

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza»

COM(2012) 742 final

e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza»

COM(2012) 744 final — 2012/0360 (COD)

(2013/C 271/10)

Relatore: **ALMEIDA FREIRE**

La Commissione europea, in data 12 dicembre 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza

COM(2012) 742 final.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 15 gennaio 2013 e in data 5 febbraio 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza

COM(2012) 744 final - 2012/0360 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 29 aprile 2013.

Alla sua 490^a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 maggio 2013 (seduta del 22 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Conclusioni generali

1.1.1 L'Europa sta attraversando una grave crisi economica e sociale, i cui effetti colpiscono tutti i livelli della società.

1.1.2 Favorire la sopravvivenza delle imprese costituisce una delle misure individuate dall'Unione europea per uscire dallo stallo. I fallimenti aziendali hanno infatti ripercussioni che vanno al di là delle conseguenze negative per le imprese interessate; essi incidono globalmente sull'economia degli Stati membri e, più in particolare, si ripercuotono sui cittadini in quanto contribuenti, lavoratori e datori di lavoro.

1.1.3 Il CESE condivide gli obiettivi enunciati nella comunicazione della Commissione, benché, a suo avviso, della «seconda opportunità» in essa evocata dovrebbero beneficiare gli imprenditori che hanno tratto gli insegnamenti dagli errori commessi, e sono in grado di ripartire sulla base di un progetto imprenditoriale ripensato.

1.1.4 Appoggia inoltre la proposta di regolamento in esame, di cui deplora tuttavia la mancanza di ambizioni.

1.1.5 Numerose riflessioni e azioni concrete saranno infatti ancora necessarie per salvaguardare i diritti dei creditori, pur avendo cura di trovare un equilibrio tra gli interessi degli imprenditori e quelli dei lavoratori, per favorire la ristrutturazione delle imprese, per impedire il *forum shopping*, per migliorare il coordinamento delle procedure d'insolvenza dei gruppi d'impresе.

1.2 Raccomandazioni in merito alla comunicazione

1.2.1 Il CESE considera interessanti gli spunti di riflessione per un'armonizzazione sostanziale del diritto fallimentare delle imprese, ma deplora l'assenza di una risposta efficace alla crisi economica e sociale attraversata dalle imprese e dai cittadini europei.

1.2.2 È più favorevole alla nozione di *fresh start*, concetto chiave del diritto fallimentare statunitense, che a quella di «seconda opportunità» propugnata dalla Commissione, che invita pertanto a riflettere sull'apporto di tale nozione al diritto fallimentare europeo.

1.2.3 Reputa inoltre che i dipendenti dovrebbero essere tutelati meglio, vedendosi riconoscere il rango di creditore privilegiato.

1.2.4 La riflessione dovrebbe essere estesa anche alla questione del sostegno inappropriato delle imprese in difficoltà. In proposito il CESE sottolinea che questa responsabilità può riguardare anche soggetti non bancari, e invita dunque la Commissione ad attribuire ai relativi parametri il loro giusto valore.

1.2.5 Reputa inopportuna la penalizzazione del diritto fallimentare, poiché essa accrescerebbe la giudiziarietà delle procedure d'insolvenza e allungherebbe i tempi di esame.

1.2.6 Non gli sembra che il ricorso sistematico al giudice rappresenti la soluzione migliore, e invita la Commissione a riflettere sulla possibilità di istituire nuovi organi – legati, ad esempio, al settore dell'economia – capaci, grazie a una composizione multidisciplinare (economica, finanziaria, giuridica), di comprendere meglio le situazioni in questione e aiutare rapidamente le imprese a superare le difficoltà finanziarie.

1.2.7 Infine, invita la Commissione a prendere in considerazione le proposte relative all'armonizzazione dei requisiti prescritti per il curatore fallimentare contenute nella risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 ⁽¹⁾.

1.3 Raccomandazioni in merito alla proposta di regolamento

1.3.1 Il CESE appoggia la proposta di regolamento in esame, anche se essa si limita a dettare norme procedurali e non mira ad armonizzare i diritti nazionali applicabili ai casi di insolvenza delle imprese.

1.3.2 Accoglie con favore l'obbligo per gli Stati membri di migliorare le norme in materia di pubblicità, istituendo un registro elettronico delle decisioni giudiziali pertinenti sui casi d'insolvenza transfrontalieri, nonché la prevista interconnessione dei registri fallimentari nazionali.

1.3.3 Invita nondimeno la Commissione a vigilare affinché il lavoro, i costi e i tempi di traduzione non rallentino le procedure d'insolvenza, dato che la celerità delle stesse è un fattore indispensabile per la loro efficacia.

1.3.4 Appoggia l'integrazione delle procedure civili di sovraindebitamento, purché tale integrazione non risulti svantaggiosa per i debitori privati. Infatti, un diritto concepito per le imprese, destinato a soddisfare le esigenze dell'attività commerciale, è per definizione meno protettivo del diritto dei consumatori. Raccomanda pertanto alla Commissione di essere particolarmente vigilante su questo punto.

1.3.5 Infine, invita la Commissione a fare in modo che, nel ricorrere ad atti delegati per modificare allegati del regolamento, si tenga conto dell'articolo 290 del TFUE e dell'interpretazione della nozione di «disposizioni essenziali» fornita dalla giurisprudenza.

⁽¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 (2011/2006 (INI)).

2. Introduzione

2.1 L'obiettivo del «pacchetto insolvenza»

2.1.1 Le misure comprese in questo pacchetto legislativo formano parte della risposta dell'UE alla crisi economica e sociale attraversata dalle imprese e dai cittadini europei. L'obiettivo dichiarato è favorire la sopravvivenza delle imprese e di offrire una «seconda opportunità» agli imprenditori colpiti da una situazione d'insolvenza.

2.1.2 Il metodo scelto dalla Commissione europea consiste nel proporre di modificare il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000 ⁽²⁾ («regolamento sulle procedure d'insolvenza»), che riguarda essenzialmente le norme di diritto internazionale privato applicabili alle procedure d'insolvenza transfrontaliere, e nell'avviare una consultazione sulla base di una comunicazione intitolata «Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza».

2.1.3 Il CESE ha deciso di pronunciarsi con un unico parere su entrambi i testi che compongono il pacchetto insolvenza.

2.2 La proposta di regolamento ⁽³⁾

2.2.1 Partendo dalla constatazione dell'obsolescenza del regolamento sulle procedure d'insolvenza e dall'individuazione delle sue «cinque maggiori carenze» ⁽⁴⁾, la Commissione propone una revisione di tale atto legislativo.

2.3 La comunicazione

2.3.1 Nella comunicazione che, nel pacchetto in esame, accompagna la proposta di regolamento, la Commissione constata giustamente che tale proposta si limita ad aggiornare il «regolamento sulle procedure d'insolvenza» del 29 maggio 2000, e riguarda quindi soltanto il riconoscimento e il coordinamento delle procedure applicabili ai casi di insolvenza nazionali, senza armonizzare i diritti nazionali applicabili ai casi di insolvenza delle imprese.

2.3.2 La comunicazione cerca di ovviare a questa carenza proponendo alcuni spunti di riflessione per un'armonizzazione del diritto fallimentare sostanziale, beninteso solo per quanto concerne i casi d'insolvenza transfrontalieri.

⁽²⁾ GU L 160 del 30.6.2000, pag. 1, GU C 75 del 15.3.2000, pag. 1.

⁽³⁾ COM(2012) 744 final, del 12 dicembre 2012.

⁽⁴⁾ — l'eccessiva ristrettezza del suo campo di applicazione;
— il fatto che esso consenta il persistere del fenomeno del *forum shopping* (scelta del foro competente in funzione dei propri interessi), a causa di un'applicazione non coerente della nozione di «centro degli interessi principali del debitore»;
— l'assenza di coordinamento tra le procedure principale e secondaria d'insolvenza;
— l'insufficiente pubblicità delle procedure d'insolvenza;
— l'assenza di norme specifiche in materia d'insolvenza dei gruppi societari multinazionali.
— La Commissione si appoggia sui 134 contributi pervenuti in risposta a una consultazione pubblica avviata il 29 marzo 2012, sulle conclusioni di uno studio di diritto comparato effettuato dalle università di Heidelberg e Vienna e su una valutazione d'impatto che ha preso in esame diversi scenari relativi a una serie di opzioni di riforma, per suggerire i rimedi a quelle cinque carenze in una proposta di «regolamento del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza».

3. Osservazioni generali in merito alla comunicazione

3.1 La filosofia alla base del nuovo approccio

3.1.1 Il nuovo approccio si fonda sulla necessità di accordare una seconda opportunità agli imprenditori e di salvaguardare posti di lavoro.

3.1.2 Il CESE, da parte sua, reputa che il fallimento di un'azienda - così come, d'altronde, la nascita di una nuova impresa - faccia parte del ciclo della vita economica e della dinamica del mercato. Da questo punto di vista, sarebbe quindi scorretto considerare il fallimento come un male da evitare ad ogni costo.

3.1.3 In quest'ottica, il CESE reputa che la «seconda opportunità» evocata dalla Commissione dovrebbe giovare agli imprenditori che hanno tratto insegnamento dagli errori commessi e sono in grado di ripartire sulla base di un progetto imprenditoriale ripensato.

3.1.4 Sottolinea inoltre che i fallimenti aziendali sono imputabili a cause interne, quali la cattiva gestione, ma anche a cause esterne, riconducibili a regolamentazioni tanto eccessive quanto inadeguate. In questo senso, anche lo Stato ha la sua parte di responsabilità per i fallimenti, in qualità di legislatore ma anche di amministrazione aggiudicatrice nel quadro degli appalti pubblici ⁽⁵⁾.

3.1.5 Il CESE è più favorevole alla nozione di *fresh start*, concetto chiave del diritto fallimentare statunitense ⁽⁶⁾, che a quella di «seconda opportunità» propugnata dalla Commissione. Il *fresh start*, concetto in larga misura culturale e non giuridico, presuppone che il debitore sia, a determinate condizioni, liberato dalla responsabilità personale per i propri debiti. La fase della dichiarazione giudiziale di fallimento dell'impresa viene così evitata, e il debitore può avviare un nuovo progetto senza essere «bollato» come fallito.

3.1.6 La comunicazione in esame, al contrario, lascia intendere che la «seconda opportunità» consista nella possibilità di proseguire l'attività. Senonché, secondo il CESE, sarebbe controproducente mantenere artificialmente in vita delle imprese nel tessuto economico offrendo loro questa «seconda opportunità», quando l'esperienza ha dimostrato che il modello da loro scelto non era sostenibile.

3.1.7 Una tale impostazione, poi, avrebbe conseguenze nefaste anche sulla fiducia dei creditori e dei fornitori, e in ultima analisi nuocerebbe a una sana concorrenza tra gli operatori economici.

3.2 Il CESE sostiene invece l'impostazione statunitense del diritto fallimentare, e reputa che la valutazione dei presupposti per un *fresh start* dovrebbe aver luogo prima ancora che venga adito il giudice fallimentare.

⁽⁵⁾ Ad esempio, le norme in materia di sicurezza o di tutela dell'ambiente possono, per quanto lodevoli nel loro intento, nuocere al funzionamento delle imprese; così come alle difficoltà incontrate dalle imprese contribuiscono anche i ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni appaltanti.

⁽⁶⁾ Thomas H. Jackson, *The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law*, 98 Harv. L. Rev. 1393 (1985); Charles Jordan Tabb, *The Scope of the Fresh Start in Bankruptcy: Collateral Conversions and the Dischargeability Debate*, 59 Geo. Wash. L. Rev. 56 (1990).

4. Osservazioni specifiche in merito alla comunicazione

4.1 Per un'armonizzazione efficace

4.1.1 La diversità dei diritti fallimentari nazionali è fonte, in particolare per le società che svolgono attività transfrontaliere, di svantaggi concorrenziali che potrebbero nuocere alla ripresa economica.

4.1.2 Essa induce al citato *forum shopping*, e comporta di conseguenza un indebolimento del mercato interno.

4.1.3 Il CESE si unisce quindi alla richiesta del Parlamento europeo ⁽⁷⁾, che aveva invocato un'armonizzazione di determinati settori del diritto fallimentare.

4.1.4 Chiede infatti anch'esso alla Commissione di presentare, sulla base dell'articolo 50, dell'articolo 81, paragrafo 2, o dell'articolo 114 del TFUE, una o più proposte legislative relative a un vero e proprio quadro europeo in materia d'insolvenza delle imprese anziché limitarsi a dettare semplici norme procedurali di diritto internazionale privato.

4.1.5 Infatti, al di là degli effetti negativi per le imprese interessate, i casi d'insolvenza si ripercuotono sull'intera economia degli Stati membri e più in particolare sul cittadino in quanto contribuente, lavoratore e datore di lavoro.

4.2 Salvaguardare i diritti dei creditori

4.2.1 Le procedure concorsuali, inizialmente concepite al solo scopo di soddisfare i diritti dei creditori, hanno progressivamente assunto la finalità di garantire la continuità dell'impresa, il mantenimento dei posti di lavoro e la liquidazione del passivo. Più di recente, la tendenza dei legislatori europei è quella di prevenire i problemi dell'impresa a monte della dichiarazione di stato d'insolvenza.

4.2.2 L'avvio di una procedura concorsuale nei confronti del debitore è un evento temuto dal creditore, che ignora se potrà ottenere il pagamento delle somme dovute. Il primo motivo di frustrazione deriva dal fatto che, in molti casi, l'avvio di una procedura concorsuale impedisce di escutere il debitore per i crediti sorti prima della dichiarazione di fallimento e sospende le procedure esecutive individuali già in corso. Ciascun creditore deve quindi dichiarare il proprio debito entro il termine stabilito dalla legge ⁽⁸⁾.

4.2.3 Il secondo motivo di frustrazione del creditore sopravviene nel caso in cui l'attivo fallimentare si riveli insufficiente; nella pratica, durante la procedura concorsuale si propone ai creditori di scegliere tra un pagamento immediato contro rinuncia di una parte non trascurabile del loro credito e una rateizzazione del pagamento su un determinato arco di tempo.

⁽⁷⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 15.11.2011 (2011/2006(INI)).

⁽⁸⁾ I crediti da dichiarare sono non solo quelli, scaduti o non, sorti prima della data di dichiarazione di fallimento, ma anche determinati crediti sorti successivamente ad essa, qualora derivino da prestazioni fornite prima di tale data o siano giudicati non necessari alla prosecuzione della procedura.

4.2.4 L'ideale, per il creditore, consiste dunque nel prevenire qualsiasi situazione d'insolvenza, ad esempio assicurandosi che determinate operazioni siano effettuate già all'atto della stipula del contratto, esigendo la concessione di garanzie da parte di un terzo ⁽⁹⁾ o la costituzione di pegni o ipoteche sugli attivi, anche immateriali, dell'impresa ⁽¹⁰⁾.

4.3 Riservare ai dipendenti un trattamento migliore nelle procedure d'insolvenza

4.3.1 In caso di fallimento dell'impresa, i suoi dipendenti si trovano in prima linea. Non sempre i loro salari vengono pagati prima del deposito in tribunale dei libri contabili, e in ogni caso, nel periodo di inquietudine che ne consegue, la loro situazione finanziaria personale è comunque difficile.

4.3.2 L'avvio di una procedura concorsuale comporta spesso la nomina di un rappresentante dei dipendenti, incaricato di controllare le informazioni relative ai crediti salariali. Tale rappresentante costituisce, accanto ai normali organi di rappresentanza dei dipendenti in seno all'impresa, un punto di riferimento per la trasmissione d'informazioni tra il personale, il giudice e gli altri soggetti della procedura.

4.3.3 Le somme dovute ai dipendenti prima dell'avvio della procedura concorsuale devono essere insinuate al passivo del fallimento. Tuttavia, questo principio di carattere generale viene di fatto applicato in modo molto attenuato, date le divergenze tra le legislazioni e le pratiche nazionali. La mancanza di armonizzazione riguardo all'ordine dei creditori rende quindi l'esito delle procedure concorsuali molto incerto per i dipendenti.

4.3.4 Il CESE reputa che il dipendente dovrebbe essere tutelato meglio, vedendosi riconoscere il rango di creditore privilegiato, e ritiene quindi che sarebbe utile che una tutela di questo tipo fosse oggetto di armonizzazione.

4.4 Prevenire il sostegno inappropriato di imprese in dissesto

4.4.1 Le pratiche commerciali di certi istituti finanziari possono condurre a sostenere imprese la cui situazione è irrimediabilmente compromessa. Esse creano in tal modo un'apparenza di solvibilità che nuoce ad una sana concorrenza sul mercato e intacca l'immagine del settore bancario.

4.4.2 Il CESE sottolinea che la responsabilità per aver concesso sostegno abusivo può riguardare anche soggetti non bancari, compreso lo Stato. Peraltro, taluni giudici nazionali ritengono che possa essere coinvolta anche la responsabilità di determinati fornitori o clienti dell'impresa che, con il loro atteggiamento, ne sostengano abusivamente l'attività pur sapendo che la sua situazione è irrimediabilmente compromessa.

4.4.3 Bisognerebbe attribuire a questi parametri il loro giusto valore in vista di un'armonizzazione del diritto fallimentare.

4.5 Il caso specifico dei fallimenti fraudolenti

4.5.1 La maggior parte dei fallimenti è dovuta a ragioni obiettive, senza che vi sia alcun comportamento fraudolento da parte degli amministratori dell'impresa fallita.

4.5.2 Detto ciò, il fenomeno dei fallimenti fraudolenti esiste e non può essere ignorato. La Commissione stessa, d'altronde, vi fa riferimento nella comunicazione in esame ⁽¹¹⁾, e suggerisce di

distinguere tra fallimenti onesti e disonesti. Secondo la Commissione, il debitore che volontariamente o per negligenza non abbia rispettato gli obblighi di legge potrebbe essere soggetto a sanzioni civili e, ove opportuno, penali, mentre agli imprenditori onesti che falliscono occorrerebbe applicare procedure di liquidazione «accelerate».

4.5.3 Il CESE, da parte sua, ritiene opportuno che i termini per la riabilitazione del fallito vengano armonizzati e siano ragionevolmente brevi, soprattutto nell'interesse dei dipendenti, ma esprime perplessità quanto all'idea di distinguere le procedure di liquidazione a seconda dell'onestà degli amministratori, poiché ciò accrescerebbe la giudiziarietà delle procedure d'insolvenza, darebbe loro carattere penale e allungherebbe i tempi di esame.

4.5.4 Questa giudiziarietà del diritto fallimentare non è affatto auspicabile. Secondo il CESE, la valutazione della natura fraudolenta del fallimento deve aver luogo nell'ambito di una procedura distinta da quella concorsuale.

5. Osservazioni generali in merito alla proposta di regolamento

5.1 Il CESE accoglie con favore l'ampliamento del campo di applicazione del regolamento sulle procedure di insolvenza, che viene esteso alle procedure ibride, a quelle di pre-insolvenza e a quelle di remissione del debito, nonché alle procedure applicabili alle persone fisiche.

5.2 Accoglie inoltre con favore il fatto che venga fatta chiarezza sulle circostanze in cui può essere confutata la presunzione che il centro degli interessi principali coincida con il luogo della sede statutaria.

5.3 Un'altra modifica positiva consiste nell'aver migliorato il regime procedurale, precisando il campo d'intervento della giurisdizione competente per le azioni che derivano direttamente dalla procedura d'insolvenza o che vi si inseriscono strettamente, come le azioni revocatorie.

5.4 Il fatto che le procedure d'insolvenza secondarie non siano necessariamente procedure di liquidazione e che la loro apertura possa essere impugnata quando non è necessaria ai fini della tutela degli interessi dei creditori locali, nonché il maggiore coordinamento tra procedura principale e secondaria, contribuiscono anch'essi a migliorare il regolamento.

5.5 L'obbligo per gli Stati membri di migliorare le norme in materia di pubblicità, rendendo accessibili a tutti, tramite un registro elettronico, le decisioni giudiziali relative ai casi d'insolvenza transfrontalieri, così come la prevista interconnessione dei registri fallimentari nazionali, sono anch'esse idee interessanti.

5.6 Il CESE si chiede tuttavia se le traduzioni che si renderanno necessarie non comportino un onere eccessivo in termini di lavoro, di costo e di tempi, e rammenta che la celerità della procedura è un fattore indispensabile per la sua efficacia.

5.7 Infine, accoglie con favore l'obbligo, per i giudici e i curatori, di cooperare nelle procedure d'insolvenza riguardanti società diverse facenti parte dello stesso gruppo, in quanto ciò mette i curatori stessi in condizione di svolgere più efficacemente il loro compito.

⁽⁹⁾ Banca o amministratore.

⁽¹⁰⁾ Mobilio, avviamento commerciale, marchi, ecc.

⁽¹¹⁾ Cfr. la sezione 3.1 della comunicazione in esame (COM(2012) 742 final), intitolata *Una seconda opportunità nei casi di fallimento non fraudolento*.

6. Osservazioni specifiche in merito alla proposta di regolamento

6.1 Il CESE teme anzitutto che il coordinamento con il regolamento (UE) n. 1215/2012, del 12 dicembre 2012⁽¹²⁾, destinato a sostituire il regolamento (CE) n. 44/2001 sulla competenza giurisdizionale dei giudici nazionali e gli effetti delle decisioni giudiziali nell'Unione europea (cosiddetto «regolamento Bruxelles I»), possa risultare problematico. Il Comitato si chiede in particolare se il considerando 6 della proposta di regolamento in esame indichi con sufficiente chiarezza i criteri di ripartizione delle competenze derivanti dalla giurisprudenza Gourdain⁽¹³⁾. Tale giurisprudenza, infatti, sembra adottare un'interpretazione restrittiva, mentre determinate misure disciplinate dal regolamento Bruxelles I sono di decisiva importanza per la procedura d'insolvenza. Per esempio, l'operatività o meno di una clausola di riserva della proprietà è decisiva ai fini della determinazione dell'ampiezza dell'attivo del debitore. Tale questione assume rilievo alla luce dell'obiettivo dichiarato di salvare le imprese in difficoltà, poiché la ricostituzione dell'attivo è la chiave per la buona riuscita del salvataggio di tali imprese.

6.2 Per quanto riguarda poi la cooperazione tra curatori fallimentari, la Commissione avrebbe potuto proporre di modificare l'articolo 31 in un senso che incitasse maggiormente i curatori ad adottare protocolli o accordi di cooperazione. La diversità dello statuto dei curatori da uno Stato membro all'altro costituisce infatti un ostacolo alla cooperazione professionale tra questi organi del fallimento.

6.3 Quanto alle comunicazioni tra i curatori e i giudici, esse dovrebbero riguardare in via prioritaria l'inventario, il passivo del debitore, la dichiarazione e la verifica dei crediti, nonché la liquidazione concorsuale coordinata dei creditori che figurano nei piani concordati.

6.4 Il CESE sottolinea infine che la Commissione prevede il ricorso ad atti delegati per la modifica di allegati del regolamento, malgrado il fatto che questi ultimi sembrino contenere disposizioni essenziali, come la nozione di «procedura d'insolvenza» o l'elenco delle persone o degli organi che svolgono la funzione di «curatore».

7. Osservazioni specifiche in merito al diritto fallimentare sostanziale

7.1 È necessario armonizzare i presupposti della dichiarazione di insolvenza. In taluni Stati membri, infatti, la procedura di fallimento può essere instaurata solo quando il debitore si trovi già in stato di insolvenza, mentre in altri anche la sola «probabilità» che quest'ultimo si verifichi «in un prossimo futuro» è condizione sufficiente.

7.2 Queste divergenze favoriscono il *forum shopping*, e dovrebbero quindi essere eliminate.

7.3 L'imperativo della certezza del diritto esige del pari un'armonizzazione delle norme in materia di insinuazione dei crediti.

⁽¹²⁾ L'applicazione di tale regolamento è rinviata al 10 gennaio 2015, segnatamente per permettere agli Stati membri di adeguare le loro norme di procedura in seguito all'abolizione dell'exequatur.

⁽¹³⁾ Sentenza della CGCE, del 22 febbraio 1979, nella causa Gourdain/Nadier.

8. Integrare le procedure civili di sovraindebitamento

8.1 Il CESE appoggia la proposta della Commissione in materia, consistente nel modificare il testo del considerando 9⁽¹⁴⁾.

8.2 Gli attuali considerando 9 e 10 del regolamento vigente si prestano agevolmente a tale modifica⁽¹⁵⁾.

8.3 Bisognerebbe però che tale integrazione non risultasse svantaggiosa per i debitori privati. Infatti, un diritto concepito per le imprese, destinato a soddisfare le esigenze del mercato, è per definizione meno protettivo del diritto dei consumatori. Il CESE invita perciò la Commissione ad essere particolarmente vigilante su questo punto.

8.4 Invita inoltre la Commissione a riflettere sulla possibilità di armonizzare le norme che disciplinano il fallimento dei «privati», tenendo conto, a questo scopo, degli interessi del consumatore.

9. Armonizzare lo status e le competenze dei curatori fallimentari

9.1 Le divergenze tra uno Stato membro e l'altro per quanto riguarda i regimi e le competenze dei curatori fallimentari alterano il buon funzionamento del mercato interno, complicando le procedure applicabili ai casi d'insolvenza transfrontalieri⁽¹⁶⁾.

9.2 Nell'interesse delle imprese e del rilancio dell'economia, occorre realizzare in tempi rapidi un'armonizzazione degli aspetti generali riguardanti le competenze e le funzioni dei curatori fallimentari. Il CESE si associa pertanto al Parlamento europeo⁽¹⁷⁾ nel suggerire i seguenti spunti di riflessione:

- il curatore deve ottenere l'approvazione dell'autorità competente di uno Stato membro oppure essere nominato da un giudice competente di uno Stato membro, godere di una buona reputazione e avere il grado di istruzione necessario per l'esercizio delle sue funzioni;
- deve disporre delle competenze e delle qualifiche necessarie a valutare la situazione dell'entità debitrice e ad assumere i compiti di gestione dell'impresa;
- in alternativa al trasferimento dei crediti, deve avere la facoltà di recuperare le somme dovute all'impresa attraverso apposite procedure a carattere prioritario da esperire prima del soddisfacimento dei creditori;
- deve essere indipendente rispetto ai creditori e alle altre parti coinvolte nell'ambito delle procedure di insolvenza;
- in caso di conflitto di interessi, deve dimettersi dal suo incarico.

⁽¹⁴⁾ Tale considerando sarebbe così formulato: «È necessario che il presente regolamento si applichi alle procedure d'insolvenza (...), che il debitore sia una persona fisica o giuridica, un professionista o un privato».

⁽¹⁵⁾ Inoltre, disposizioni analoghe sono già previste dal diritto interno di alcuni Stati membri. In Belgio la procedura di «regolamento collettivo dei debiti» (*règlement collectif de dettes*) riguarda anche le procedure applicabili ai consumatori (legge del 5 luglio 1988), e in Germania non si fa alcuna distinzione tra le procedure applicabili ai commercianti e quelle applicabili ai privati (legge del 5 ottobre 1994).

⁽¹⁶⁾ Il curatore fallimentare, infatti, può essere un pubblico funzionario oppure un privato «approvato» dall'autorità pubblica competente e designato dal giudice ma pagato dai creditori.

⁽¹⁷⁾ Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 novembre 2011, sulle raccomandazioni alla Commissione sulle procedure d'insolvenza nel contesto del diritto societario dell'UE (2011/2066(INI)).

9.3 La Commissione, dunque, dovrebbe spingersi al di là di quanto previsto nell'articolo 31 della proposta di regolamento, che si limita a ratificare la prassi esistente e a disciplinare la cooperazione tra il curatore della procedura principale e i curatori della procedura secondaria.

10. Sviluppare i metodi di composizione extragiudiziale delle competenze per un sostegno e una gestione efficaci delle imprese

10.1 Favorire le procedure di concordato consentirebbe di accrescere la rapidità e l'efficacia dei piani di ristrutturazione delle imprese.

10.2 La loro durata media e il tasso di successo da esse generalmente registrato nell'UE militano a favore dell'adozione di questo approccio.

10.3 D'altronde, al CESE non sembra affatto che il ricorso sistematico ai giudici sia necessariamente la soluzione migliore.

Esso sostiene quindi l'idea di istituire nuovi organi - legati ad esempio al settore dell'economia - capaci, grazie a una composizione multidisciplinare (economica, finanziaria, giuridica), di aiutare rapidamente le imprese a superare le difficoltà finanziarie.

10.4 Questo sistema esiste già in diversi paesi, e potrebbe essere generalizzato ad altri Stati membri.

10.5 Infine, sarebbe utile che la Commissione pubblicasse periodicamente delle statistiche relative ai casi di insolvenza disciplinati dal regolamento in esame, consentendo così di valutare l'efficacia del sistema istituito.

Bruxelles, 22 maggio 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
