

Bruxelles, 12 dicembre 2022
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0408(COD)**

**15896/22
ADD 3**

**JUSTCIV 168
ECOFIN 1316
COMPET 1020
JAI 1666
CODEC 1981
IA 220**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	8 dicembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2022) 396 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO [...] che accompagna il documento proposta di direttiva che armonizza taluni aspetti del diritto in materia di insolvenza

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2022) 396 final.

All.: SWD(2022) 396 final

Bruxelles, 7.12.2022
SWD(2022) 396 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[...]

che accompagna il documento

proposta di direttiva

che armonizza taluni aspetti del diritto in materia di insolvenza

{COM(2022) 702 final} - {SEC(2022) 434 final} - {SWD(2022) 395 final}

Necessità di intervenire

Le procedure di insolvenza mirano a garantire una liquidazione o una ristrutturazione ordinata delle imprese in difficoltà finanziarie ed economiche. L'UE ha già legiferato in materia di insolvenza. Tuttavia la legislazione vigente dell'UE riguarda solo le misure di pre-insolvenza e di esdebitazione (contemplate dalla recente direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) e le norme sul diritto applicabile nei casi di insolvenza transfrontaliera (di cui al regolamento sull'insolvenza). Di conseguenza il diritto sostanziale nazionale in materia di insolvenza rimane molto diverso da uno Stato membro all'altro.

Le ampie differenze tra le discipline nazionali in materia di insolvenza costituiscono un importante ostacolo al mercato unico dei capitali nell'UE. Esse pongono difficoltà agli investitori transfrontalieri che devono ottenere informazioni su 27 diritti in materia di insolvenza, ed essere in grado di confrontarle, al fine di tenerne conto nelle loro decisioni di investimento (e di rispecchiarle nel costo del capitale). Inoltre le discipline nazionali in materia di insolvenza continuano a differire in termini di efficienza, in particolare per quanto riguarda il tempo necessario per liquidare un'impresa e il valore che può essere recuperato. Le fonti di dati analizzate nella presente valutazione d'impatto suggeriscono che le procedure in alcuni Stati membri risentono molto più di ritardi e danno esiti di gran lunga meno efficienti rispetto ai paesi dai risultati migliori nell'UE. Tale divergenza è strettamente legata alla scarsa prevedibilità dell'esito delle procedure di insolvenza, che comporta costi di informazione e documentazione più elevati per gli investitori e costituisce un ostacolo significativo agli investimenti transfrontalieri. Ciò impedisce in ultima analisi un'allocazione efficiente del capitale e ostacola lo sviluppo dell'Unione dei mercati dei capitali.

L'iniziativa fa seguito all'azione 11 del piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali del 2020, in cui la Commissione si è impegnata a rendere l'esito degli investimenti transfrontalieri più prevedibile per quanto riguarda le procedure di insolvenza. Essa mira ad armonizzare aspetti mirati del diritto sostanziale in materia di insolvenza delle imprese (non bancarie) al fine di rendere i regimi di insolvenza più efficienti e ridurre i costi di informazione e documentazione per i creditori transfrontalieri derivanti dalla mancanza di armonizzazione. Mira inoltre ad agevolare gli investimenti transfrontalieri e la concorrenza, salvaguardando nel contempo il corretto funzionamento del mercato unico come previsto dall'articolo 114 TFUE.

A causa delle differenze tra i punti di partenza, le tradizioni giuridiche e le preferenze di ordine politico degli Stati membri, è improbabile che le riforme a livello nazionale del diritto sostanziale in materia di insolvenza portino a una convergenza sufficiente, nonostante alcune riforme avviate negli ultimi anni. È pertanto necessaria un'azione a livello europeo per garantire che il problema sia affrontato.

Soluzioni possibili

Sono stati individuati due pacchetti di opzioni strategiche sulla base dei contributi di un gruppo di esperti in materia di ristrutturazione e diritto fallimentare, di uno studio specifico e delle opinioni dei portatori di interessi. Tali fonti di prova, nonché i dati dello studio di

riferimento condotto dall'Autorità bancaria europea nel 2020 e gli indicatori "Doing Business" della Banca mondiale, sono stati utilizzati anche per confrontare le opzioni e valutarne l'impatto. Le due opzioni considerate sono un'opzione di armonizzazione mirata (opzione 1) e un'opzione di armonizzazione più completa (opzione 2), entrambe attuate mediante una direttiva. L'opzione di formulare solo una raccomandazione è stata scartata in quanto difficilmente una raccomandazione sarebbe in grado di affrontare il problema individuato.

Le opzioni proposte considerano le tre dimensioni fondamentali del diritto in materia di insolvenza: i) il recupero dei beni della massa fallimentare, ii) l'efficienza delle procedure e iii) la ripartizione equa e prevedibile del valore recuperato tra i creditori. Esse riguardano in particolare questioni concernenti l'annullamento delle operazioni, il rintracciamento dei beni, gli obblighi e la responsabilità degli amministratori, la vendita di un'impresa in regime di continuità aziendale ("*pre-pack*"), le condizioni che determinano l'insolvenza, una disciplina speciale in materia di insolvenza per le microimprese e le piccole imprese, il grado dei crediti e i comitati dei creditori. L'opzione 2 comprende tutti gli elementi contemplati dall'opzione 1, integrati da misure più ambiziose in tutte e tre le dimensioni chiave summenzionate.

L'analisi valuta le opzioni in relazione a tre obiettivi: se i) consentono un valore di recupero più elevato, ii) comportano una durata più breve delle procedure di insolvenza e iii) riducono l'incertezza giuridica e i costi di informazione. L'analisi prende inoltre attentamente in considerazione l'efficienza in termini di costi e la coerenza.

Impatto dell'opzione prescelta

Sulla base del confronto tra efficacia ed efficienza, l'opzione 1 (armonizzazione mirata mediante una direttiva) è selezionata come opzione prescelta. Dall'analisi dettagliata è emerso che un'armonizzazione più completa (opzione 2) produrrebbe maggiori benefici in relazione a due dei tre obiettivi, ma comporterebbe anche costi più elevati, in particolare in termini di potenziali incoerenze con altre disposizioni legislative (diritto patrimoniale, diritto societario, diritto del lavoro). L'armonizzazione mirata (opzione 1) apporterebbe benefici comparabili (rispetto all'opzione 2), ma in modo più efficiente in termini di costi.

L'opzione prescelta dovrebbe apportare notevoli benefici economici agli investitori (creditori), alle imprese, comprese le PMI, e all'economia in generale. I creditori beneficerebbero in particolare del previsto recupero di valore più elevato e della riduzione dei costi di informazione e documentazione. Gli investitori dei paesi terzi godranno di benefici analoghi, che renderanno più attraente per loro investire nell'UE. Le imprese in tutta l'UE beneficerebbero di discipline più uniformi in materia di insolvenza e di una minore incertezza giuridica su ciò che accadrà in caso di insolvenza. Le microimprese e le piccole imprese trarranno beneficio diretto della creazione di una speciale disciplina semplificata in materia di insolvenza che sarà più proporzionata alle loro esigenze.

La valutazione qualitativa e quantitativa suggerisce che l'armonizzazione mirata potrebbe portare a riduzioni significative sia dei costi sia dei tempi di recupero. Ciò dovrebbe aumentare i tassi di recupero di circa 1,5 punti percentuali, il che, estrapolando le stime

empiriche negli studi economici, potrebbe portare a una riduzione dei costi di finanziamento di 1,5 punti base e a un aumento della disponibilità in attività di portafoglio transfrontaliere di circa 1,5 punti percentuali. Se quantificati sulla base dei dati disponibili e di ipotesi plausibili, i benefici diretti e indiretti dovrebbero superare i 10 miliardi di EUR all'anno. Al tempo stesso, i costi totali dovrebbero essere limitati (e sarebbero in gran parte sostenuti dagli Stati membri). Si prevedono anche alcuni costi indiretti per le imprese a causa di una maggiore responsabilità degli amministratori. L'iniziativa può inoltre incidere positivamente, anche se marginalmente, sulla digitalizzazione, sulla transizione verso un'economia climaticamente neutra e sugli obiettivi di sviluppo sostenibile.