

Bruxelles, 31 maggio 2024
(OR. en)

10363/24

LIMITE

JUSTCIV 99
ECOFIN 607
COMPET 596
JAI 886
CODEC 1354

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

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	15896/22 INIT + ADD 1 - 4
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che armonizza taluni aspetti del diritto in materia di insolvenza – Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

I. INTRODUZIONE

1. Il 7 dicembre 2022 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che armonizza taluni aspetti del diritto in materia di insolvenza¹.
2. La proposta di direttiva è una delle iniziative previste nel piano d'azione per l'unione dei mercati dei capitali del 2020. Punta a incoraggiare gli investimenti transfrontalieri all'interno del mercato unico attraverso un'armonizzazione mirata delle procedure di insolvenza.
3. La proposta di direttiva è soggetta alla procedura legislativa ordinaria.

¹ Doc. 15896/22.

4. In sede di Parlamento europeo la commissione competente per la proposta è la commissione giuridica (JURI), mentre la commissione competente per parere è la commissione per i problemi economici e monetari (ECON). Il relatore per il fascicolo è Pascal Arimont.
5. Il Garante europeo della protezione dei dati ha adottato il suo parere sulla proposta di direttiva il 6 febbraio 2023².
6. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il suo parere sulla proposta di direttiva il 24 marzo 2023³.
7. In sede di Consiglio è in corso l'esame della proposta a livello di gruppo per le questioni di diritto civile (Insolvenza) (di seguito: "gruppo "Insolvenza""). Dalle discussioni in sede di gruppo "Insolvenza" è emerso che nel complesso gli obiettivi alla base della proposta sono accolti con favore.
8. In occasione del Consiglio GAI del 20 ottobre 2023 si è proceduto a un dibattito orientativo nel corso del quale i ministri hanno ribadito il loro sostegno agli obiettivi perseguiti dalla direttiva, sollevando nel contempo una serie di questioni chiave in relazione alle misure proposte in materia di azioni revocatorie (titolo II). In generale, i ministri hanno chiesto maggiore flessibilità nell'armonizzazione di tali disposizioni.
9. Come indicato nella dichiarazione del Vertice euro del 22 marzo 2024, i capi di Stato o di governo sono determinati ad accelerare l'approfondimento dell'unione dei mercati dei capitali e prendono atto della dichiarazione dell'Eurogruppo dell'11 marzo 2024 in cui si chiedeva l'introduzione di un'ampia gamma di misure per realizzare un vero mercato unico dei capitali dell'UE. Il Vertice euro ha invitato i colegislatori ad "assicurare il rapido completamento dei lavori legislativi ancora in sospeso in merito al piano d'azione per l'unione dei mercati dei capitali del 2020".

² Doc. 6147/23.

³ Doc. 7856/23.

10. Inoltre, le conclusioni del Consiglio europeo del 17 e 18 aprile 2024 hanno chiesto l'avanzamento senza ritardo dei lavori in seno al Consiglio e alla Commissione su tutte le misure individuate quali necessarie per creare mercati europei dei capitali realmente integrati che siano accessibili a tutti i cittadini e tutte le imprese nell'intera Unione, a vantaggio di tutti gli Stati membri. Una delle misure individuate è l'armonizzazione degli aspetti pertinenti dei quadri nazionali in materia di insolvenza delle imprese.

II. STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI NELL'AMBITO DEGLI ORGANI PREPARATORI DEL CONSIGLIO

11. La diversità delle discipline in materia di insolvenza è da tempo riconosciuta come un problema che ostacola la libera circolazione dei capitali all'interno dell'UE e una maggiore integrazione dei suoi mercati dei capitali. Di conseguenza, la proposta mira ad armonizzare taluni aspetti dei diritti in materia di insolvenza degli Stati membri, facilitando in tal modo gli investimenti transfrontalieri.
12. Tra gli altri aspetti, la proposta di direttiva stabilisce norme comuni per quanto riguarda: l'annullamento delle operazioni avviate dal debitore prima dell'apertura della procedura di insolvenza (azioni revocatorie); il rintracciamento dei beni appartenenti alla massa fallimentare; la preparazione della vendita totale o parziale dell'impresa prima dell'apertura formale della procedura di insolvenza (procedura di *pre-pack*); l'obbligo degli amministratori di presentare una richiesta di apertura della procedura di insolvenza; la procedura di liquidazione semplificata per le microimprese; i comitati dei creditori e le misure volte a migliorare la trasparenza dei diritti nazionali. In sostanza, la proposta mira a facilitare il recupero dei beni da una massa fallimentare liquidata, a rendere più efficienti le procedure di insolvenza e a garantire una ripartizione equa e prevedibile del valore recuperato tra i creditori.

a) Completamento del primo esame della proposta di direttiva

13. Pur accogliendone con favore gli obiettivi di base, le delegazioni hanno sottolineato la complessità della proposta di direttiva a causa dei suoi legami con altri settori del diritto nazionale e hanno formulato osservazioni sul suo livello di dettaglio. Date la sua complessità e la sua lunghezza, il primo esame della proposta è iniziato il 7 marzo 2023 e si è svolto nel corso di 12 riunioni consecutive del gruppo durante le presidenze svedese, spagnola e belga.
14. Il primo esame è stato completato dalla presidenza belga nelle riunioni del gruppo del 31 gennaio, del 6 marzo e del 2 aprile 2024 con un'analisi capo per capo del titolo VI ("Liquidazione delle microimprese insolventi").
15. Il titolo VI ("Liquidazione delle microimprese insolventi") introduce norme per una procedura di liquidazione snellita adattata alle microimprese. La proposta mira essenzialmente a istituire una procedura semplificata ed efficiente in termini di costi.
16. La presidenza ha rilevato che gli Stati membri hanno pareri divergenti su questo titolo. La maggior parte di essi ha sollevato obiezioni all'istituzione di una disciplina speciale dell'UE per le microimprese insolventi. In base a una delle principali riserve, la creazione di una tale disciplina speciale si allontanerebbe dall'obiettivo principale della proposta, che è quello di armonizzare aspetti importanti dei diritti nazionali in materia di insolvenza, e fornirebbe solo un contributo limitato all'unione dei mercati dei capitali. Gli Stati membri hanno espresso preoccupazione in merito alla definizione di microimpresa, alla nomina di un amministratore delle procedure di insolvenza, al ruolo dell'organo giurisdizionale e all'impatto sui sistemi di insolvenza nazionali vigenti.
17. Alcuni Stati membri hanno dato il proprio sostegno alla disciplina speciale, ma con importanti adeguamenti, affermando che tale disciplina contribuirebbe all'unione dei mercati dei capitali in quanto consentirebbe una liquidazione ordinata a un costo inferiore.

b) Esame delle proposte di compromesso sul testo della direttiva

18. A seguito del completamento del primo esame della proposta di direttiva, la presidenza ha iniziato la presentazione di un primo testo di compromesso sul titolo I ("Disposizioni generali") e sul titolo II ("Azioni revocatorie") nella riunione del gruppo del 2 aprile.
19. Per quanto riguarda il titolo I ("Disposizioni generali"), le modifiche proposte nel testo di compromesso sono limitate in quanto tali disposizioni generali dovranno essere adattate alle modifiche apportate gradualmente nel resto della proposta. Tuttavia, il testo di compromesso mira a chiarire la relazione tra i vari titoli della direttiva e le discipline nazionali vigenti in materia di insolvenza.
20. Il titolo II ("Azioni revocatorie") mira a proteggere la massa fallimentare dalla rimozione illegittima dei beni prima dell'apertura della procedura di insolvenza e a riportare tali beni nella massa fallimentare a vantaggio dei creditori. A livello tecnico e durante il summenzionato dibattito orientativo tenutosi in occasione del Consiglio GAI del 20 ottobre 2023, gli Stati membri hanno in generale espresso preoccupazione in merito al limitato livello di flessibilità lasciato agli Stati membri in tali disposizioni. Al fine di rispondere a tali preoccupazioni, il testo di compromesso proposto dalla presidenza ha adeguato le nozioni utilizzate per gli atti giuridici conclusi in pregiudizio della massa dei creditori con l'obiettivo di coprire tutte le situazioni di azioni revocatorie nazionali. Ha inoltre concesso agli Stati membri la possibilità di prevedere nelle rispettive legislazioni nazionali una tutela maggiore della massa dei creditori per quanto riguarda le condizioni concernenti le azioni revocatorie e le loro conseguenze. Infine, la presidenza ha avviato una riflessione sui diversi termini appropriati per le azioni revocatorie al fine di rispecchiare meglio l'obiettivo minimo di armonizzazione della proposta.
21. La presidenza ha iniziato la presentazione di un testo di compromesso sui due titoli successivi, il titolo III ("Rintracciamento dei beni appartenenti alla massa fallimentare") e il titolo IV ("Procedura di *pre-pack*"), nella riunione del gruppo del 7 maggio 2024 e ha proseguito la presentazione nelle sue riunioni del 30 e 31 maggio 2024.

22. Il titolo III ("Rintracciamento dei beni appartenenti alla massa fallimentare") impone agli Stati membri di designare organi giurisdizionali aventi il potere, su richiesta di un amministratore delle procedure di insolvenza, di accedere al registro centralizzato nazionale dei conti bancari contenente informazioni pertinenti sui beni che appartengono o dovrebbero appartenere alla massa fallimentare e di consultarlo. Le principali preoccupazioni presentate dagli Stati membri riguardavano l'eccessiva onerosità di tali disposizioni sugli organi giurisdizionali con funzioni amministrative, il fatto che dette disposizioni dovrebbero applicarsi anche alle autorità amministrative e il carattere eccessivamente prescrittivo dell'intero titolo. Di conseguenza, il testo di compromesso ha fornito agli Stati membri la flessibilità di designare gli organi giurisdizionali e anche le autorità amministrative competenti in materia di insolvenza affinché accedano ai registri nazionali dei conti bancari e li consultino. Le disposizioni sono state rese più generali, senza misure burocratiche superflue, ma nel rispetto della natura e della protezione dei dati da ricercare. Infine, il testo è stato allineato a quello del nuovo pacchetto di riforme in materia di antiriciclaggio⁴.
23. Il titolo IV della proposta di direttiva ("Procedura di *pre-pack*") introduce norme intese a stabilire una procedura più efficace per il recupero del valore per i creditori. La maggior parte degli Stati membri sostiene in linea generale l'obiettivo del titolo IV e conviene che esso potrebbe contribuire all'unione dei mercati dei capitali. Sono state tuttavia espresse preoccupazioni, in particolare riguardo alla coesistenza delle disposizioni proposte con i sistemi di insolvenza nazionali vigenti, al livello di protezione dei creditori e alla relazione con la libertà contrattuale. Nel testo di compromesso la presidenza ha chiarito l'interazione delle due fasi della procedura di *pre-pack* — la fase di preparazione e la fase di liquidazione — con la procedura ordinaria di insolvenza, nonché i diversi obiettivi alla base delle due fasi. Ha inoltre garantito maggiore chiarezza e coerenza con altri strumenti pertinenti dell'UE. Infine, la presidenza ha cercato di offrire flessibilità agli Stati membri affinché utilizzino il loro sistema nazionale vigente ai fini dell'attuazione delle procedure di *pre-pack*.
24. La presidenza ha inoltre elaborato un testo di compromesso sui titoli V ("Obbligo degli amministratori di chiedere l'apertura di una procedura di insolvenza e responsabilità civile") e VII ("Comitato dei creditori") che sarà presentato nelle due ultime riunioni del gruppo di giugno.

⁴ Docc. P9_TA(2024)0364 e P9_TA(2024)0301.

25. Il titolo V ("Obbligo degli amministratori di chiedere l'apertura di una procedura di insolvenza e responsabilità civile") propone di imporre agli amministratori, entro tre mesi da quando sono venuti a conoscenza o si può ragionevolmente presumere che fossero a conoscenza dell'insolvenza dell'impresa, l'obbligo di presentare all'organo giurisdizionale una richiesta di apertura della procedura d'insolvenza. L'obiettivo è massimizzare il valore di recupero per i creditori. Alcuni Stati membri temono che tale obbligo possa essere dannoso per la competitività e l'imprenditorialità dell'UE. Nel testo di compromesso, la presidenza ha risposto alle richieste di alcune delegazioni relative a un testo più flessibile, che spieghi in quali situazioni l'obbligo si applica e come rispettarlo. Ha inoltre introdotto chiarimenti in merito alla responsabilità degli amministratori in caso di violazione dei loro obblighi.
26. Il titolo VII ("Comitato dei creditori") mira a rafforzare la posizione dei creditori nelle procedure di insolvenza prevedendo norme sulla nomina dei membri del comitato e sulla sua composizione, sui suoi metodi di lavoro e sulle sue funzioni, nonché sulla responsabilità personale dei suoi membri. Alcuni Stati membri hanno chiesto in particolare di attenersi a un approccio di armonizzazione minima e di introdurre maggiore flessibilità. La presidenza ha risposto concedendo maggiore flessibilità per quanto riguarda la nomina dei membri del comitato e i suoi metodi di lavoro, chiarendo nel contempo i diritti e i doveri dei membri.

c) Discussioni in sede di Coreper sulla proposta di direttiva

27. Il 10 aprile 2024 si è tenuta in sede di Coreper una discussione sulle prossime tappe relative all'unione dei mercati dei capitali. La proposta di direttiva in materia di insolvenza è stata elencata tra le proposte legislative in sospeso importanti per l'unione dei mercati dei capitali. Gli ambasciatori hanno discusso dei fattori chiave per realizzare progressi in quest'ambito, nonché delle strozzature, e hanno invitato i gruppi competenti a compiere quanti più passi avanti possibile entro la fine della presidenza.

28. In risposta alle richieste, formulate ad alto livello, di accelerare i lavori sulla proposta di direttiva, il 22 maggio 2024 la presidenza belga ha organizzato un dibattito orientativo in sede di Coreper al fine di trovare soluzioni per allineare i progressi sul piano tecnico al grado di ambizione individuato al più alto livello politico. Gli ambasciatori sono stati invitati a esprimere il loro parere sugli elementi della proposta particolarmente importanti come contributo all'unione dei mercati dei capitali. Agli ambasciatori è stato inoltre chiesto di indicare le loro preoccupazioni e i principi che dovrebbero guidare i futuri lavori, al fine di raggiungere senza indugio un orientamento generale in sede di Consiglio, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 17 e 18 aprile 2024.
29. Per quanto riguarda i metodi di lavoro per procedere con i negoziati, il dibattito ha rivelato che gli Stati membri accolgono con favore l'aumento del numero di riunioni a livello di gruppo e l'accelerazione dei lavori, il che riflette l'elevata priorità politica stabilita per la proposta di direttiva. È stato inoltre sottolineato che la qualità del testo non dovrebbe essere compromessa. La proposta di direttiva dovrebbe essere analizzata e discussa in modo approfondito, affinché i risultati dei negoziati rispondano adeguatamente alle esigenze dell'unione dei mercati dei capitali.
30. Nel merito, gli ambasciatori hanno in generale sottolineato il titolo II sulle azioni revocatorie e il titolo III sul rintracciamento dei beni quali elementi fondamentali della proposta che contribuiscono all'unione dei mercati dei capitali e sui quali si può più facilmente giungere a soluzioni di compromesso. D'altro canto, alcuni Stati membri hanno espresso preoccupazioni in merito al titolo IV relativo alla procedura di *pre-pack*, in particolare per quanto riguarda il livello di dettaglio delle disposizioni, la tutela dell'autonomia dei creditori e la relazione con la libertà contrattuale. Molti Stati membri hanno sottolineato che il titolo VI sulla disciplina speciale per le microimprese rappresenta una delle principali fonti di preoccupazione che potrebbe creare difficoltà per il tempestivo raggiungimento di un accordo sulla direttiva.

III. CONCLUSIONI

31. La presidenza belga si impegna ad agevolare il proseguimento delle discussioni in sede di gruppo, insieme alla presidenza ungherese entrante, e a garantire progressi regolari verso un orientamento generale.
 32. Alla luce di quanto precede, si invitano il Comitato dei rappresentanti permanenti e il Consiglio a prendere atto della presente relazione sullo stato di avanzamento dei lavori.
-