedure di ristrutturazione preventiva,
    - ii) procedure di insolvenza quali le procedure di liquidazione,

- iii) procedure che portano alla liberazione integrale dai debiti per le persone fisiche;
- (b) la durata delle procedure, dall'avvio al pagamento, distinta per tipo di procedura (procedure di ristrutturazione preventiva, procedure di insolvenza, procedure di liberazione dai debiti);
- (c) la percentuale di ciascun tipo di esito per ogni tipo di procedura di ristrutturazione o di insolvenza, compreso il numero di procedure richieste ma non avviate per mancanza di fondi disponibili nella massa fallimentare;
- (d) le spese medie, in euro, di ciascuna procedura ammesse dall'autorità giudiziaria o amministrativa;
- (e) i tassi di recupero per i creditori garantiti e per quelli chirografari, indicati separatamente, e il numero di procedure il cui tasso di recupero totale è pari allo zero o a non più del due per cento per ciascun tipo di procedura di cui alla lettera a);
- (f) il numero di debitori sottoposti alle procedure di cui alla lettera a), punto i), che entro tre anni dalla conclusione di tali procedure sono sottoposti a una delle procedure di cui alla lettera a), punto i) o punto ii);
- (g) il numero di debitori che, dopo essere stati sottoposti a una procedura di cui alla lettera a), punto iii), sono sottoposti a un'altra di tali procedure o a un'altra procedura di cui alla lettera a).

Ai fini del primo paragrafo, lettera e), i tassi di recupero sono al netto dei costi e campi di dati resi anonimi indicano sia il tasso di recupero sia il tasso di recupero spalmato nel tempo fino al recupero.

2. Gli Stati membri suddividono i dati statistici di cui al paragrafo 1 per:
  - (a) dimensioni dei debitori per numero di lavoratori;
  - (b) tipo di persona, fisica o giuridica, del debitore;
  - (c) eventuale liberazione dai debiti ed eventuale distinzione al riguardo prevista dal diritto nazionale; destinatari delle procedure, ovvero se queste riguardano solo gli imprenditori o tutte le persone fisiche.
3. Gli Stati membri compilano statistiche a partire dai dati aggregati di cui ai paragrafi 1 e 2 per anni di calendario completi che finiscono il 31 dicembre di ogni anno, iniziando dai dati raccolti per il primo anno di calendario completo successivo al [data di inizio dell'applicazione delle misure di attuazione]. Tali statistiche sono comunicate alla Commissione annualmente, entro il 31 marzo dell'anno di calendario successivo a quello per cui i dati sono raccolti, mediante il modulo per la comunicazione dei dati.
4. La Commissione stabilisce il modulo per la comunicazione dei dati di cui al paragrafo 3 mediante atto di esecuzione. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 30, paragrafo 2.

### *Articolo 30*

#### *Comitato*

1. La Commissione è assistita da un comitato. Esso è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 4 del regolamento (UE) n. 182/2011.

## **TITOLO VI**

### **Disposizioni finali**

#### *Articolo 31*

##### *Relazioni con altri atti*

1. La presente direttiva lascia impregiudicati i seguenti atti:
  - (a) direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli<sup>80</sup>;
  - (b) direttiva 2002/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai contratti di garanzia finanziaria<sup>81</sup>;
  - (c) regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni<sup>82</sup>.
2. La presente direttiva lascia impregiudicati i diritti dei lavoratori garantiti dalle direttive 98/59/CE, 2001/23/CE, 2002/14/CE, 2008/94/CE e 2009/38/CE.

#### *Articolo 32*

##### *Modifica della direttiva 2012/30/UE*

All'articolo 45 della direttiva 2012/30/UE è aggiunto il seguente paragrafo 4:

"4. Gli Stati membri derogano all'articolo 19, paragrafo 1, agli articoli 29, 33, 34 e 35, all'articolo 40, paragrafo 1, lettera b), all'articolo 41, paragrafo 1, e all'articolo 42 nella misura e per il periodo in cui tali deroghe sono necessarie per l'istituzione del quadro di ristrutturazione preventiva di cui alla direttiva [...] del

---

<sup>80</sup> Direttiva 98/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli (GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45).

<sup>81</sup> Direttiva 2002/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 giugno 2012, relativa ai contratti di garanzia finanziaria (GU L 168 del 27.6.2012, pag. 43).

<sup>82</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

Parlamento europeo e del Consiglio [riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva e la seconda opportunità]\*.

\* Direttiva [...] del Parlamento europeo e del Consiglio, del [...], riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva e la seconda opportunità (GU [...] del [...], pag. [...]).".

### *Articolo 33*

#### *Clausola di riesame*

Entro il [5 anni a decorrere dalla data di inizio dell'applicazione delle misure di attuazione], e successivamente ogni 7 anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione della presente direttiva, anche per quanto riguarda l'opportunità di ulteriori misure per consolidare e rafforzare il quadro giuridico in materia di ristrutturazione, insolvenza e seconda opportunità.

### *Articolo 34*

#### *Attuazione*

1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il [2 anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva], le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal [2 anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva], ad eccezione delle disposizioni di attuazione del titolo IV, che si applicano a decorrere dal [3 anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva].

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

### *Articolo 35*

#### *Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 36*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, il

*Per il Parlamento europeo  
Il presidente*

*Per il Consiglio  
Il presidente*