



Università telematica delle  
Camere di Commercio Italiane

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
GESTIONE FINANZIARIA D'IMPRESA  
E PREVENZIONE DELLA CRISI**

Ciclo XXXVIII

*Tesi di Dottorato di Ricerca in  
L'attuazione della Direttiva 2019/1023 "Insolvency"  
nei vari paesi dell'Unione Europea, esperienze a  
confronto e prospettive di riforma con particolare  
riguardo all'esdebitazione*

Dott. Francesco Avolio

**Coordinatore del Corso**

Chiar.ma Prof.ssa Maria Antonella Ferri

**Tutor**

Chiar.mo Prof. Pietro Paolo Ferraro

**Co-Tutor**

Chiar.mo Prof. Rosario Bianco

Anno Accademico 2024 / 2025



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



Università telematica delle  
Camere di Commercio Italiane

*"Gli imprevisti, le difficoltà, i cambiamenti, persino il dolore rappresentano delle opportunità: opportunità che ci costringono a scegliere. Ma non è facile vedere una risorsa in un'esperienza negativa, trarre lezioni da una sconfitta. Chi ci riesce possiede un dono straordinario"*

(Pietro Trabucchi).

*A mia madre Nuccia e a mio padre Gino,  
che con il loro amore e i loro sacrifici mi hanno portato fino a qui*

*ai miei zii Mariarosaria, Oreste e Giovanni per il loro costante sostegno e  
incoraggiamento*

*ai miei adorati nipoti Gabriele e Camilla*

*ai miei amici Giuseppe e Paola e alla cara Titti per il loro prezioso supporto*

*alla cara memoria di padre Antonio Pelle, del mio caro amico Andrea Cafiero*

*e del nostro grande maestro Prof. Giuseppe Tesauo*

## Indice

### Introduzione

1. Stato dell'Arte e Contesto Normativo .....	5
2. Metodologia della ricerca .....	6
3. Struttura della ricerca .....	6

### Capitolo 1 - Il diritto dell'insolvenza nell'Unione Europea: evoluzione e principi

1.1 Le ragioni dell'intervento europeo e internazionale in materia di insolvenza .....	8
1.2 La disciplina europea della crisi delle micro e piccole imprese nel sistema multilivello delle fonti: il ruolo delle Guide UNCITRAL nella costruzione di standard transnazionali .....	10
1.3 Dalla Direttiva 2017/1132 alla Direttiva (UE) 2019/1023 .....	35
1.4 Il principio del "second chance" e la cultura del risanamento precoce....	39
1.5 Le fonti normative europee e internazionali di riferimento .....	40
1.6 Il coordinamento tra diritto dell'insolvenza e libertà di stabilimento delle imprese .....	49

### Capitolo 2 - Analisi della Direttiva (UE) 2019/1023 ("Insolvency")

2.1 Obiettivi e struttura della Direttiva .....	51
2.2 La direttiva e le PMI in Europa .....	55

### Capitolo 3 - L'attuazione della Direttiva nei principali ordinamenti europei

3.1 Metodo di comparazione giuridica: risultati, criticità e buone pratiche.....	60
3.2 Francia: <i>l'adaptation du droit des entreprises en difficulté</i> .....	63
3.3 Belgio: le innovazioni del Livre XX del <i>Code de Droit Économique</i> .....	66

3.4 Austria: i modelli di <i>Schuldnerberatung</i> e la semplificazione delle procedure .....	69
---	----

#### **Capitolo 4 - L'attuazione della Direttiva nel diritto italiano**

4.1 Il recepimento con il D.Lgs. 83/2022: genesi e finalità .....	73
4.2 Le novità introdotte nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza .....	76
4.3 La crisi d'impresa nella prassi applicativa: analisi quantitativa equalitativa delle procedure concorsuali alla luce dei dati Unioncamere ...	86

#### **Capitolo 5 - La nuova proposta di Direttiva del 7 dicembre 2022 (COM (2022)702 final)**

5.1 Premessa e iter legislativo europeo: obiettivi generali della proposta .....	91
5.2 Analisi dei sette pilastri della proposta di direttiva .....	94
5.3 L'approccio dell'Unione verso l'armonizzazione minima .....	98
5.4 L'utilizzo di strumenti telematici istituiti dall'Unione: l'accesso alle banche dati e i "prospetti informativi" nell'ambito portale <i>e-Justice</i> . Il progetto DEUCE.....	101

#### **Capitolo 6 - L'esdebitazione e le interdizioni: profili comparati e prospettive evolutive**

6.1 L'esdebitazione: profili comparati e prospettive evolutive .....	127
6.2 Confronto con i modelli europei di " <i>second chance</i> " .....	131
6.3 Esdebitazione dell'incapiente e tutela del debitore onesto .....	144
6.4 Esdebitazione delle società: bilanciamento tra interessi dei creditori e tutela della dignità economica del debitore .....	158

**Capitolo 7 - Conclusioni: Verso un diritto europeo dell'insolvenza: prospettive e proposte**

7.1 L'armonizzazione dei sistemi nazionali: obiettivi raggiunti e ancora da conseguire ..... 172

7.2 Il ruolo delle istituzioni europee e degli operatori del diritto: proposte per un modello europeo di insolvenza più efficiente e inclusivo ..... 178

7.3 Un nuovo approccio sostenibile al diritto delle imprese in crisi .....182

**Bibliografia** ..... 191

**Giurisprudenza** ..... 194

**Sitografia** ..... 198

**Appendice A** - Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011..... 202

**Appendice B** - Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza ..... 214

## Introduzione

### Stato dell'Arte e Contesto Normativo

La Tesi di dottorato affronta l'interazione tra normativa europea e normativa nazionale in materia di insolvenza e in particolare si concentra sulla normativa italiana in tema di esdebitazione. Si parte con una panoramica sull'evoluzione del diritto dell'insolvenza nell'Unione Europea: Le ragioni dell'intervento europeo in materia di insolvenza con Direttiva (UE) 2019/1023 che introduce Il principio del "*second chance*" e la cultura del risanamento precoce. Si analizzano le fonti normative europee di riferimento e la tematica del coordinamento tra diritto dell'insolvenza e libertà di stabilimento delle imprese. Si prosegue con una analisi della Direttiva (UE) 2019/1023 ("*Insolvency*") e in particolare: Obiettivi e struttura della Direttiva, i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, Le misure di efficienza delle procedure di insolvenza, L'art. 33: clausola di revisione e prospettive di riforma entro il 2026; Il considerando n. 92 e la raccolta dei dati sull'attuazione da parte degli Stati membri. Di seguito si affronta il tema dell'attuazione della Direttiva nei principali ordinamenti europei con un focus su Francia, Belgio e Austria esaminando le prospettive di armonizzazione tra i diversi modelli nazionali. La tesi prosegue sul tema dell'attuazione della Direttiva nel diritto italiano: Il recepimento con il D.Lgs. 83/2022 e le novità introdotte nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza con particolare riguardo all'istituto dell'esdebitazione nel nuovo quadro normativo e con un confronto con la normativa previgente e con la prassi giurisprudenziale. La ricerca prosegue poi con l'esame della nuova proposta di Direttiva del 7 dicembre 2022 COM (2022)702 e con l'analisi dei sette pilastri della proposta di direttiva, affrontando il tema dell'approccio dell'Unione verso l'armonizzazione minima e delle implicazioni per gli ordinamenti nazionali. Infine, la tesi si concentra sull'esdebitazione nell'ordinamento italiano: profili comparati e

prospettive evolutive, sul tema del bilanciamento tra interessi dei creditori e tutela della dignità economica

### **Metodologia della ricerca**

La ricerca adotta un approccio metodologico multidisciplinare e misto.

La ricerca si pone come obiettivo generale l'individuazione del 'se' e del 'come': essa si propone di verificare quali norme nazionali sono state adottate per attuare la direttiva *Insolvency*, in particolare, SE sono state adottate le norme di attuazione e se sono stati raggiunti obiettivi a livello nazionale e regionale, anche in riferimento a quanto stabilito dall'art. 29 e al considerando n.92 della Direttiva per la raccolta dei dati sull'applicazione della stessa da parte degli Stati. L'obiettivo: COME favorire l'armonizzazione di alcuni profili delle normative degli Stati membri? in parte già realizzato nel passaggio dalla prima direttiva del 2017 alla seconda direttiva del 2019 (ad es. in materia di esdebitazione introducendo o rafforzando la stessa anche in paesi dove non era ancora adottata per le imprese) e anche in riferimento a quanto espressamente stabilito dalla Direttiva all'art.33 in cui si prevede una clausola di riesame con la riserva di una nuova proposta legislativa (come poi effettivamente avvenuto con la nuova proposta di Direttiva del 7.12.2022 della Commissione UE) e una prima relazione sull'applicazione della Direttiva entro il 17.7.2026.

### **Struttura della ricerca**

Dal punto di vista metodologico, le modalità della ricerca hanno avuto inizio con l'acquisizione e lo studio di documenti preparatori della direttiva "*Insolvency*" e di future riforme legislative come la nuova proposta di Direttiva del 7.12.2022 presso il Parlamento Europeo e la Commissione UE.

Partendo dalla Direttiva e dalla normativa nazionale di attuazione si e' passati poi all'analisi della dottrina e della giurisprudenza in materia e successivamente ai casi pratici. Le modalità della ricerca sono proseguite poi con la raccolta dei dati esistenti sui territori e presso i soggetti coinvolti anche tramite la rete delle camere di commercio collegate all'Università Mercatorum.

Si analizzeranno quindi i dati primari e secondari raccolti e i risultati potranno essere divulgati in appositi eventi e convegni tra gli operatori interessati affinché le conclusioni possano essere messe a disposizione dei decisori economici e politici.

## Capitolo 1 - Il diritto dell'insolvenza nell'Unione Europea: evoluzione e principi

### 1.1 Le ragioni dell'intervento europeo e internazionale in materia di insolvenza

La disciplina dell'insolvenza ha storicamente rappresentato un baluardo della sovranità statale, radicando le proprie regole nel diritto processuale e sostanziale di ciascun ordinamento nazionale; tuttavia, in un contesto di integrazione economica avanzata come quello realizzato dall'Unione Europea la natura intrinsecamente transfrontaliera delle moderne imprese ha reso anacronistica e pregiudizievole la totale indipendenza dei singoli sistemi concorsuali.

Le procedure di insolvenza che coinvolgono debitori con *assets* o passività in più Stati membri sono divenute la norma, non l'eccezione, determinando la necessità ineludibile di un intervento sovranazionale che non è mosso da un mero desiderio di uniformità legislativa bensì dalla stringente esigenza di garantire la piena realizzazione e il corretto funzionamento del Mercato Unico.

La frammentazione delle normative nazionali costituiva e in parte costituisce tuttora un ostacolo insormontabile alla libera circolazione dei capitali e all'esercizio della libertà di stabilimento, principi cardine del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, poiché tali barriere si manifestavano principalmente attraverso l'incertezza legale e i costi elevati per la gestione di procedure parallele oltre alla disparità di trattamento dei creditori a seconda dello Stato in cui veniva aperta la procedura concorsuale.

Le divergenze tra i singoli ordinamenti nazionali in materia di insolvenza erano profonde, differenziandosi nei criteri per l'apertura delle procedure, nella definizione dello stato di crisi, nell'estensione dello spossessamento

del debitore e negli effetti sui contratti in corso, creando così un ambiente fertile per il cosiddetto *forum shopping* ossia la pratica per cui il debitore o i creditori sceglievano la giurisdizione più favorevole per l'apertura della procedura spesso manipolando il criterio di collegamento per ottenere benefici procedurali o sostanziali<sup>1</sup>.

Per contrastare questi fenomeni, l'Unione Europea ha inizialmente adottato una strategia basata sull'armonizzazione delle norme di diritto internazionale privato culminata con il Regolamento (CE) n. 1346/2000 e successivamente con la sua rifusione nel Regolamento (UE) n. 2015/848, ma la spinta all'armonizzazione del diritto dell'insolvenza non è un fenomeno esclusivo dell'Unione Europea, bensì si iscrive in un più ampio dialogo tra sistemi a livello globale guidato in particolare dalla Commissione delle Nazioni Unite per il Diritto Commerciale Internazionale (UNCITRAL).

L'intervento unionale trae linfa dalle *best practices* elaborate in sede internazionale e al contempo ne alimenta lo sviluppo, assumendo rilevanza specifica il lavoro di UNCITRAL focalizzato sulla crisi e l'insolvenza delle *micro-small enterprises* (MSEs) la cui trattazione si rivela essenziale per comprendere la direzione evolutiva del diritto concorsuale contemporaneo orientato verso la proporzionalità e la specializzazione degli strumenti<sup>2</sup>.

Le MSEs rappresentano la spina dorsale dell'economia ma i quadri normativi tradizionali pensati per grandi dissesti si rivelano spesso inadeguati per le loro esigenze specifiche; pertanto, la necessità di fornire a queste realtà procedure semplificate rapide e meno onerose capaci di massimizzare il valore residuo dell'impresa e favorire il *fresh start* ha

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (rifusione), considerando 4.

<sup>2</sup> E. Savarese, *Crisi e insolvenza delle micro-small enterprises nei lavori dell'UNCITRAL*, in G. D'Attorre - N. De Luca - E. Savarese (a cura di), *Il diritto concorsuale alla prova del dialogo tra sistemi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024, p. 147 e ss.

costituito il principale motore per l'impegno di UNCITRAL allineandosi perfettamente con le finalità della Direttiva (UE) 2019/1023<sup>3</sup>.

L'organizzazione internazionale, attraverso la sua *Legislative Guide on Insolvency Law* e i successivi addendum specifici per le MSEs, propone un modello di diritto concorsuale che fa della flessibilità e della riduzione della formalità i suoi elementi distintivi, promuovendo soluzioni extragiudiziali o semi-giudiziali che si adattino alla limitata struttura organizzativa delle microimprese. Il confronto con i risultati internazionali è dunque fondamentale per comprendere la direzione del diritto concorsuale unionale che è una direzione orientata alla proporzionalità procedurale e alla promozione di una cultura economica che valuti il risanamento come elemento intrinseco alla dinamica del Mercato Unico<sup>4</sup>.

## **1.2 Il ruolo delle Guide UNCITRAL nella costruzione di standard transnazionali**

### **1.2.1 L'integrazione sistematica delle fonti internazionali: dal diritto uniforme alla governance multilivello**

L'integrazione delle fonti internazionali non può essere intesa come mero richiamo esterno o come semplice clausola di stile comparatistica. Essa implica, piuttosto, una lettura coordinata e funzionale dei diversi livelli normativi – globale, regionale ed interno – alla luce di una logica di complementarità e di armonizzazione progressiva. La stessa esperienza europea, con la Direttiva (UE) 2019/1023 sui quadri di ristrutturazione preventiva e con l'evoluzione del Regolamento (UE) 2015/848 in materia di insolvenza transfrontaliera, si colloca in un dialogo costante con le

---

<sup>3</sup> E. Savarese, *Crisi e insolvenza delle micro-small enterprises nei lavori dell'UNCITRAL*, cit., p. 148.

<sup>4</sup> E. Savarese, *Crisi e insolvenza delle micro-small enterprises nei lavori dell'UNCITRAL*, cit., p. 150 e ss.

elaborazioni UNCITRAL, sia sul piano concettuale sia su quello tecnico-operativo.

Tale dialogo si inserisce, più in generale, in un contesto nel quale il diritto della crisi e dell'insolvenza è sempre meno riconducibile a una dimensione esclusivamente statale. Come è stato efficacemente osservato, si tratta di un settore che, pur tradizionalmente considerato espressione privilegiata della potestas coercitiva dello Stato e dunque refrattario a processi di coordinamento sovra- e transnazionale, è oggi profondamente inciso dall'influsso sovranazionale, che orienta sia l'individuazione delle questioni meritevoli di intervento normativo sia le stesse opzioni regolatorie adottate dai legislatori nazionali<sup>5</sup>.

Il processo di integrazione eurounitaria in materia di crisi e insolvenza costituisce, sotto questo profilo, un passaggio decisivo. L'Unione europea ha progressivamente sviluppato un programma normativo ampio e ambizioso, volto non soltanto a favorire il coordinamento tra procedure nazionali, ma anche a promuovere una crescente armonizzazione materiale dei sistemi degli Stati membri, in particolare con riguardo alla gestione preventiva e tempestiva delle crisi di impresa e alla disciplina delle piccole e medie imprese<sup>6</sup>. Tale programma, tuttavia, non si sviluppa in modo isolato rispetto al contesto globale.

---

<sup>5</sup> Cfr. G. D'Attorre - N. de Luca - E. Savarese (a cura di), *Il diritto concorsuale alla prova del dialogo tra sistemi*, Introduzione, Napoli, 2024, p. IX, ove si sottolinea come il diritto della crisi e dell'insolvenza recepisca «in modo sempre più significativo l'influsso sovranazionale», incidendo anche su un settore tradizionalmente considerato espressione della potestas coercitiva statale.

<sup>6</sup> Ivi, p. IX-X, in cui si evidenzia come l'intervento eurounitario non miri più al solo coordinamento, ma a una crescente armonizzazione materiale dei sistemi giuridici degli Stati membri.

Come emerge esplicitamente dai preamboli degli atti unionali – tra cui Il Regolamento (UE) 2015/848 – il riferimento ai lavori dell’UNCITRAL è costante e non meramente ornamentale. Esso segnala la consapevolezza della centralità, a livello globale, di determinati fenomeni economici e giuridici e l’esigenza di collocare l’intervento europeo entro un orizzonte più ampio di convergenza regolatoria<sup>7</sup>. In questa prospettiva, la produzione normativa dell’UNCITRAL in materia di insolvenza transfrontaliera, crisi delle micro-small enterprises e insolvenza di gruppo non costituisce soltanto un repertorio di soluzioni tecniche, ma rappresenta un vero e proprio laboratorio di standard transnazionali, rispetto al quale l’ordinamento dell’Unione si pone in una relazione di dialogo e, talvolta, di recezione mediata. La metodologia che ne deriva è necessariamente comparativa e multilivello. Muovendo dall’orizzonte universale delle fonti elaborate in sede ONU, passando per la dimensione regionale del diritto dell’Unione europea e approdando alle specificità degli ordinamenti statali, si delinea un percorso “a piramide” che consente di cogliere tanto le armonie quanto le persistenti disarmonie tra i diversi sistemi, ricercandone le ragioni storiche, culturali e socioeconomiche<sup>8</sup>.

In questo quadro, l’integrazione sistematica delle fonti internazionali non solo arricchisce l’analisi della disciplina europea della crisi delle MSE, ma ne costituisce una condizione metodologica imprescindibile. La multidimensionalità delle regole incidenti nel governo della crisi impone, infatti, un livello superiore di consapevolezza circa il carattere ormai non più riducibile a un esclusivo rilievo locale di molte questioni sistemiche. Da

---

<sup>7</sup> Ivi, p. X, con riferimento al costante richiamo nei preamboli degli atti dell’Unione ai lavori del Group V dell’UNCITRAL quale espressione della centralità globale di taluni fenomeni economico-giuridici.

<sup>8</sup> Ivi, p. X-XI, dove si descrive la scelta metodologica di un percorso che, dall’orizzonte universale dell’UNCITRAL, passa al diritto dell’Unione e giunge agli ordinamenti nazionali, in una prospettiva comparativa volta a individuare “armonie” e “disarmonie”.

tale consapevolezza possono derivare impulsi ricostruttivi e interpretativi fecondi, nonché un contributo più maturo al processo riformatore del legislatore, europeo e nazionale<sup>9</sup>.

### **1.2.1.1 Il ruolo sistemico dell'UNCITRAL nel diritto dell'insolvenza globale**

L'UNCITRAL ha sviluppato nel tempo un corpus normativo articolato in materia di insolvenza, che comprende: 1) la **Model Law on Cross-Border Insolvency (1997, emendata 2013)**; 2) la **Model Law on Recognition and Enforcement of Insolvency-Related Judgments (2018)**; 3) la **Model Law on Enterprise Group Insolvency (2019)**; 4) la **UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law** (in più parti); 5) la **Legislative Guide on Insolvency Law for Micro- and Small Enterprises (2021-2022)**.

Tale produzione normativa non ha natura vincolante, ma costituisce uno strumento di armonizzazione soft, fondato su una tecnica di raccomandazione legislativa e di guida interpretativa. La forza sistemica di questi testi non deriva dalla loro coercibilità, bensì dalla loro capacità di fissare principi, modelli e criteri funzionali che gli ordinamenti statali sono indotti ad adottare per esigenze di prevedibilità, cooperazione e integrazione economica.

In particolare, la Legislative Guide for MSEs si colloca espressamente come **parte quinta della più ampia Legislative Guide on Insolvency Law**, evidenziando una logica di continuità sistematica tra disciplina generale dell'insolvenza e regime semplificato per micro e piccole imprese. Tale struttura è significativa: non si tratta di un regime isolato o eccezionale, ma di un adattamento funzionale dei principi generali dell'insolvenza alle specificità delle MSE.

---

<sup>9</sup> Ivi, p. XI, sulla necessità di una “triplice lente di osservazione” (internazionale, unionale e interna) e sulla multidimensionalità delle regole in materia di crisi e insolvenza quale presupposto di una più matura consapevolezza sistemica.

### **1.2.1.2 La costruzione di standard transnazionali per le MSE**

La Legislative Guide per le MSE individua come obiettivo primario l'istituzione di un **"simplified insolvency regime"**, caratterizzato da rapidità, accessibilità, riduzione dei costi e tutela equilibrata degli interessi coinvolti. Gli obiettivi chiave includono: 1) procedure snelle ed economicamente sostenibili; 2) promozione del **"fresh start"** per l'imprenditore meritevole; 3) protezione dei creditori e dei lavoratori; 4) prevenzione degli abusi; 5) preservazione dell'occupazione ove possibile. Tali elementi mostrano una evidente convergenza con le finalità perseguite dall'ordinamento europeo. La Direttiva 2019/1023 insiste anch'essa su **early restructuring**, seconda opportunità, salvaguardia del valore aziendale e protezione degli stakeholders. Tuttavia, l'elaborazione UNCITRAL si distingue per l'adozione di una prospettiva globale, attenta alle differenze strutturali tra ordinamenti e alla necessità di offrire modelli flessibili adattabili a contesti economici differenti. L'integrazione sistematica delle fonti internazionali non si esaurisce nel recepimento formale di modelli normativi, ma comporta un'analisi comparata dei nuclei concettuali che strutturano la disciplina della crisi delle micro e piccole imprese a livello globale e regionale. In tale prospettiva, l'esperienza europea – in particolare attraverso la Direttiva (UE) 2019/1023 e il Regolamento (UE) 2015/848 – si colloca in un dialogo funzionale con i lavori del Working Group V dell'UNCITRAL, secondo quella **"triplice lente"** (internazionale, unionale e interna) che la dottrina più recente ha indicato come metodologia imprescindibile per comprendere l'evoluzione del diritto concorsuale contemporaneo<sup>10</sup>.

Si possono individuare, in particolare, quattro assi concettuali comuni.

#### **a. Centralità dell'accesso anticipato alla procedura**

Le *UNCITRAL Legislative Recommendations on Insolvency Law* e, soprattutto, la *Legislative Guide on Insolvency Law – Part Five: Insolvency of Micro and Small*

---

<sup>10</sup> G. D'Attorre – N. de Luca – E. Savarese (a cura di), *Il diritto concorsuale alla prova del dialogo tra sistemi*, Introduzione, Napoli, 2024, p. XI, sulla **"triplice lente di osservazione"** (internazionale, unionale e interna) e sulla multidimensionalità delle regole della crisi.

*Enterprises* valorizzano l'accesso precoce a procedure semplificate, in una fase anteriore alla conclamata insolvenza. L'obiettivo è consentire l'attivazione dello strumento ristrutturativo in presenza di una situazione di "financial distress" o "likelihood of insolvency", senza richiedere la prova piena dell'insolvenza irreversibile.

Analogia impostazione è accolta nel diritto dell'Unione europea dalla **Direttiva (UE) 2019/1023**, il cui art. 4, par. 1, impone agli Stati membri di garantire ai debitori l'accesso a un quadro di ristrutturazione preventiva «in una fase precoce», quando sussiste una «probabilità di insolvenza». La scelta lessicale ("likelihood of insolvency") è coerente con la logica UNCITRAL di anticipazione dell'intervento. La Direttiva, inoltre, al considerando 24, chiarisce che l'accesso tempestivo è funzionale a «evitare l'insolvenza» e a «garantire la sostenibilità dell'attività economica», riducendo il rischio di liquidazioni distruttive di valore. Tale approccio si inserisce nel più ampio programma eurounitario di progressiva armonizzazione materiale del diritto della crisi, che – come evidenziato in dottrina – segna il superamento di una mera logica di coordinamento procedurale<sup>11</sup>. L'anticipazione dell'accesso alla procedura, dunque, costituisce un punto di convergenza strutturale tra soft law globale e diritto unionale, e rappresenta uno degli snodi principali della governance multilivello della crisi.

## **b. Modello debtor-in-possession**

Un secondo nucleo concettuale riguarda il modello organizzativo della procedura. L'UNCITRAL, nelle raccomandazioni relative alle MSE, individua come opzione preferenziale il mantenimento del debitore nella gestione dell'impresa (debtor-in-possession), con intervento dell'autorità o dell'esperto limitato a funzioni di supervisione o assistenza. Tale soluzione

---

<sup>11</sup> Ivi, p. IX-X, sul passaggio dal mero coordinamento procedurale alla crescente armonizzazione materiale dei sistemi nazionali in materia di crisi e insolvenza.

è giustificata da esigenze di proporzionalità, contenimento dei costi e riduzione dello stigma associato all'apertura della procedura.

Il diritto europeo recepisce chiaramente questa logica nell'art. 5 della **Direttiva (UE) 2019/1023**, il quale stabilisce che gli Stati membri garantiscano che il debitore mantenga «il controllo totale o almeno parziale dei suoi attivi e della gestione corrente dell'impresa». La nomina di un professionista nel campo della ristrutturazione (art. 5, par. 2 e art. 6) è configurata come eventuale e non automatica.

Si tratta di una scelta di politica legislativa coerente con l'obiettivo di incentivare l'emersione tempestiva della crisi, superando la tradizionale identificazione tra procedura concorsuale e spossessamento. In questa prospettiva, la ristrutturazione preventiva europea si allinea alle raccomandazioni UNCITRAL e si colloca nel solco di una trasformazione del diritto concorsuale da diritto della liquidazione a diritto della continuità aziendale. Anche sotto questo profilo, l'esperienza europea conferma l'influsso di modelli elaborati in sede internazionale, secondo quella dinamica di dialogo tra sistemi che la letteratura recente ha posto al centro della riflessione metodologica<sup>12</sup>.

### **c. Meccanismi presuntivi di consenso (deemed approval) e cram-down**

Un terzo asse di convergenza riguarda la formazione del consenso creditorio nelle insolvenze di piccola dimensione.

L'UNCITRAL, consapevole della frequente disaffezione o inerzia dei creditori nelle procedure relative a MSE, introduce meccanismi semplificati di approvazione del piano, inclusi strumenti di "*deemed consent*" o di approvazione presunta in caso di mancata opposizione entro termini determinati.

---

<sup>12</sup> Ivi, p. X, sul costante riferimento, negli atti dell'Unione, ai lavori del Group V UNCITRAL quale espressione della centralità globale dei fenomeni regolati.

Nel diritto dell'Unione, pur non essendo previsto in modo espreso un meccanismo generalizzato di deemed approval, la **Direttiva (UE) 2019/1023** valorizza strumenti funzionalmente analoghi attraverso: 1) il voto per classi (art. 9); 2) la possibilità di omologazione nonostante il dissenso di una o più classi (cross-class cram-down, art. 11); 3) il principio secondo cui l'opposizione minoritaria può essere superata in presenza di determinate condizioni di equità. La logica sottostante è comune: evitare che l'inerzia o l'ostruzionismo di singoli creditori compromettano la ristrutturazione, specialmente nei contesti di ridotta complessità organizzativa e di frammentazione del ceto creditorio tipici delle MSE. Si tratta di un'ulteriore conferma della convergenza tra standard transnazionali e diritto unionale, nel quadro di un processo che non è di mera ricezione, ma di progressiva armonizzazione materiale<sup>13</sup>.

#### **d. Disciplina dell'esdebitazione e seconda opportunità**

Il quarto nucleo concerne la disciplina della cd "discharge" o esdebitazione L'UNCITRAL, nelle raccomandazioni sulle micro e small enterprises, sottolinea la necessità di una esdebitazione rapida, proporzionata e accessibile, quale elemento essenziale per favorire il reinserimento dell'imprenditore nel circuito economico. La **Direttiva (UE) 2019/1023**, agli artt. 20-23, introduce un regime armonizzato di esdebitazione per gli imprenditori, imponendo agli Stati membri di garantire la piena esdebitazione entro un termine massimo di tre anni (art. 21). Il considerando 72 esplicita che tale disciplina è funzionale alla promozione della "seconda opportunità". La convergenza tra i due modelli è evidente: rapidità, proporzionalità e riduzione dello stigma costituiscono gli assi portanti della disciplina. L'esdebitazione non è più concepita come misura eccezionale, ma come componente strutturale del sistema. Anche qui si manifesta la dimensione multilivello del diritto della crisi: la scelta unionale

---

<sup>13</sup> Ivi, p. X-XI, sul metodo comparativo tra orizzonte universale, diritto dell'Unione e ordinamenti statali, volto a individuare armonie e disarmonie.

si inserisce in un contesto globale di elaborazione di standard condivisi, che supera la tradizionale autoreferenzialità del diritto concorsuale statale<sup>14</sup>. L'analisi comparata dei quattro nuclei concettuali mostra che l'integrazione delle fonti internazionali non è un esercizio meramente descrittivo, ma una chiave interpretativa necessaria per comprendere la disciplina europea della crisi delle MSE. Il diritto dell'Unione non opera in isolamento, ma si colloca in un dialogo strutturato con l'UNCITRAL, contribuendo alla costruzione di standard transnazionali in materia di accesso precoce, governance della procedura, formazione del consenso e seconda opportunità. La multidimensionalità delle regole in materia di crisi e insolvenza impone, dunque, un approccio che tenga insieme orizzonte universale, livello regionale e ordinamenti nazionali, secondo quella prospettiva sistemica che la dottrina ha individuato come tratto caratterizzante dell'evoluzione contemporanea del diritto concorsuale.

### **1.2.1.3 Il coordinamento tra insolvenza e enforcement: la prospettiva transnazionale**

Un ulteriore profilo di integrazione delle fonti internazionali riguarda il rapporto tra insolvenza e riconoscimento delle decisioni in materia di insolvenza. La *UNCITRAL Model Law on Recognition and Enforcement of Insolvency-Related Judgments* (2018) rappresenta, sotto questo profilo, un passaggio evolutivo significativo rispetto alla precedente *Model Law on Cross-Border Insolvency* del 1997.

Mentre quest'ultima si concentra principalmente sul riconoscimento della procedura straniera e sulla cooperazione tra corti e amministratori, il testo del 2018 estende espressamente il meccanismo di riconoscimento alle **decisioni connesse all'insolvenza**, ossia a quei provvedimenti che, pur non

---

<sup>14</sup> Ivi, p. IX-XI, sulla perdita del carattere esclusivamente statale del diritto concorsuale e sulla sua crescente permeabilità all'influsso sovranazionale.

costituendo atti di apertura o chiusura della procedura, derivano direttamente dalla stessa o ne sono strettamente collegati (ad esempio azioni revocatorie, azioni di responsabilità contro amministratori, decisioni su crediti o su piani di ristrutturazione).

La logica è chiara: evitare che la frammentazione territoriale dell'enforcement comprometta l'effettività della procedura principale e consenta fenomeni di forum shopping o di dispersione dell'attivo.

Tale evoluzione si pone in evidente consonanza con l'impianto del **Regolamento (UE) 2015/848**, che, agli artt. 19 e 32, prevede il riconoscimento automatico non solo della decisione di apertura della procedura di insolvenza, ma anche: 1) delle decisioni relative allo svolgimento e alla chiusura della procedura; 2) delle decisioni che derivano direttamente dalla procedura e le sono strettamente connesse; 3) dei provvedimenti conservativi adottati successivamente alla domanda di apertura. In particolare, l'art. 32 del Regolamento estende il principio del mutuo riconoscimento anche alle decisioni ancillari, recependo una nozione ampia di "decisioni relative all'insolvenza" analoga a quella valorizzata dall'UNCITRAL nel 2018.

La Corte di giustizia ha più volte chiarito che il fondamento di tale meccanismo risiede nel principio di **fiducia reciproca** tra gli Stati membri, che implica: 1) da un lato, che il giudice dello Stato di apertura accerti la propria competenza ai sensi dell'art. 3 (COMI o dipendenza); 2) dall'altro, che i giudici degli altri Stati membri riconoscano automaticamente la decisione senza poter sindacare tale accertamento. Questo assetto rafforza la dimensione funzionale della procedura principale e consolida il principio di universalità (sia pure attenuata), evitando conflitti tra decisioni e duplicazioni di procedimenti.

Un ulteriore livello di integrazione riguarda il rapporto tra il Regolamento 2015/848 e il Regolamento (UE) 1215/2012 (Bruxelles I-bis).

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha elaborato un criterio distintivo ormai consolidato: rientrano nell'ambito del Regolamento sull'insolvenza le azioni che derivano direttamente dalla procedura e vi si inseriscono strettamente, mentre restano soggette al sistema Bruxelles I-bis le azioni di natura civile e commerciale prive di tale nesso funzionale.

Tale distinzione non è meramente tecnica, ma incide direttamente sul regime di riconoscimento: 1) le decisioni rientranti nel Regolamento 2015/848 beneficiano del riconoscimento automatico e del regime semplificato previsto dall'art. 32; 2) quelle rientranti nel Bruxelles I-bis seguono il diverso regime di riconoscimento ed esecuzione previsto da quest'ultimo. Si tratta di un esempio paradigmatico di coordinamento tra fonti unionali diverse, che riflette la stessa esigenza sistemica di evitare sovrapposizioni e lacune nel governo dell'insolvenza transfrontaliera. L'integrazione tra disciplina dell'insolvenza e disciplina del riconoscimento delle decisioni non costituisce un fenomeno isolato, ma si inserisce in una più ampia dinamica di dialogo tra livelli normativi. Come evidenziato da autorevole dottrina, il diritto della crisi e dell'insolvenza è oggi sempre più inciso dall'influsso sovranazionale, e l'orizzonte interpretativo deve necessariamente muoversi lungo una triplice dimensione: internazionale (UNCITRAL), regionale (Unione europea) e interna.

In tale prospettiva, la Model Law del 2018 e il Regolamento 2015/848 non sono strumenti alternativi, ma espressioni convergenti di una medesima logica funzionale: 1) assicurare l'unitarietà del trattamento della crisi; 2) evitare decisioni incompatibili o frammentate; 3) massimizzare il valore del patrimonio del debitore; 4) rafforzare la cooperazione tra autorità giudiziarie. La costruzione di standard transnazionali in materia di riconoscimento delle decisioni di insolvenza – comprese quelle ancillari –

rappresenta dunque uno dei punti di maggiore maturità del dialogo tra sistemi, confermando la progressiva erosione della concezione statualistica del diritto concorsuale e la sua trasformazione in un ambito di governance multilivello.

#### **1.2.1.4 La logica multilivello: complementarità e non sovrapposizione**

L'integrazione sistematica delle fonti internazionali non implica una gerarchizzazione rigida tra diritto UE e strumenti UNCITRAL. Piuttosto, emerge una dinamica di complementarità: 1) il diritto dell'Unione produce norme vincolanti per gli Stati membri; 2) l'UNCITRAL fornisce standard modellistici che orientano le riforme nazionali anche oltre l'UE; 3) la prassi comparata alimenta un dialogo circolare tra livello globale e regionale. In particolare, le Guide UNCITRAL si configurano come testi di raccordo tra ordinamenti con tradizioni giuridiche differenti, offrendo una piattaforma comune di principi (massimizzazione del valore, par condicio creditorum, tutela degli stakeholder, certezza del diritto). L'Unione europea, a sua volta, recepisce e rielabora tali principi all'interno del proprio sistema normativo, contribuendo alla loro diffusione globale.

#### **1.2.2 Guide UNCITRAL e diritto dell'Unione europea: convergenze strutturali e integrazione funzionale nella disciplina delle MSE**

L'integrazione sistematica delle fonti internazionali nella disciplina europea richiede un'analisi comparativa puntuale tra le raccomandazioni UNCITRAL e gli strumenti normativi dell'Unione. Non si tratta soltanto di registrare affinità di contenuto, ma di comprendere come i principi elaborati in sede UNCITRAL si traducano in categorie operative, modelli procedurali e scelte di policy nel diritto europeo.

##### **a) Costituzione e preservazione dell'insolvency estate**

Un ulteriore punto di contatto riguarda la disciplina dell'insolvency estate.

La Guide UNCITRAL raccomanda: 1) la chiara individuazione dei beni inclusi nell'attivo; 2) l'inclusione di beni acquisiti successivamente; 3) l'effettività dei meccanismi di avoidance. Particolare attenzione è dedicata

alla protezione del patrimonio nelle fasi iniziali mediante la sospensione delle azioni esecutive individuali (stay of proceedings).

Anche il diritto europeo, pur lasciando ampio margine agli ordinamenti nazionali, riconosce la centralità del stay of proceedings come strumento funzionale alla ristrutturazione. La logica di preservazione del valore e di gestione collettiva del patrimonio rappresenta un principio comune, già affermato nella parte generale della Legislative Guide UNCITRAL e richiamato nella disciplina delle MSE.

L'integrazione sistematica delle fonti consente quindi di cogliere una linea di continuità: la disciplina semplificata non rinuncia ai principi fondamentali dell'insolvenza, ma li declina in forma proporzionata.

#### **b) Il trattamento unitario dei debiti e la questione delle garanzie personali**

Uno dei profili più innovativi della Guide UNCITRAL riguarda la raccomandazione di affrontare in modo unitario tutti i debiti dell'imprenditore individuale, inclusi quelli personali, salvo necessità di coordinamento con altri regimi.

La Guide riconosce che nelle MSE vi è spesso una commistione tra debiti aziendali e personali, anche per effetto delle garanzie personali prestate per esigenze imprenditoriali.

Questa impostazione ha rilevanti implicazioni sistemiche: 1) supera la rigida separazione tra insolvenza commerciale e insolvenza personale; 2) impone meccanismi di coordinamento procedurale; 3) richiede un'interazione con il diritto di famiglia e con la disciplina delle garanzie. Anche l'ordinamento europeo ha progressivamente ampliato l'attenzione verso la seconda opportunità per l'imprenditore persona fisica, come emerge dalla **Direttiva (UE) 2019/1023**, la quale, nel disciplinare l'accesso all'esdebitazione (artt. 20-23), recepisce il principio del *fresh start* e

presuppone un trattamento unitario della posizione debitoria dell'imprenditore insolvente.

### **c) Il quadro istituzionale: autorità competente e professionalizzazione**

La Guide UNCITRAL introduce la figura della **competent authority**, preferita al termine "court" per consentire soluzioni flessibili, anche amministrative. Essa può essere affiancata da un independent professional con funzioni specifiche.

Questa scelta evidenzia una tendenza alla differenziazione funzionale: 1) non tutte le insolvenze richiedono una gestione giurisdizionale piena; 2) nelle MSE è essenziale contenere costi e formalità; 3) occorre garantire comunque supervisione e controllo. Il diritto europeo non impone un modello istituzionale uniforme: la **Direttiva (UE) 2019/1023**, nel disciplinare i quadri di ristrutturazione preventiva, lascia agli Stati membri un ampio margine nella designazione dell'autorità competente – giudiziaria o amministrativa – e nella configurazione del ruolo del professionista della ristrutturazione (artt. 4-5), confermando una logica di flessibilità istituzionale che presenta un evidente parallelismo con l'impostazione funzionale adottata dalla Guide UNCITRAL.

L'analisi comparativa dimostra che il diritto europeo e le Guide UNCITRAL condividono: 1) una medesima finalità economica (massimizzazione del valore e continuità); 2) un comune obiettivo sociale (seconda opportunità e riduzione dello stigma); 3) una logica di proporzionalità rispetto alla dimensione dell'impresa. Le differenze riguardano principalmente il grado di vincolatività e il livello di dettaglio tecnico. Mentre l'Unione europea adotta strumenti normativi obbligatori, l'UNCITRAL opera attraverso raccomandazioni flessibili. Tuttavia, proprio questa flessibilità consente agli standard UNCITRAL di fungere da matrice sistemica di riferimento, influenzando indirettamente le riforme europee e nazionali.

L'integrazione sistematica delle fonti internazionali, dunque, non si traduce in una mera sovrapposizione normativa, ma in un processo di armonizzazione funzionale, nel quale: 1) il livello globale elabora principi e modelli; 2) il livello europeo li recepisce e li adatta in forma vincolante; 3) il livello nazionale li implementa in concreto.

### **1.2.3 Cooperazione transfrontaliera, riconoscimento delle decisioni e integrazione sistemica: l'interazione tra strumenti UNCITRAL e diritto europeo**

L'integrazione sistematica delle fonti internazionali non può prescindere dall'analisi della dimensione transfrontaliera dell'insolvenza. Se è vero che le MSE operano prevalentemente su scala locale o nazionale, è altrettanto vero che l'internazionalizzazione delle catene di fornitura, la digitalizzazione dei mercati e la crescente mobilità dei fattori produttivi rendono sempre più frequenti situazioni di esposizione transnazionale anche per imprese di dimensione ridotta. In questo contesto, la costruzione di standard comuni in materia di cooperazione, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni assume un ruolo strutturale.

Gli strumenti elaborati in sede UNCITRAL – in particolare la **Model Law on Cross-Border Insolvency (1997, emendata 2013)**, la **Model Law on Recognition and Enforcement of Insolvency-Related Judgments (2018)** e la **Model Law on Enterprise Group Insolvency (2019)** – costituiscono il principale riferimento globale per la disciplina dell'insolvenza transfrontaliera. Essi si collocano in dialogo, e talora in tensione, con il Regolamento (UE) 2015/848 e con l'assetto europeo della cooperazione giudiziaria in materia civile.

#### **a. Dalla cooperazione territoriale attenuata al coordinamento funzionale**

La Model Law on Cross-Border Insolvency si fonda su un principio di cooperazione che supera il tradizionale territorialismo puro, pur senza adottare un universalismo integrale. Essa prevede il riconoscimento di una procedura straniera principale, individuata nel luogo del centro degli interessi principali (COMI), e di eventuali procedure secondarie, favorendo il coordinamento tra le autorità coinvolte. **Il Regolamento (UE) 2015/848** recepisce una logica analoga, pur collocandola in un sistema di integrazione più avanzato. La nozione di COMI, il riconoscimento automatico delle decisioni di apertura della procedura e il coordinamento tra procedure principali e secondarie costituiscono elementi di evidente convergenza tra il modello europeo e quello UNCITRAL.

L'integrazione sistemica delle fonti internazionali emerge con particolare chiarezza nell'interpretazione evolutiva della cooperazione tra corti. La Model Law incoraggia comunicazioni dirette tra autorità giudiziarie, scambio di informazioni e coordinamento operativo. Analogamente, il Regolamento europeo prevede obblighi di cooperazione e di comunicazione tra curatori e giudici degli Stati membri.

Questa convergenza non è casuale, ma riflette un progressivo consolidamento di standard transnazionali condivisi in materia di gestione coordinata delle insolvenze. La cooperazione non è più un elemento opzionale o residuale, ma una componente strutturale del sistema.

#### **b. Il riconoscimento delle decisioni connesse all'insolvenza: un ampliamento funzionale**

Un'evoluzione particolarmente significativa è rappresentata dalla **Model Law on Recognition and Enforcement of Insolvency-Related Judgments (2018)**, che estende la cooperazione al riconoscimento di decisioni "relative" all'insolvenza, ma non necessariamente coincidenti con la decisione di apertura della procedura.

Questo ampliamento funzionale risponde a un'esigenza concreta: evitare frammentazioni e conflitti tra decisioni giudiziarie adottate in contesti giuridici diversi ma connesse alla medesima situazione di crisi. Le azioni revocatorie, le decisioni in materia di responsabilità degli amministratori, le pronunce relative alla validità di atti compiuti in prossimità dell'insolvenza rappresentano ambiti nei quali il rischio di incoerenza sistemica è elevato.

Il diritto europeo, pur non avendo adottato uno strumento analogo alla Model Law del 2018, ha progressivamente esteso l'ambito del riconoscimento automatico alle decisioni che derivano direttamente dalla procedura d'insolvenza e vi sono strettamente connesse.

L'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea ha contribuito in modo decisivo a chiarire i confini tra materie rientranti nel Regolamento insolvenza e materie soggette al Regolamento Bruxelles I-bis. Già in epoca anteriore al Regolamento 1346/2000, la Corte aveva affermato che sono escluse dall'ambito della Convenzione di Bruxelles (e oggi del Regolamento Bruxelles I-bis) le azioni che "derivano direttamente dalla procedura di insolvenza e vi si inseriscono strettamente" (Corte giust., 22 febbraio 1979, C-133/78, *Gourdain c. Nadler*)<sup>15</sup>. Il criterio elaborato dalla Corte è dunque duplice e cumulativo: 1) l'azione deve derivare direttamente dalla procedura di insolvenza; 2) essa deve inserirsi strettamente nella stessa, ossia trovare fondamento in norme speciali del diritto concorsuale e non nel diritto civile o commerciale comune. Tale

---

<sup>15</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 12 febbraio 2009, causa C-339/07, *Seagon c. Deko Marty Belgium NV*, ECLI:EU:C:2009:83. La Corte ha affermato che l'azione revocatoria proposta dal curatore fallimentare rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento (CE) n. 1346/2000 (oggi Regolamento (UE) 2015/848), in quanto direttamente derivante dalla procedura di insolvenza e strettamente connessa ad essa, essendo fondata su norme speciali derogatorie del diritto comune.

giurisprudenza ha una rilevanza sistemica: essa non si limita a distribuire competenze tra strumenti normativi, ma incide direttamente sul regime di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni. Le decisioni rientranti nel Regolamento 2015/848 beneficiano del meccanismo di riconoscimento automatico di cui agli artt. 19 e 32, mentre quelle soggette al Regolamento 1215/2012 seguono il diverso regime previsto da quest'ultimo<sup>16</sup>.

In questo modo, la Corte ha contribuito a costruire un sistema coerente di coordinamento tra insolvenza ed enforcement transfrontaliero, evitando sovrapposizioni tra strumenti e garantendo certezza nella circolazione delle decisioni<sup>17</sup>.

L'integrazione sistematica delle fonti internazionali consente di leggere queste evoluzioni come parte di una medesima traiettoria: la progressiva costruzione di uno spazio giuridico coordinato nel quale la gestione della crisi non sia frammentata da barriere giurisdizionali<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 4 settembre 2014, causa C-157/13, *Nickel & Goeldner Spedition GmbH c. "Kintra" UAB*, ECLI:EU:C:2014:2145. La Corte ha precisato che un'azione contrattuale proposta dal curatore nei confronti di un terzo, fondata su un contratto di trasporto, rientra nella nozione di "materia civile e commerciale" ai sensi del Regolamento (UE) n. 1215/2012 (Bruxelles I-bis), non derivando direttamente dalla procedura di insolvenza né essendo ad essa strettamente connessa.

<sup>17</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 9 novembre 2017, causa C-641/16, *Tünkers France e Tünkers Maschinenbau GmbH c. Expert France*, ECLI:EU:C:2017:847. La Corte ha ribadito che il criterio decisivo ai fini del riparto tra Regolamento insolvenza e Regolamento Bruxelles I-bis è rappresentato dalla base giuridica dell'azione: qualora essa trovi fondamento nel diritto comune e non in disposizioni specifiche del diritto fallimentare, essa rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento Bruxelles I-bis.

<sup>18</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 febbraio 2019, causa C-535/17, *NK c. BNP Paribas Fortis NV*, ECLI:EU:C:2019:96. La Corte ha affermato che un'azione risarcitoria per responsabilità extracontrattuale proposta dal curatore nei confronti di un terzo non rientra nell'ambito del Regolamento (UE) 2015/848, bensì in quello del Regolamento (UE) n.

### **c. Soft law e hard law: una complementarità strutturale**

La cooperazione transfrontaliera e il riconoscimento delle decisioni evidenziano la complementarità tra soft law globale e hard law regionale. L'UNCITRAL fornisce un modello flessibile, adattabile a contesti giuridici diversi; l'Unione europea adotta strumenti vincolanti che realizzano un livello più elevato di integrazione. Tuttavia, la distinzione tra soft e hard law non implica una gerarchia sostanziale. Le Model Laws e le Legislative Guides UNCITRAL operano come laboratori normativi, anticipando soluzioni che possono essere recepite, adattate o sviluppate in contesti regionali. Il diritto europeo, a sua volta, contribuisce alla diffusione e consolidamento di tali standard. L'integrazione sistematica delle fonti internazionali, quindi, non è un fenomeno unidirezionale, ma un processo dinamico e circolare. Le MSE costituiscono un ambito particolarmente significativo per osservare tale dinamica, poiché la loro disciplina richiede equilibrio tra efficienza economica, tutela sociale e proporzionalità procedurale.

#### **1.2.4 Soft law globale, armonizzazione funzionale e costruzione di uno spazio transnazionale dell'insolvenza: il significato sistemico delle Guide UNCITRAL**

Nel settore dell'insolvenza, l'UNCITRAL ha progressivamente costruito un corpus normativo coerente e stratificato – dalle Model Laws alla Legislative Guide generale, fino alla Guide specifica per le MSE – che non opera come fonte vincolante, ma come piattaforma di convergenza tra ordinamenti. La forza di tali strumenti non risiede nella coercibilità, bensì nella loro capacità di orientare le riforme nazionali e regionali secondo

---

1215/2012, in quanto fondata su norme di diritto comune e non su disposizioni specificamente concorsuali.

criteri condivisi di efficienza, proporzionalità e tutela degli interessi coinvolti.

#### **a. La soft law come tecnica di armonizzazione funzionale**

Nel contesto della crisi delle MSE, la soft law UNCITRAL svolge una funzione di armonizzazione funzionale. Essa non impone modelli rigidi, ma individua: 1) obiettivi comuni (rapidità, semplicità, costi contenuti, fresh start); 2) principi strutturali (parità di trattamento, tutela dei creditori, preservazione del valore); 3) strumenti operativi (debtor-in-possession, deemed approval, stay of proceedings). Questa tecnica consente agli Stati e alle organizzazioni regionali, come l'Unione europea, di recepire tali principi adattandoli alle proprie tradizioni giuridiche e ai propri assetti istituzionali.

#### **b. Il sistema multilivello delle fonti nel diritto dell'insolvenza**

La Guide UNCITRAL per le MSE insiste espressamente sulla necessità di integrare il regime semplificato con altre aree normative (diritto delle garanzie, diritto societario, diritto del lavoro, tutela dei dati). Ciò evidenzia come la disciplina dell'insolvenza non possa essere concepita in modo isolato, ma debba essere inserita in un sistema coerente.

Allo stesso modo, l'ordinamento europeo integra la disciplina della ristrutturazione con norme in materia di cooperazione giudiziaria, riconoscimento delle decisioni e protezione dei diritti fondamentali.

Sul piano della cooperazione e del riconoscimento, il **Regolamento (UE) 2015/848** prevede, agli **artt. 19 e 20**, il riconoscimento automatico della decisione di apertura della procedura di insolvenza e dei relativi effetti in tutti gli Stati membri, mentre l'**art. 32** estende tale meccanismo alle decisioni relative allo svolgimento e alla chiusura della procedura, nonché a quelle che derivano direttamente dalla stessa e le sono strettamente connesse. Inoltre, gli **artt. 41-44** disciplinano obblighi di cooperazione e

comunicazione tra autorità giudiziarie e tra amministratori delle procedure, anche nei casi di gruppi di imprese (artt. 56-60), rafforzando la dimensione transnazionale del coordinamento.

Sul piano della ristrutturazione preventiva, la **Direttiva (UE) 2019/1023** impone agli Stati membri di garantire l'accesso a quadri di ristrutturazione precoce (art. 4), la permanenza del debitore nella gestione dell'impresa (art. 5), la sospensione delle azioni esecutive individuali (art. 6) e meccanismi di omologazione del piano anche in presenza di dissenso di classi di creditori (artt. 9-11). La direttiva si coordina così con il Regolamento 2015/848 sotto il profilo dell'efficacia transfrontaliera delle procedure e delle decisioni, pur lasciando agli Stati membri un margine di attuazione.

Quanto agli strumenti di enforcement, il sistema è completato dal **Regolamento (UE) 1215/2012 (Bruxelles I-bis)**, che disciplina il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (artt. 36 ss.), nonché dal **Regolamento (UE) 655/2014** sull'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari, che può essere utilizzato, in presenza dei presupposti, anche in contesti collegati a procedure di insolvenza transfrontaliere.

Infine, il rispetto dei diritti fondamentali – in particolare del diritto a un equo processo ex **art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** – opera come parametro di legittimità e limite al riconoscimento, trovando espressione nella clausola di ordine pubblico prevista dall'**art. 33 del Regolamento 2015/848** e nell'**art. 45 del Regolamento 1215/2012**.

L'interazione tra Regolamento insolvenza, Direttiva sulla ristrutturazione preventiva e strumenti di enforcement europeo costituisce, dunque, un esempio paradigmatico di coordinamento multilivello: il primo disciplina la dimensione transfrontaliera della procedura, la seconda armonizza in via sostanziale i quadri di ristrutturazione e di seconda opportunità, mentre i

regolamenti in materia di riconoscimento ed esecuzione assicurano l'effettività delle decisioni nello spazio giudiziario europeo, nel rispetto dei diritti fondamentali.

### **c. La costruzione di uno “spazio globale dell'insolvenza”**

La progressiva convergenza tra modelli UNCITRAL e diritto europeo può essere letta come la formazione di uno “spazio globale dell'insolvenza”, caratterizzato da: 1) riconoscimento reciproco delle decisioni; 2) cooperazione tra autorità; 3) standard comuni in materia di tutela degli stakeholders; 4) attenzione alla proporzionalità nelle procedure per le imprese di piccola dimensione. Nel settore delle MSE, questa convergenza assume una particolare rilevanza sociale ed economica. Le micro e piccole imprese costituiscono la maggioranza del tessuto produttivo mondiale, e la loro gestione in situazioni di crisi incide direttamente su occupazione, stabilità delle filiere e coesione sociale.

L'elaborazione UNCITRAL, riconoscendo le specificità strutturali delle MSE – commistione tra debiti personali e aziendali, limitata sofisticazione finanziaria, rischio di stigmatizzazione – fornisce un quadro teorico che consente di interpretare le riforme europee non come interventi isolati, ma come parte di un movimento globale verso sistemi più inclusivi e proporzionati.

### **d. La dimensione evolutiva: un dialogo normativo aperto**

Un ultimo profilo riguarda la natura dinamica dell'integrazione multilivello. Le Guide UNCITRAL non sono testi statici, ma strumenti suscettibili di aggiornamento alla luce della prassi e delle esperienze nazionali. Analogamente, il diritto europeo è in continua evoluzione.

Il dialogo tra livelli normativi produce effetti reciproci: 1) le riforme europee possono influenzare aggiornamenti delle raccomandazioni globali; 2) le innovazioni UNCITRAL possono ispirare interventi regionali. In questo

senso, la disciplina della crisi delle micro e piccole imprese rappresenta un laboratorio privilegiato di osservazione della global governance dell'insolvenza.

L'integrazione sistematica delle fonti internazionali nella disciplina europea della crisi delle micro e piccole imprese rivela l'esistenza di un processo di armonizzazione funzionale fondato su: 1) convergenza di obiettivi; 2) adattamento proporzionato degli strumenti; 3) complementarità tra soft law e hard law; 4) cooperazione transfrontaliera crescente. Le Guide UNCITRAL, e in particolare la Legislative Guide on Insolvency Law for Micro- and Small Enterprises, svolgono un ruolo centrale nella costruzione di standard transnazionali che orientano anche l'evoluzione del diritto europeo.

L'esperienza dell'Unione non si configura, dunque, come un modello isolato, ma come una declinazione regionale di principi globali, in un sistema multilivello nel quale la soft law internazionale e la normativa vincolante interagiscono in modo dinamico e complementare.

In conclusione, l'attività del Working Group V dell'UNCITRAL e l'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 costituiscono oggi i due poli fondamentali della modernizzazione del diritto della crisi d'impresa, rispettivamente su scala globale e regionale europea. Tuttavia, la costruzione di standard transnazionali non è il risultato di un dialogo esclusivo tra istituzioni normative: essa si alimenta in modo crescente anche attraverso il contributo della dottrina organizzata e delle comunità scientifiche transnazionali.

In questo contesto, assume rilievo il ruolo dell'**European Law Institute (ELI)**, che negli ultimi anni si è affermato come attore qualificato nella riflessione sistemica sul diritto dell'insolvenza, operando quale piattaforma

di raccordo tra accademia, magistratura, professioni e policy-makers europei e internazionali.

La partecipazione dell'ELI alla 67<sup>a</sup> sessione del Working Group V dell'UNCITRAL (Vienna, 10-12 dicembre 2025)<sup>19</sup> non rappresenta un mero

---

<sup>19</sup> Nel corso della **67<sup>a</sup> sessione del Working Group V (Insolvency Law)** dell'UNCITRAL, tenutasi a Vienna dal 10 al 12 dicembre 2025, i lavori si sono concentrati sul progetto relativo alla **legge applicabile nelle procedure di insolvenza**, ambito che rappresenta uno dei nodi teoricamente più complessi del diritto concorsuale transfrontaliero. Alla sessione ha preso parte anche una delegazione dell'European Law Institute (ELI).

Il testo attualmente in discussione si articola in **disposizioni di una futura Model Law**, accompagnate da una *Guide to Enactment* con funzione esplicativa e sistematica. La struttura della proposta normativa si fonda sull'individuazione di un **nucleo di regole concorsuali destinate a costituire la lex fori concursus**, secondo una tecnica già nota nell'esperienza europea del Regolamento (UE) 2015/848 (EIR 2015). In linea con tale modello, la regola generale della legge applicabile viene integrata da un numero limitato di eccezioni o discipline speciali, concernenti in particolare:

- sistemi di compensazione e regolamento (clearing and settlement systems);
- clausole di *close-out netting*;
- procedimenti giudiziari o arbitrari pendenti;
- diritti di garanzia;
- azioni revocatorie (*avoidance actions*).

Un breve capitolo aggiuntivo assicura il coordinamento con il quadro UNCITRAL in materia di riconoscimento e cooperazione transfrontaliera, rafforzando la coerenza sistemica tra disciplina della legge applicabile e strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale.

Dal punto di vista dogmatico, il dibattito si è concentrato su alcune disposizioni particolarmente controverse. Tra queste, assume rilievo centrale la questione se la **lex fori concursus** della procedura principale possa incidere su **garanzie reali costituite su beni situati all'estero**. La proposta in esame prevede una soluzione di compromesso: la legge del foro dell'insolvenza potrebbe modificare o sospendere l'efficacia della garanzia, salvo che il creditore subisca un pregiudizio sostanziale rispetto all'esercizio dei propri diritti secondo la legge del luogo di ubicazione del bene.

dato istituzionale, ma un segnale significativo della crescente interazione tra il livello globale e quello regionale attraverso la mediazione scientifica. L'ELI, infatti, non interviene come organo normativo, ma come soggetto dottrinale collettivo capace di elaborare posizioni tecnicamente fondate,

---

Il confronto tra delegazioni ha evidenziato una tensione strutturale tra due esigenze sistemiche: da un lato, l'unitarietà e l'effettività della procedura concorsuale; dall'altro, la tutela dell'affidamento dei creditori garantiti e il principio di territorialità dei diritti reali. In prospettiva europea, tale soluzione di compromesso è stata valutata come potenzialmente rilevante anche ai fini di una futura revisione dell'art. 8 del Regolamento (UE) 2015/848, che attualmente tutela in modo marcato i diritti reali dei creditori su beni situati in altri Stati membri.

Ulteriore ambito di discussione ha riguardato la **legge applicabile agli effetti dell'apertura della procedura su giudizi o arbitrati pendenti**. Sono state esaminate diverse opzioni: l'applicazione della *lex fori arbitri*; la sospensione generalizzata dei procedimenti; oppure una soluzione più flessibile che consenta la prosecuzione del giudizio, purché il rappresentante dell'insolvenza sia posto in condizione di partecipare efficacemente. Anche in questo caso, la riflessione si colloca all'intersezione tra esigenze di concentrazione della procedura concorsuale e tutela dell'autonomia privata nel contesto arbitrale.

I lavori della sessione si sono conclusi con un colloquio scientifico di due giorni dedicato alle prospettive future del Working Group, in particolare alla possibile revisione della *Guide to Enactment and Interpretation* della Model Law on Cross-Border Insolvency. Tale iniziativa conferma l'approccio evolutivo dell'UNCITRAL, orientato non solo alla produzione normativa, ma anche alla costante rielaborazione interpretativa degli strumenti esistenti, in un'ottica di progressiva armonizzazione multilivello del diritto dell'insolvenza internazionale.

European Law Institute (ELI), ELI represented at the 67th session of UNCITRAL Working Group V on Insolvency Law, disponibile all'indirizzo: <https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/eli-represented-at-the-67th-session-of-uncitral-working-group-v-on-insolvency-law> (ultimo accesso: 26 febbraio 2026).

comparativamente orientate e sistematicamente coerenti con l'evoluzione del diritto europeo.

Sotto questo profilo, l'ELI svolge una funzione di **cerniera epistemica** tra: 1) le esigenze di armonizzazione globale affrontate dal Working Group V (ad esempio in materia di legge applicabile nelle insolvenze transfrontaliere e asset tracing); 2) l'esperienza maturata nell'ordinamento dell'Unione europea, in particolare attraverso il Regolamento (UE) 2015/848 e la Direttiva (UE) 2019/1023; 3) le pratiche applicative e le criticità emerse negli ordinamenti nazionali.

### **1.3 Dalla Direttiva 2017/1132 alla Direttiva (UE) 2019/1023**

Il percorso di armonizzazione del diritto dell'impresa nell'Unione Europea ha seguito binari paralleli ma convergenti, dove da un lato la codificazione del diritto societario cristallizzata nella Direttiva (UE) 2017/1132 ha posto le basi per la costituzione il funzionamento e le operazioni straordinarie delle società di capitali in un contesto transfrontaliero garantendo tutele minime per soci e terzi, mentre dall'altro l'assenza di un quadro armonizzato per la gestione della fase patologica dell'impresa rischiava di vanificare gli sforzi compiuti nella regolamentazione della fase fisiologica. La Direttiva 2017/1132 pur fondamentale per la certezza dei traffici giuridici lasciava scoperto il nervo della crisi d'impresa, momento in cui le divergenze nazionali tornavano a frammentare il mercato, per cui il passaggio verso la Direttiva (UE) 2019/1023 rappresenta la necessaria chiusura del cerchio. Infatti, se la Direttiva 2017/1132 disciplina la vita "sana" della società e le sue trasformazioni, la Direttiva 2019/1023 interviene quando la continuità aziendale è minacciata offrendo gli strumenti per preservare quel valore economico che il diritto societario ha contribuito a strutturare, riflettendo la consapevolezza che un vero Mercato Unico dei capitali non può esistere senza un regime di insolvenza e

ristrutturazione che sia prevedibile ed efficiente. La "Direttiva *Insolvency*" del 2019 non si limita a regolare la liquidazione ma si pone in continuità ideale con il diritto societario fornendo ai debitori strumenti di ristrutturazione preventiva che agiscono sovente proprio sulla struttura corporativa e del capitale necessitando dunque di un coordinamento con le norme di diritto societario armonizzate che in sede di ristrutturazione possono subire deroghe o adattamenti funzionali al salvataggio (Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva..., COM(2016) 723 final, 22.11.2016, p. 3).

L'evoluzione del diritto dell'impresa nell'ambito dell'Unione Europea si è sviluppata attraverso un progressivo processo di armonizzazione normativa che, pur prendendo avvio in modo non unitario, ha raggiunto una significativa coerenza sistematica con il passaggio dalla Direttiva (UE) 2017/1132 alla Direttiva (UE) 2019/1023. Tale evoluzione non può essere letta come una mera stratificazione cronologica di fonti, bensì come un disegno organico volto a coordinare in modo funzionale la disciplina della fase ordinaria dell'attività societaria con quella della crisi, nell'ottica di rafforzare l'efficienza e l'attrattività del Mercato Unico.

La Direttiva 2017/1132 ha rappresentato, per lungo tempo, il fulcro del diritto societario europeo, configurandosi quale testo di riferimento per la regolamentazione della costituzione, dell'organizzazione e delle operazioni straordinarie delle società di capitali. Essa ha perseguito l'obiettivo di assicurare un nucleo minimo e inderogabile di garanzie a tutela dei soci e dei creditori, ponendo particolare enfasi sulla certezza dei rapporti giuridici. In tale prospettiva, la disciplina del capitale sociale, delle sue variazioni e dei diritti di opzione è stata concepita come strumento essenziale di protezione della posizione dei soci e di salvaguardia dell'affidamento dei terzi, riflettendo una visione fortemente ancorata alla fisiologia dell'impresa.

L'esperienza applicativa ha tuttavia messo in luce i limiti di un sistema normativo concentrato esclusivamente sulla fase di normalità dell'attività societaria. La mancanza di una disciplina europea armonizzata in materia di crisi e insolvenza ha evidenziato una frattura sistemica, riaprendo spazi di disomogeneità tra gli ordinamenti nazionali proprio nel momento più critico della vita dell'impresa. È emerso come regole concepite per garantire stabilità in condizioni ordinarie potessero, in situazioni di difficoltà economico-finanziaria, ostacolare soluzioni di risanamento efficienti. In particolare, la rigidità delle tutele legate al capitale e il ruolo centrale attribuito all'assemblea dei soci hanno talvolta favorito comportamenti opportunistici, consentendo a soci di controllo o a minoranze di veto di bloccare operazioni di ristrutturazione necessarie, anche a costo di compromettere la continuità aziendale e di determinare una distruzione di valore superiore a quella evitabile mediante un piano di recupero.

In tale contesto si inserisce la Direttiva (UE) 2019/1023<sup>20</sup>, che segna un passaggio decisivo verso una visione più integrata del diritto dell'impresa europeo. L'intervento del legislatore unionale non si pone in termini di rottura rispetto alla disciplina societaria previgente, ma ne costituisce il completamento sistematico, introducendo strumenti di ristrutturazione preventiva idonei a incidere direttamente sull'assetto patrimoniale e organizzativo dell'impresa. La direttiva muove dalla consapevolezza che un autentico mercato unico dei capitali richiede un quadro dell'insolvenza non solo efficiente, ma anche prevedibile e uniforme, capace di ridurre l'incertezza giuridica e i costi della crisi.

Il nuovo paradigma europeo valorizza in modo esplicito la continuità aziendale e la conservazione del valore dell'impresa, anche a scapito di una

---

<sup>20</sup> La Direttiva (UE) 2019/1023 armonizza i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni. Mira a migliorare l'efficacia delle procedure d'insolvenza, facilitando il risanamento aziendale e modificando la direttiva (UE) 2017/1132. Rappresenta un pilastro fondamentale per la stabilità del mercato interno europeo.

tutela assoluta e formale delle prerogative dei soci. Si afferma così una concezione dell'impresa che trascende la dimensione puramente contrattuale e privatistica, riconoscendo un interesse generale alla preservazione dei complessi produttivi, dell'occupazione e del tessuto economico, tale da giustificare una temporanea compressione dei diritti individuali in funzione del risanamento<sup>21</sup>. Il collegamento tecnico-giuridico tra le due direttive trova la sua espressione più significativa nell'articolo 32 della Direttiva 2019/1023, che impone agli Stati membri di consentire deroghe mirate alle disposizioni della Direttiva 2017/1132, nella misura strettamente necessaria a garantire l'effettività dei processi di ristrutturazione. In tal modo, si consente di superare i vincoli derivanti da formalismi societari quali l'obbligo di deliberazione assembleare o il rispetto integrale del diritto di opzione in occasione di aumenti di capitale funzionali al risanamento. A ciò si affianca la possibilità di imporre il piano di ristrutturazione anche in presenza del dissenso di una o più classi di creditori o di soci, mediante il meccanismo del cross-class cram-down, affidando all'autorità giudiziaria un ruolo centrale di garanzia dell'equilibrio complessivo degli interessi coinvolti.

Nel suo insieme, l'integrazione tra la disciplina societaria e quella dell'insolvenza riflette l'ambizione dell'Unione Europea di costruire un sistema dei mercati dei capitali fondato su una concezione dinamica della certezza del diritto, non più limitata alla tutela statica delle forme giuridiche, ma orientata alla protezione del valore economico e sociale dell'impresa. In questa prospettiva, il diritto europeo dell'impresa si configura come uno strumento volto a favorire la seconda opportunità per gli imprenditori meritevoli e a ridurre il ricorso a liquidazioni inefficienti di realtà aziendali ancora economicamente vitali.

---

<sup>21</sup> E. Savarese, *Crisi e insolvenza delle micro-small enterprises nei lavori dell'UNCITRAL*, cit.; ivi, par. 4.

#### **1.4 Il principio del “second chance” e la cultura del risanamento precoce**

L'intervento più incisivo sul diritto sostanziale dell'insolvenza attuato con la Direttiva (UE) 2019/1023 risponde alla volontà politica di mutare il paradigma europeo transitando da una visione prevalentemente liquidatoria e punitiva a una focalizzata sulla cultura del salvataggio (*rescue culture*) e sulla seconda opportunità, in quanto il legislatore europeo ha inteso promuovere un passaggio dal dogma del "paga ciò che devi" a una promozione equilibrata della continuità delle imprese in difficoltà riconoscendo che la liquidazione non necessaria di imprese vitali distrugge valore economico e posti di lavoro. La Commissione europea già nella sua Proposta del 2016 evidenziava come le norme in materia di insolvenza dovessero coprire una vasta gamma di misure: dall'intervento anticipato prima che l'impresa versi in gravi difficoltà, alla ristrutturazione precoce per preservare le parti di attività economicamente sostenibili, fino alla liquidazione dell'attivo se l'impresa non può essere salvata in altro modo e alla possibilità per l'imprenditore onesto di ottenere una seconda opportunità attraverso la liberazione dai debiti.

Il principio del *fresh start* o seconda opportunità diviene centrale in quanto garantire ai debitori onesti l'accesso a una esdebitazione completa dopo un periodo ragionevole è essenziale per promuovere l'imprenditorialità e ridurre lo stigma del fallimento, mentre parallelamente la cultura del risanamento precoce si manifesta nell'obbligo per gli Stati membri di introdurre quadri di ristrutturazione preventiva efficaci che consentano ai debitori di ristrutturarsi in una fase in cui l'insolvenza è solo probabile o incipiente evitando che la situazione finanziaria si deteriori irreversibilmente. Gli obiettivi perseguiti sono molteplici e includono la prevenzione della perdita di *know-how* e competenze la massimizzazione del valore totale per i creditori e per l'economia nel suo complesso e la

prevenzione dell'accumulo di crediti deteriorati, il tutto supportato da istituti sostanziali quali la sospensione delle azioni esecutive individuali (*stay*) e la regola del *cram-down* che consente di superare l'ostruzionismo delle minoranze dissenzienti o di intere classi di creditori (*cross-class cram-down*).

### **1.5. Le fonti normative europee e internazionali di riferimento**

Il processo di progressiva europeizzazione del diritto della crisi d'impresa e dell'insolvenza rappresenta uno degli sviluppi più significativi e, al contempo, più complessi dell'integrazione giuridica dell'Unione europea. Per lungo tempo, infatti, il diritto concorsuale è stato considerato uno degli ambiti maggiormente resistenti a qualsiasi tentativo di armonizzazione sovranazionale, in quanto strettamente connesso alla sovranità statale, alla funzione coercitiva dell'autorità pubblica e alla dimensione territoriale delle procedure di insolvenza. Tale resistenza affonda le proprie radici nella diversità dei modelli economici e sociali degli Stati membri, nonché nelle differenti concezioni del ruolo dell'impresa, del credito e della responsabilità patrimoniale del debitore.

Già a partire dagli anni Duemila, tuttavia, le istituzioni europee hanno progressivamente maturato la consapevolezza che le profonde divergenze tra le discipline nazionali in materia di insolvenza costituivano un ostacolo strutturale al corretto funzionamento del mercato interno. In particolare, tali divergenze incidevano negativamente sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei capitali, generando incertezza giuridica per gli investitori e rendendo difficoltosa la valutazione comparabile del rischio di credito nei diversi ordinamenti<sup>22</sup>. In questo contesto, il diritto

---

<sup>22</sup> La Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011, allegato alla tesi, recante raccomandazioni alla Commissione sulle procedure di insolvenza nel contesto del diritto

dell'insolvenza ha iniziato a essere percepito non più come un ambito esclusivamente domestico, bensì come una componente essenziale dell'architettura economica dell'Unione.

Un primo significativo momento di riflessione a livello europeo è rappresentato dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011, con la quale si è affermata l'esigenza di intervenire in modo coordinato sulle discipline nazionali dell'insolvenza, al fine di favorire la ristrutturazione tempestiva delle imprese in difficoltà e prevenire il ricorso non necessario alla liquidazione<sup>23</sup>. In tale sede, il Parlamento europeo ha sottolineato come l'assenza di strumenti efficaci di ristrutturazione preventiva e la frammentazione delle normative nazionali producessero effetti distorsivi sul mercato interno, penalizzando in particolare le imprese economicamente sane ma temporaneamente illiquide.

La riflessione dottrinale ha accompagnato e, in parte, anticipato questo mutamento di prospettiva. Una parte significativa della dottrina europea ha evidenziato come il diritto dell'insolvenza non potesse più essere concepito esclusivamente come un diritto della liquidazione e della distribuzione dell'attivo, ma dovesse evolvere verso un diritto della ristrutturazione e della conservazione del valore<sup>24</sup>. In tale prospettiva, la crisi d'impresa viene riletta come una fase fisiologica del ciclo di vita

---

societario dell'Unione (2011/2006(INI)), si fonda su due studi preparatori commissionati dal Parlamento europeo, ossia *Harmonisation of Insolvency Law at EU Level*, Parlamento europeo, 2010, PE 419.633, e *Harmonisation of Insolvency Law at EU Level Regarding the Opening of Proceedings, Claims Filing and Verification and Reorganisation Plans*, Parlamento europeo, 2011, PE 432.766.

<sup>23</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011, recante raccomandazioni alla Commissione sulle procedure di insolvenza nel contesto del diritto societario dell'Unione (2011/2006(INI)), considerando I, J e L, nonché allegati 1.1 e 1.5.

<sup>24</sup> B. Wessels, *On the Future of European Insolvency Law*, in R. Parry (a cura di), *European Insolvency Law: Prospects for Reform*, Nottingham, INSOL Europe, 2014, p. 157.

dell'impresa, suscettibile di essere governata attraverso strumenti giuridici adeguati, piuttosto che come un evento patologico da sanzionare mediante l'estromissione dal mercato.

Il percorso europeo verso la prevenzione della crisi si è sviluppato, in una prima fase, attraverso strumenti di *soft law* e atti non vincolanti. Emblematico, in tal senso, è il ruolo svolto dalla Raccomandazione della Commissione europea del 12 marzo 2014, che ha invitato gli Stati membri a dotarsi di quadri di ristrutturazione preventiva accessibili in una fase precoce della difficoltà finanziaria. Sebbene priva di forza vincolante, tale Raccomandazione ha contribuito a diffondere una nuova cultura del risanamento, ponendo le basi concettuali per gli interventi normativi successivi. Parallelamente, sul piano del diritto positivo, l'Unione europea ha avviato un processo di coordinamento in materia di insolvenza transfrontaliera con l'adozione del Regolamento (CE) n. 1346/2000, successivamente rifuso nel Regolamento (UE) 2015/848. Tali strumenti hanno affrontato prevalentemente profili di natura processuale e di conflitto di leggi, introducendo regole comuni sulla competenza giurisdizionale, sul riconoscimento delle procedure e sulla cooperazione tra autorità nazionali<sup>25</sup>. Tuttavia, essi hanno lasciato sostanzialmente intatta la

---

<sup>25</sup> Cfr., ad esempio, considerando 11 del Regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza, GUUE L 160; considerando 22 del Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (rifusione), GUUE L 141; Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 recante raccomandazioni alla Commissione sulle procedure di insolvenza nel contesto del diritto societario dell'Unione (2011/2006(INI)), considerando A; Commissione europea, *Comunicazione – Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza*, COM(2012) 742 final, 12 dicembre 2012, par. 5; Commissione europea, *Comunicazione – Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali*, COM(2015) 468 final, 30 settembre 2015, par. 6.1; Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Analisi economica*, a corredo della *Comunicazione Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali*, SWD(2015)

disciplina sostanziale interna degli Stati membri, confermando la perdurante frammentazione dei modelli di gestione della crisi.

È in questo contesto che si colloca l'adozione della Direttiva (UE) 2019/1023, la quale segna un punto di svolta nel processo di integrazione europea del diritto dell'insolvenza. Per la prima volta, il legislatore unionale interviene in modo diretto su profili sostanziali della disciplina della crisi d'impresa, introducendo principi comuni in materia di ristrutturazione preventiva, esdebitazione e doveri degli amministratori in prossimità dell'insolvenza. L'obiettivo dichiarato non è quello di realizzare un'unificazione piena delle normative nazionali, bensì di promuovere una convergenza funzionale, idonea a ridurre le asimmetrie più rilevanti che incidono negativamente sul mercato interno<sup>26</sup>. La scelta della tecnica normativa dell'armonizzazione minima costituisce uno degli elementi qualificanti della Direttiva. Il legislatore europeo ha optato per un modello flessibile, fondato sulla fissazione di obiettivi e principi comuni, lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti attuativi. Tale approccio si traduce in una vera e propria "cassetta degli attrezzi", contenente un elevato numero di opzioni regolatorie che possono essere adattate ai diversi contesti nazionali<sup>27</sup>. Se da un lato questa flessibilità consente di rispettare le tradizioni giuridiche e gli assetti istituzionali consolidati, dall'altro essa comporta il rischio di una

---

183 final, 30 settembre 2015, pp. 73-74; Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui quadri di ristrutturazione preventiva, COM(2016) 723 final, p. 2; considerando 4 della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019.

<sup>26</sup> Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza, C(2014) 1500 final. 12 March 2014, C(2014) 1500 final.

<sup>27</sup> Considerando 2 della Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza.

disarmonizzazione applicativa, nella quale la pluralità delle scelte nazionali finisce per accentuare la frammentazione anziché ridurla. Uno dei cardini della Direttiva è rappresentato dall'enfasi posta sulla prevenzione della crisi. In particolare, la Direttiva impone agli Stati membri di predisporre strumenti di allerta precoce idonei a segnalare tempestivamente al debitore l'insorgere di difficoltà finanziarie. L'idea sottesa è quella di intercettare la crisi in una fase iniziale, quando l'impresa dispone ancora di margini di manovra sufficienti per attuare un risanamento efficace<sup>28</sup>. Tale impostazione si fonda sulla consapevolezza che l'emersione tardiva della crisi costituisce una delle principali cause di insuccesso delle procedure di ristrutturazione. Strettamente connesso alla logica preventiva è il riconoscimento del principio del debtor in possession, secondo cui il debitore deve poter mantenere, almeno in via generale, il controllo della gestione dell'impresa durante le trattative di ristrutturazione. Questo principio riflette un mutamento culturale profondo rispetto ai modelli tradizionali, nei quali l'apertura di una procedura concorsuale comportava, quasi automaticamente, lo spossessamento del debitore<sup>29</sup>. La Direttiva, al contrario, valorizza il ruolo dell'imprenditore quale soggetto centrale del risanamento, limitando l'intervento di professionisti esterni ai casi in cui risulti necessario per la tutela degli interessi dei creditori o per garantire l'equilibrio della procedura. Un ulteriore elemento di forte innovazione è rappresentato dall'introduzione del meccanismo del *cross-class cram-down*, che consente, a determinate condizioni, l'omologazione del piano di ristrutturazione anche in presenza del dissenso di una o più classi di

---

<sup>28</sup> Cfr. altresì B. Wessels, *On the Future of European Insolvency Law*, in R. Parry (a cura di), *European Insolvency Law: Prospects for Reform*, Nottingham, INSOL Europe, 2014, pp. 131-158; J.M.G.J. Boon, *Harmonising European Insolvency Law: The Emerging Role of Stakeholders*, in *International Insolvency Review*, 2018, vol. 27, n. 2, pp. 162-163.

<sup>29</sup> Considerando 4 della Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza.

creditori. Tale strumento, ispirato a modelli di matrice anglosassone, mira a superare i fenomeni di hold-out e a favorire soluzioni di risanamento efficienti<sup>30</sup>. Tuttavia, la Direttiva lascia agli Stati membri ampia libertà nella definizione delle regole di priorità distributiva, determinando l'emersione di modelli differenti – dall'*absolute priority rule* alla *relative priority rule* – con conseguenti ricadute sulla prevedibilità degli esiti delle procedure<sup>31</sup>.

La disciplina della seconda opportunità e dell'esdebitazione costituisce un ulteriore pilastro del nuovo approccio europeo. La Direttiva impone agli Stati membri di garantire all'imprenditore onesto ma sfortunato la possibilità di ottenere la liberazione dai debiti entro un termine massimo di tre anni. Tale previsione mira a contrastare la stigmatizzazione sociale del fallimento e a favorire il reinserimento dell'imprenditore nel circuito economico, riconoscendo il valore dell'iniziativa imprenditoriale anche in caso di insuccesso<sup>32</sup>. Anche in questo ambito, tuttavia, l'armonizzazione minima consente agli Stati membri di introdurre condizioni e limiti che possono incidere significativamente sull'effettività del fresh start.

La fase di implementazione della Direttiva ha messo in luce una notevole eterogeneità nelle scelte dei legislatori nazionali. Tale eterogeneità riguarda,

---

<sup>30</sup> Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali*, COM(2015) 468 final, 30 settembre 2015, par. 6; Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Analisi economica*, a corredo della Comunicazione *Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali*, SWD(2015) 183 final, 30 settembre 2015, pp. 74-77.

<sup>31</sup> Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Analisi economica*, a corredo della Comunicazione *Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali*, SWD (2015) 183 final, 30 settembre 2015, p. 73.

<sup>32</sup> Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali*, COM (2015) 468 final, 30 settembre 2015, par. 6.

in particolare, la definizione dei presupposti di accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva, spesso ancorata a concetti indeterminati quali la “probabilità di insolvenza”. L’assenza di una definizione univoca a livello europeo ha determinato l’adozione di criteri differenti nei vari ordinamenti, con evidenti riflessi sulla comparabilità dei sistemi e sulla certezza del diritto per gli operatori transfrontalieri<sup>33</sup>.

Un ulteriore profilo critico concerne il coordinamento tra la Direttiva 2019/1023 e il Regolamento (UE) 2015/848, in particolare con riferimento alle procedure di ristrutturazione preventiva non pubbliche. Poiché tali procedure non rientrano nell’ambito di applicazione del Regolamento, si pongono delicati problemi in ordine al riconoscimento e alla circolazione transfrontaliera delle decisioni adottate nell’ambito di tali procedure<sup>34</sup>. In assenza di un chiaro coordinamento normativo, il rischio è quello di una frammentazione ulteriore, affidata alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nonostante le criticità evidenziate, la Direttiva 2019/1023 ha prodotto un effetto di convergenza culturale di rilievo. Anche negli ordinamenti che hanno adottato soluzioni attuative conservative, si registra una progressiva affermazione della cultura della prevenzione e del risanamento, a discapito di una visione puramente liquidatoria della

---

<sup>33</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e le misure volte ad aumentare l’efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, nonché recante modifica della Direttiva 2012/30/UE, COM (2016) 723 final (*di seguito: Proposta PRD 2016*).

<sup>34</sup> Proposta PRD 2016, cit., p. 2; Commissione europea, *Impact Assessment* sulla proposta di direttiva sui quadri di ristrutturazione preventiva, SWD (2016) 357 final, p. 13 ss.

crisi<sup>3536</sup>. Tale mutamento di paradigma costituisce uno dei risultati più significativi dell'intervento unionale, destinato a incidere profondamente sulle prassi applicative e sull'interpretazione delle norme nazionali.

La consapevolezza dei limiti dell'armonizzazione minima ha, peraltro, indotto il legislatore europeo a ipotizzare ulteriori interventi correttivi. La proposta di direttiva del 7 dicembre 2022, comunemente indicata come "Insolvency III", testimonia la volontà di proseguire nel percorso di armonizzazione, intervenendo su ambiti ritenuti particolarmente critici, quali la liquidazione semplificata delle microimprese, le azioni revocatorie e i doveri degli amministratori<sup>37</sup>. In conclusione, l'implementazione della Direttiva (UE) 2019/1023 evidenzia tanto le potenzialità quanto i limiti dell'armonizzazione del diritto dell'insolvenza in Europa. Se da un lato l'intervento del legislatore unionale ha contribuito a scalfire il dogma dell'impossibilità di armonizzare il diritto sostanziale della crisi e a porre le basi per una cultura europea della ristrutturazione preventiva, dall'altro lato la scelta della tecnica dell'armonizzazione minima e l'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati membri hanno determinato un quadro applicativo ancora fortemente frammentato<sup>38</sup>. In particolare, la possibilità

---

<sup>35</sup> Cfr., ad esempio, J.M.G.J. Boon – S. Madaus, *Towards a European Business Rescue Culture*, in J.A.A. Adriaanse – J.I. van der Rest (eds.), *Turnaround Management and Bankruptcy: A Research Companion*, Routledge Advances in Management and Business Studies, New York, Routledge, 2017; B. Wessels – S. Madaus, *Strumento dell'Istituto di diritto europeo per il salvataggio delle imprese nel diritto fallimentare*, 2017, p. 6; E. Ghio – J.M.G.J. Boon – D.C. Ehmke – J.L. Gant – L. Langkjaer – E. Vaccari, *Harmonising Insolvency Law in the EU: New Thoughts on Old Ideas in the Wake of the COVID-19 Pandemic*, in *International Insolvency Review*, 2021, vol. 30, n. 3, pp. 434-435.

<sup>36</sup> Proposta PRD 2016, cit., pp. 5-6.

<sup>37</sup> Proposta PRD 2016, cit., p. 2.

<sup>38</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e le misure volte ad aumentare

per i legislatori nazionali di selezionare, combinare e adattare le numerose opzioni previste dalla Direttiva ha inciso sulla coerenza complessiva dei quadri di ristrutturazione preventiva, con il rischio che le divergenze normative continuino a ostacolare la piena realizzazione degli obiettivi del mercato interno<sup>39</sup>. Tale frammentazione emerge soprattutto nei settori in cui la Direttiva ha lasciato margini di manovra più ampi, come la definizione dei presupposti di accesso alle procedure preventive, le regole di priorità distributiva e le modalità di intervento dell'autorità giudiziaria<sup>40</sup>. La base giuridica della Direttiva, individuata nell'articolo 114 TFUE, conferma che l'armonizzazione del diritto dell'insolvenza è stata concepita come strumento funzionale alla rimozione degli ostacoli diretti e indiretti al funzionamento del mercato interno, piuttosto che come un intervento di unificazione sistematica del diritto concorsuale<sup>41</sup>. In tale prospettiva, l'armonizzazione minima rappresenta una scelta politica consapevole, volta a evitare interferenze eccessive con gli ordinamenti nazionali, ma che inevitabilmente limita il grado di convergenza sostanziale raggiungibile<sup>42</sup>.

Ciò nonostante, la Direttiva ha prodotto risultati non trascurabili sul piano culturale e concettuale, introducendo un linguaggio comune europeo della ristrutturazione preventiva e affermando principi condivisi, quali la

---

l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, COM(2016) 723 final, p. 7.

<sup>39</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), GUUE C 326 del 26 ottobre 2012, art. 114.

<sup>40</sup> E. Ghio – J.M.G.J. Boon – D.C. Ehmke – J.L. Gant – L. Langkjaer – E. Vaccari, *Harmonising Insolvency Law in the EU: New Thoughts on Old Ideas in the Wake of the COVID-19 Pandemic*, in *International Insolvency Review*, 2021, vol. 30, n. 3, pp. 431-436.

<sup>41</sup> Considerando 1 e 8 della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019.

<sup>42</sup> Considerando 2 e 15 della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019.

centralità della continuità aziendale, la tempestività dell'intervento e la tutela del valore complessivo dell'impresa a beneficio dei creditori, dei lavoratori e dell'economia nel suo insieme<sup>43</sup>. Tali principi, seppur declinati in modo differente nei vari ordinamenti, costituiscono una base comune dalla quale potranno svilupparsi ulteriori interventi di armonizzazione.

In questo senso, la proposta di direttiva del 7 dicembre 2022, comunemente indicata come "*Insolvency III*", conferma che la Direttiva 2019/1023 non rappresenta un punto di arrivo, bensì una tappa intermedia di un processo evolutivo più ampio. Il nuovo intervento mira, infatti, a colmare alcune delle lacune emerse in fase di implementazione, intervenendo su ambiti quali la liquidazione semplificata delle microimprese, le azioni revocatorie e i doveri degli amministratori, nella prospettiva di rafforzare la certezza giuridica e l'effettività dei quadri di gestione della crisi a livello europeo<sup>44</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, la sfida futura per il legislatore dell'Unione sarà quella di individuare un equilibrio più avanzato tra flessibilità e uniformità, rafforzando la convergenza sostanziale tra gli ordinamenti senza sacrificare le specificità nazionali. Solo attraverso un progressivo affinamento degli strumenti normativi e una maggiore attenzione agli effetti pratici delle riforme sarà possibile garantire un mercato interno realmente integrato anche sul piano della gestione della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

---

<sup>43</sup> Considerando 2, 3 e 16 e art. 4, par. 1, della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019; Commissione europea, *Impact Assessment*, SWD(2016) 357 final

<sup>44</sup> Proposta PRD 2016, cit., p. 13 ss.; R.D. Vriesendorp, *How to Measure the Success of National Implementations of the Restructuring Directive?*, in E. Vaccari – E. Ghio (eds.), *Insolvency Law in Times of Crisis*, INSOL Europe, Bruxelles, 2023, pp. 96-97.

## **1.6 Il coordinamento tra diritto dell'insolvenza e libertà di stabilimento delle imprese**

L'analisi delle fonti e dei principi europei conduce inevitabilmente al tema del coordinamento tra la disciplina della crisi e la libertà di stabilimento sancita dagli articoli 49 e seguenti del TFUE, poiché le discrepanze tra i quadri nazionali di ristrutturazione non rappresentano solo un problema tecnico ma costituiscono un disincentivo sostanziale per le imprese che desiderano esercitare la libertà di stabilimento in Stati membri diversi dal proprio. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea stabilisce chiaramente all'articolo 49 che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate e che tale divieto si estende alle restrizioni relative all'apertura di agenzie succursali o filiali da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. Tuttavia l'incertezza sui regimi di insolvenza e sui tassi di recupero dei crediti in giurisdizioni straniere aumenta i costi di valutazione del rischio e funge da freno all'integrazione economica, come ben evidenziato nella Raccomandazione del 2014 dove si notava che tali discrepanze possono costituire un disincentivo per le imprese che intendono stabilirsi in Stati membri diversi.

La Direttiva 2019/1023 nel perseguire l'obiettivo di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali riconosce esplicitamente questo nesso logico e giuridico, in quanto un quadro normativo armonizzato che garantisca l'accesso a misure di ristrutturazione preventiva in ogni Stato membro riduce il rischio legale associato allo stabilimento transfrontaliero e favorisce la mobilità delle imprese. Se le imprese possono confidare nella presenza di meccanismi di salvataggio efficienti in tutta l'Unione la decisione di stabilirsi o investire in un altro Stato membro non sarà più penalizzata dal timore di affrontare procedure concorsuali locali inefficienti

o punitive, realizzando così una delle precondizioni essenziali per l'effettività della libertà di stabilimento garantita dal Trattato. In tal senso il diritto dell'insolvenza cessa di essere una variabile di rischio locale per divenire parte di un'infrastruttura giuridica comune a sostegno del Mercato Unico, attuando concretamente quel ravvicinamento delle legislazioni che l'articolo 114 TFUE pone come strumento per il conseguimento degli obiettivi dell'articolo 26 del Trattato stesso.

## **Capitolo 2 - Il diritto dell'insolvenza nell'Unione Europea: evoluzione e principi**

### **2.1 Obiettivi e struttura della Direttiva**

La Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio si inserisce nel più ampio e progressivo processo di europeizzazione del diritto della crisi d'impresa. L'obiettivo generale della Direttiva è, pertanto, quello di rafforzare l'integrazione economica europea attraverso la riduzione dell'incertezza giuridica e dei costi connessi alla gestione delle situazioni di difficoltà finanziaria<sup>45</sup>. In tale prospettiva, la Direttiva mira a favorire un intervento tempestivo sulle crisi d'impresa, contrastando la tendenza, riscontrabile in molti ordinamenti, a un'emersione tardiva delle difficoltà e a un ricorso eccessivamente ritardato agli strumenti concorsuali<sup>46</sup>. La prevenzione della crisi diviene così una componente essenziale della politica europea in materia di impresa, in quanto funzionale non solo alla tutela dei singoli operatori economici, ma anche alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

---

<sup>45</sup> Sull'obiettivo di riduzione dell'incertezza giuridica e dei costi delle procedure di crisi, v. V. Capizzi, *Crisi d'impresa e ristrutturazione del debito*, Egea, Milano, 2012.

<sup>46</sup> A. Falini, *La crisi di impresa e le sue cause: un modello interpretativo*, Paper n. 125, Università degli Studi di Brescia, Brescia, 2011.

In questo contesto, il legislatore europeo intende superare la tradizionale dicotomia tra fisiologia e patologia dell'attività imprenditoriale, promuovendo una gestione anticipata delle difficoltà che consenta di preservare il valore aziendale e di evitare la liquidazione non necessaria di imprese economicamente sostenibili<sup>47</sup>. La Direttiva si fonda, pertanto, su una logica di continuità aziendale (*going concern*), che attribuisce centralità alla ristrutturazione del debito e dell'organizzazione dell'impresa quale alternativa preferibile all'insolvenza conclamata. Tale impostazione riflette una visione dinamica della crisi, intesa non più come evento irreversibile, ma come fase del ciclo di vita dell'impresa suscettibile di essere governata attraverso strumenti adeguati.

Tra gli obiettivi qualificanti dell'intervento unionale rientra, in primo luogo, la garanzia di un accesso effettivo a quadri di ristrutturazione preventiva per le imprese che, pur trovandosi in difficoltà finanziaria, presentano concrete prospettive di risanamento. Consentire a tali imprese di agire in una fase precoce della crisi permette di limitare la distruzione di valore tipicamente associata alle procedure liquidatorie e di salvaguardare la continuità dei rapporti economici in essere. In questa prospettiva, la ristrutturazione preventiva assume una funzione di tutela sistemica, in quanto contribuisce a mantenere attivo il tessuto produttivo e a ridurre l'impatto sociale delle insolvenze.

Strettamente connessa a tale finalità è la salvaguardia dell'occupazione e del patrimonio di competenze e know-how maturato all'interno dell'impresa. La Direttiva riconosce che il fallimento di un'impresa non comporta soltanto la perdita di valore economico, ma determina anche la dispersione di risorse umane e professionali difficilmente recuperabili<sup>13</sup>. La prevenzione dell'insolvenza si configura, dunque, come uno strumento di

---

<sup>47</sup> G. Bertoli, *Crisi d'impresa, ristrutturazione e ritorno al valore*, Milano, EGEEA, 2000

politica economica e sociale, volto a contenere gli effetti negativi delle crisi sul mercato del lavoro e sulla coesione economica dell'Unione.

Accanto alla dimensione preventiva, la Direttiva persegue l'obiettivo di garantire una "seconda opportunità" agli imprenditori onesti ma sfortunati, mediante l'introduzione del principio dell'esdebitazione integrale entro un periodo di tempo ragionevole. Il superamento di una concezione fortemente punitiva dell'insuccesso imprenditoriale rappresenta uno degli aspetti più innovativi dell'intervento unionale, in quanto mira a contrastare la stigmatizzazione sociale del fallimento e a favorire il reinserimento dell'imprenditore nel circuito economico. La riduzione dei tempi di liberazione dai debiti e delle interdizioni personali consente di incentivare l'assunzione del rischio imprenditoriale e di promuovere un contesto economico più dinamico e competitivo. Un ulteriore obiettivo rilevante della Direttiva è l'aumento dell'efficienza delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione. Il fattore temporale assume un ruolo decisivo nel recupero del valore dell'impresa e nella soddisfazione dei creditori; pertanto, la Direttiva sollecita gli Stati membri ad adottare misure idonee a ridurre la durata eccessiva dei procedimenti, a migliorare la qualità delle decisioni e a garantire una maggiore prevedibilità degli esiti. In tale contesto si colloca anche l'esigenza di prevenire l'accumulo di crediti deteriorati (*non-performing loans*), attraverso un intervento precoce che consenta di limitare l'esposizione delle istituzioni finanziarie a situazioni di default irreversibile<sup>19</sup>. Particolare attenzione è riservata alle piccole e medie imprese, che costituiscono la quasi totalità del tessuto imprenditoriale europeo e che risultano particolarmente vulnerabili nelle fasi di crisi. La Direttiva riconosce che tali imprese spesso non dispongono delle risorse finanziarie e organizzative necessarie per affrontare procedure complesse e costose, e incoraggia pertanto l'adozione di strumenti semplificati e accessibili, anche mediante l'utilizzo di supporti informativi standardizzati e di procedure meno onerose. Tale scelta appare coerente con l'obiettivo di

rendere effettiva la prevenzione della crisi anche per le realtà imprenditoriali di minori dimensioni.

Dal punto di vista strutturale, la Direttiva (UE) 2019/1023 adotta una tecnica di armonizzazione minima, che non impone un modello procedurale uniforme, ma fissa principi e obiettivi comuni, lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti attuativi. Questa impostazione consente di integrare i principi europei nei sistemi giuridici nazionali, preservandone le tradizioni e le specificità, ma al contempo comporta il rischio di una armonizzazione incompleta o disomogenea, con possibili ricadute sulla certezza del diritto per gli operatori transfrontalieri. La struttura della Direttiva si articola in più Titoli, ciascuno dedicato a un ambito specifico. Il Titolo II rappresenta il fulcro della disciplina, delineando i quadri di ristrutturazione preventiva e introducendo strumenti quali il mantenimento del debitore nella gestione dell'impresa (*debtor in possession*), la sospensione temporanea delle azioni esecutive individuali (*stay*), la suddivisione dei creditori in classi omogenee e i meccanismi di approvazione del piano che consentono, in determinate condizioni, l'imposizione del piano anche alle classi dissenzienti (*cross-class cram-down*)<sup>48</sup>, nel rispetto del principio del miglior interesse dei creditori.

Il Titolo III è dedicato all'esdebitazione e alla seconda opportunità, mentre il Titolo IV interviene sul piano dell'efficienza e delle garanzie procedurali, imponendo requisiti di competenza, indipendenza e trasparenza per le autorità giudiziarie e i professionisti coinvolti nelle procedure di crisi. Rilevanti sono, inoltre, le disposizioni relative ai doveri degli amministratori in prossimità dell'insolvenza, che sollecitano una gestione

---

<sup>48</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, Titolo II.

responsabile dell'impresa, attenta non solo agli interessi dei soci, ma anche a quelli dei creditori e degli altri stakeholder, in un'ottica di equilibrio tra autonomia imprenditoriale e tutela dei terzi<sup>49</sup>. In conclusione, la Direttiva (UE) 2019/1023 si configura come un quadro normativo articolato e flessibile, il cui nucleo essenziale risiede nel passaggio da una cultura liquidatoria e sanzionatoria a una cultura del risanamento e della prevenzione. Pur lasciando ampi spazi di intervento ai legislatori nazionali, essa pone le basi per una progressiva convergenza dei sistemi di gestione della crisi d'impresa, orientata alla tutela del valore economico, alla stabilità del mercato interno e alla promozione di un'imprenditorialità responsabile<sup>50</sup>.

## **2.2 La direttiva e le PMI in Europa**

Il tessuto economico dell'Unione europea risulta strutturalmente fondato sull'attività delle piccole e medie imprese (PMI), le quali rappresentano circa il 99% del totale delle imprese operanti nel mercato interno e assorbono una quota rilevante dell'occupazione complessiva. Tale centralità economica e sociale rende particolarmente significativo l'impatto delle crisi d'impresa che colpiscono queste realtà, le quali, pur costituendo l'ossatura del sistema produttivo europeo, risultano spesso più vulnerabili rispetto alle imprese di maggiori dimensioni. Le PMI presentano, infatti, tassi di liquidazione elevati, riconducibili in larga misura alla difficoltà di sostenere i costi economici, organizzativi e procedurali delle tradizionali

---

<sup>49</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, Titoli III e IV.

<sup>50</sup> Perrino, M. (2021). *Disciplina italiana dell'allerta e Direttiva Insolvency: un'agenda per il legislatore*. In L. De Simone, M. Fabiani, S. Leuzzi (a cura di), *Le nuove misure di regolazione della crisi d'impresa*. Commento al D.L. n. 118 del 2021 conv. con L. n. 147 del 2021 (pp. 16-21). Diritto della crisi.

procedure concorsuali. La Direttiva (UE) 2019/1023 muove dalla consapevolezza di tale asimmetria strutturale e interviene con l'obiettivo di rendere effettivamente accessibili alle PMI gli strumenti di prevenzione e ristrutturazione della crisi. Il legislatore unionale prende atto del fatto che le caratteristiche tipiche di queste imprese – quali la concentrazione della proprietà e della gestione, la limitata diversificazione delle fonti di finanziamento e l'assenza di assetti amministrativi e di controllo evoluti – rendono particolarmente complessa l'individuazione tempestiva dei segnali di difficoltà finanziaria. Ne deriva, frequentemente, un'emersione tardiva della crisi, quando le possibilità di risanamento risultano già compromesse e le soluzioni liquidatorie appaiono, di fatto, l'unica alternativa percorribile<sup>51</sup>. In tale contesto, la Direttiva si propone di superare l'inadeguatezza degli strumenti concorsuali tradizionali, storicamente concepiti per imprese di maggiori dimensioni e scarsamente adattabili alle esigenze delle PMI. Procedure giudiziali complesse, tempi prolungati e costi elevati hanno spesso indotto le imprese di minori dimensioni a rinviare l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi o ad abbandonare soluzioni formali a favore di liquidazioni disordinate, con conseguenze negative sia per il debitore sia per il ceto creditorio<sup>52</sup>. L'intervento unionale mira, dunque, a favorire un cambiamento strutturale, rendendo la ristrutturazione preventiva una reale opzione anche per le imprese di minori dimensioni<sup>53</sup>. Un primo pilastro dell'azione europea è

---

<sup>51</sup> A. Stein, G. Corno, *Verso una maggiore armonizzazione a livello europeo*, in *dirittodellacrisi.it*, 8 febbraio 2022, 6.

<sup>52</sup> L. De Bernardin, *Non l'abbiamo vista arrivare: brevi riflessioni sulle ripercussioni della nuova proposta di direttiva in materia di insolvenza sulle procedure liquidatorie in Italia*, in *Diritto della Crisi*, 19 aprile 2023, n.p., disponibile su [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it).

<sup>53</sup> L. Panzani, *Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza*, in *Diritto della Crisi*, 10 gennaio 2023, n.p., disponibile su [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it)

rappresentato dai meccanismi di allerta precoce<sup>54</sup>. Gli Stati membri sono chiamati a predisporre strumenti chiari, trasparenti e facilmente fruibili, idonei a segnalare tempestivamente al debitore l'insorgere di difficoltà finanziarie. Per le PMI, tali strumenti assumono un rilievo strategico, poiché compensano l'assenza di sistemi interni strutturati di pianificazione e controllo di gestione. L'allerta precoce consente di intercettare la crisi nelle sue fasi iniziali – i c.d. “principi di incendio” – quando l'impresa è ancora in grado di intervenire con misure correttive proporzionate e meno invasive. In questa prospettiva, l'adozione di soluzioni operative quali segnalazioni automatizzate di inadempimenti fiscali o contributivi, servizi di consulenza pubblica e strumenti informativi standardizzati accessibili anche in formato digitale risponde all'esigenza di ridurre l'inerzia decisionale che spesso caratterizza il management delle PMI<sup>55</sup>. L'obiettivo non è quello di aggravare gli oneri amministrativi, bensì di favorire una presa di coscienza tempestiva della situazione di difficoltà, superando anche il timore dello stigma sociale tradizionalmente associato alla crisi d'impresa<sup>56</sup>. La Direttiva riconosce, inoltre, che l'accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva deve essere modellato secondo criteri di proporzionalità. Pur non introducendo un regime autonomo per le PMI, il legislatore europeo sollecita l'adozione di strumenti semplificati e flessibili, idonei a contenere i costi e a ridurre la complessità procedurale. In tale ottica si collocano la possibilità di utilizzare modelli standard di piano di

---

<sup>54</sup> L. Panzani, *La proposta di Direttiva della Commissione UE: early warning, ristrutturazione e seconda chance*, in *Fallimento, soluzioni negoziate della crisi e disciplina bancaria*, a cura di S. Ambrosini, Bologna, 2017, pp. 1087 e ss.

<sup>55</sup> P. Vella, *L'impatto della Direttiva UE 2019/1023 sull'ordinamento concorsuale interno*, in *Fallimento*, 6, 2020, 751.

<sup>56</sup> K. Silvestri, *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza*, in *Diritto della Crisi*, 17 gennaio 2023, n.p., disponibile su [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it)

ristrutturazione, checklist e formulari, nonché la limitazione dell'intervento dell'autorità giudiziaria ai soli casi in cui risulti strettamente necessario per la tutela degli interessi coinvolti. Particolare attenzione è riservata anche alla governance delle PMI nei quadri di ristrutturazione preventiva. Nella maggior parte di queste imprese, la figura del proprietario coincide con quella del gestore, con la conseguenza che uno spossessamento totale risulterebbe spesso controproducente sotto il profilo operativo e gestionale.<sup>57</sup> La Direttiva valorizza, pertanto, il principio del debitore in possesso (*debtor in possession*), consentendo all'imprenditore di mantenere, almeno parzialmente, il controllo dei beni e della gestione ordinaria dell'attività. La nomina di un professionista esterno è prevista solo in presenza di circostanze specifiche, evitando di imporre alle PMI costi e rigidità non sostenibili. Ulteriori elementi di flessibilità emergono nella disciplina delle modalità di voto sul piano di ristrutturazione. Gli Stati membri possono esonerare le PMI dall'obbligo di suddividere i creditori in classi distinte, consentendo una votazione unitaria al fine di ridurre i costi amministrativi. Ancora più significativa è la natura facoltativa del *cross-class cram-down* per queste imprese, in considerazione del fatto che l'imposizione di un piano contro la volontà dei soci-proprietari potrebbe comprometterne l'effettiva attuazione. Un ulteriore profilo di rilievo concerne il rapporto tra PMI e sistema finanziario. Le imprese di minori dimensioni dipendono in larga misura dal credito bancario e risultano particolarmente esposte agli effetti di un deterioramento improvviso della propria posizione finanziaria. La ristrutturazione tempestiva del debito consente di ridurre il rischio di accumulo di crediti deteriorati e di migliorare la prevedibilità degli esiti per i creditori. Di particolare importanza per le PMI è anche la disciplina della

---

<sup>57</sup> P. De Cesari, *La Proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, riflessi sul Codice della crisi*, in *Il Fall.*, 2023, 595

seconda opportunità<sup>58</sup>. Nelle imprese di minori dimensioni, infatti, la distinzione tra patrimonio personale e professionale risulta spesso attenuata. La previsione di un'esdebitazione completa entro un termine massimo di tre anni mira a favorire un rapido reinserimento dell'imprenditore "onesto ma sfortunato" nel circuito economico<sup>59 60 61</sup>, riducendo i costi economici e sociali dell'insolvenza. Questo approccio è stato analizzato ampiamente dalla dottrina<sup>62</sup>. Dal punto di vista dell'armonizzazione, anche in relazione alle PMI la Direttiva adotta una tecnica di armonizzazione minima, lasciando agli Stati membri ampi margini di discrezionalità nell'attuazione delle misure previste. Questa flessibilità consente di adattare gli strumenti di prevenzione e ristrutturazione alle specificità dei sistemi produttivi nazionali, ma comporta il rischio di una protezione diseguale delle PMI nei diversi ordinamenti<sup>63</sup>. In prospettiva, tali criticità hanno indotto il legislatore europeo a ipotizzare ulteriori interventi di armonizzazione, come dimostrato dalla proposta di direttiva del 2022 in materia di insolvenza<sup>64</sup>,

---

<sup>58</sup> D. Letizia e F. Vassalli, citando l'opera "L'esdebitazione", in Trattato di diritto delle procedure concorsuali, diretto da Gabrielli, Vassalli, Luiso, III, Torino, 2014, 794

<sup>59</sup> G. Rojas Elgueta con l'articolo "L'esdebitazione del debitore civile: una rilettura del rapporto civil law-common law", pubblicato in *Banca, borsa tit. credito*, 2012, 3, 319.

<sup>60</sup> M. Marcucci per lo studio "L'insolvenza del debitore civile negli USA", in L'insolvenza del debitore civile. Dalla prigione alla liberazione (a cura di Presti-Stanghellini-Vella), in *Analisi giuridica dell'economia*, 2004, 2, 368

<sup>61</sup> R. Bocchini e S. De Matteis con l'articolo "Sovraindebitamento: profili civilistici nella legge delega di riforma della crisi d'impresa e dell'insolvenza", in *Corr. giur.*, 2018, 651.

<sup>62</sup> M. De Linz con il contributo "Spunti critici sulle nuove procedure di sovraindebitamento e ordinamenti a confronto", in *Dir. fall.*, 2015, 485

<sup>63</sup> A. Stein, G. Corno, *Verso una maggiore armonizzazione a livello europeo*, in [dirittodellacrisi.it](http://dirittodellacrisi.it), 8 febbraio 2022,

<sup>64</sup> P. De Cesari con il contributo "La Proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, riflessi sul Codice della crisi", pubblicato in *Fallimento*, 2023, 5, 583

che prevede l'introduzione di procedure di liquidazione semplificata per le microimprese, anche in assenza di attivo<sup>65</sup>. Tale evoluzione è stata oggetto di numerosi contributi scientifici<sup>66</sup> e conferma la crescente attenzione dell'Unione verso una regolazione della crisi calibrata sulle esigenze delle imprese di minori dimensioni<sup>67</sup>. In conclusione, la Direttiva (UE) 2019/1023 riconosce in modo esplicito il ruolo centrale delle PMI nel sistema economico europeo e tenta di rispondere alle loro specifiche esigenze attraverso un approccio orientato alla prevenzione, alla proporzionalità e alla flessibilità. Pur senza introdurre un regime autonomo, essa pone le basi per una gestione più efficiente e tempestiva delle crisi delle PMI, contribuendo a rafforzare la resilienza del tessuto imprenditoriale europeo e a diffondere una cultura del risanamento anche nelle realtà produttive di minori dimensioni.

---

<sup>65</sup> S. Pacchi, con l'articolo "La ristrutturazione dell'impresa come strumento per la continuità nella direttiva del parlamento europeo e del consiglio 2019/1023", in *Dir. fall.*, 2019, 6, 1272  
Soldati N., *La Direttiva (UE) 2019/1023 e l'evoluzione delle procedure concorsuali nell'ottica della continuità aziendale e dell'emersione tempestiva della crisi d'impresa*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 34.1(1), 2020, pp. 217-241

Farina A., *La ristrutturazione nelle PMI e la Direttiva 2019/1023/UE*, in *Dir. fall.*, 2020, I, p. 631.

<sup>66</sup> A. Leandro, *La Proposta della Commissione europea per una nuova fase di armonizzazione*, in *Analisi Giur. Economia*, 2023, 1-2, 73

M. Montanari, *L'armonizzazione del diritto dell'insolvenza in Europa*, in *Fallimento*, 2023, 11, 1333.

F. Corsini, *La gestione della crisi nelle microimprese tra diritto interno e prospettive europee*, in *Riv. dir. proc.*, 2023.

S. Rossi, *Le procedure semplificate per le piccole imprese nella proposta di direttiva 2022*, in *Dir. fall.*, 2023.

G. Meo, *Verso un diritto europeo dell'insolvenza delle microimprese*, in *Giur. comm.*, 2023.

<sup>67</sup> F. Rolfi, con lo studio "La liquidazione delle micro-imprese nella proposta di direttiva del 7 dicembre 2022", in *Diritto della crisi*, 2023

## **Capitolo 3 – L’attuazione della Direttiva nei principali ordinamenti europei**

### **3.1 Metodo di comparazione giuridica: risultati, criticità e buone pratiche**

Il metodo della comparazione giuridica applicato all’attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione preventiva costituisce uno strumento essenziale per comprendere le dinamiche di trasformazione del diritto concorsuale europeo. L’armonizzazione perseguita dal legislatore unionale, infatti, non si traduce in un’uniformazione rigida delle discipline nazionali, bensì in un processo di convergenza selettiva, fondato su standard minimi comuni e su un ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri<sup>68</sup>. In tale prospettiva, l’analisi comparatistica consente di valutare in che misura le soluzioni normative adottate a livello nazionale risultino coerenti con gli obiettivi di efficienza, prevedibilità e tutela del valore economico sottesi alla Direttiva. La comparazione si sviluppa lungo un percorso storico-funzionale che prende le mosse dal lungo processo di europeizzazione del diritto dell’insolvenza. Già a partire dal 2011, le istituzioni europee hanno riconosciuto la necessità di intervenire su specifici segmenti delle discipline concorsuali nazionali, ritenendo che una piena armonizzazione fosse politicamente e giuridicamente impraticabile, ma che fosse al contempo possibile individuare ambiti nei quali una convergenza normativa fosse utile e realizzabile<sup>69</sup>. Tale consapevolezza ha condotto, attraverso una serie di atti preparatori e strumenti di *soft law*, all’adozione della Direttiva (UE) 2019/1023, quale espressione di un modello di armonizzazione minima orientato alla prevenzione della crisi e

---

<sup>68</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 recante raccomandazioni alla Commissione sulle procedure di insolvenza nel contesto del diritto societario dell’Unione (2011/2006(INI)).

<sup>69</sup> Commissione europea, *Comunicazione – Piano d’azione per la creazione di un’Unione dei mercati dei capitali*, COM (2015) 468 final, 30 settembre 2015.

alla continuità aziendale<sup>70</sup>. Parallelamente, in alcuni Stati membri erano già state adottate riforme legislative volte a introdurre nuovi strumenti di ristrutturazione, inserendosi in una più ampia ondata globale di cambiamenti normativi orientati a privilegiare il *business rescue* rispetto alla liquidazione concorsuale tradizionale<sup>71</sup>. Tale circostanza contribuisce a spiegare le differenze riscontrabili nelle modalità di recepimento della Direttiva, poiché in diversi ordinamenti l'intervento unionale si è innestato su quadri normativi già in evoluzione, talvolta anticipandone o rafforzandone gli orientamenti di fondo. In questo quadro, la comparazione giuridica non assume una funzione meramente descrittiva, ma si configura come strumento critico volto a misurare l'impatto concreto della Direttiva nei diversi ordinamenti. L'analisi di diversi ordinamenti presi in esame evidenzia come il recepimento della Direttiva abbia prodotto esiti differenziati, fortemente influenzati dalle tradizioni giuridiche preesistenti e dalla struttura dei sistemi concorsuali nazionali<sup>72</sup>. Se da un lato si osserva una convergenza sul piano degli istituti fondamentali – quali l'introduzione dei quadri di ristrutturazione preventiva, la previsione di una sospensione delle azioni esecutive (*stay*) e la valorizzazione del principio del *debtor in possession* – dall'altro emergono divergenze significative nelle modalità applicative. Nonostante l'obiettivo dichiarato della Direttiva di migliorare il *level playing field* europeo in materia di ristrutturazione, l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri rischia di tradursi in una

---

<sup>70</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sui quadri di ristrutturazione preventiva, sull'esdebitazione e sulle interdizioni, e sulle misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

<sup>71</sup> European Law Institute (ed. Part I) – B. Wessels – S. Madaus – J.M.G.J. Boon (eds. Part II), *Rescue of Business in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 354 ss.

<sup>72</sup> Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio armonizzante taluni aspetti del diritto dell'insolvenza*, COM(2022) 702 final, 7 dicembre 2022.

persistente frammentazione normativa, tale da compromettere la certezza del diritto e la prevedibilità degli esiti nelle ristrutturazioni transfrontaliere<sup>73</sup>.

### **3.2 Francia: *l'adaptation du droit des entreprises en difficulté***

L'ordinamento francese costituisce uno degli esempi più significativi di adattamento "per continuità" del diritto delle imprese in difficoltà nell'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023. La trasposizione della Direttiva mediante l'Ordonnance n. 2021-1193 del 15 settembre 2021 non ha introdotto nuove procedure autonome, ma ha inciso in modo mirato su un sistema già fortemente orientato alla prevenzione della crisi, rafforzando strumenti esistenti e riequilibrando la posizione dei diversi stakeholder<sup>74</sup>. In tal senso, l'esperienza francese si distingue da altri ordinamenti per la capacità di integrare le istanze europee in un quadro normativo già strutturato e caratterizzato da una consolidata cultura del *business rescue*<sup>75</sup>. Storicamente, il diritto francese delle imprese in difficoltà ha conosciuto un'evoluzione precoce verso modelli di risanamento. Dopo una lunga fase dominata da logiche punitive e liquidatorie, a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento si è affermato un sistema "a doppio binario", fondato sull'alternativa tra liquidazione e risanamento dell'impresa, con l'introduzione delle procedure di *redressement judiciaire*<sup>76</sup>. Successivamente,

---

<sup>73</sup> R. Bork – R. Mangano, *European Cross-Border Insolvency Law*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 38.

<sup>74</sup> M. Adalet McGowan – D. Andrews, *Insolvency Regimes and Productivity Growth: A Framework for Analysis*, OECD Economic Department Working Papers, No. 1309, 2016, p. 18.

<sup>75</sup> R. Parry, *Introduction*, in K. Gromek Broc – R. Parry (a cura di), *Corporate Rescue in Europe*, Deventer, Kluwer Law International, 2004, p. 1.

<sup>76</sup> F. Pérochon, *Entreprises en difficulté*, Paris, LGDJ, 2014, p. 205.

l'introduzione di strumenti preventivi e confidenziali, quali il *mandat ad hoc* e la *conciliation*, ha segnato un passaggio decisivo verso una gestione anticipata delle difficoltà, volta a preservare la continuità aziendale e l'occupazione<sup>77</sup>. Il sistema francese contemporaneo, disciplinato dal Libro VI del *Code de commerce*, si articola oggi in una pluralità di procedure, che vanno dai meccanismi stragiudiziali e consensuali (*mandat ad hoc* e *conciliation*) alle procedure giudiziarie di ristrutturazione (*sauvegarde*, *sauvegarde accélérée*, *redressement judiciaire*) e di liquidazione. In tale contesto, la Direttiva (UE) 2019/1023 si è innestata su una struttura già complessa, incidendo in modo selettivo sui profili ritenuti meno allineati agli standard europei, in particolare sul ruolo dei creditori, sulla formazione delle classi e sull'introduzione di meccanismi di *cross-class cram-down*<sup>78</sup>.

La *conciliation* rappresenta il fulcro del modello preventivo francese. Si tratta di una procedura volontaria, confidenziale e consensuale, accessibile ai debitori che incontrano difficoltà giuridiche, economiche o finanziarie, purché non si trovino in stato di insolvenza da oltre quarantacinque giorni. Il debitore rimane pienamente in possesso della gestione e un conciliatore, nominato dal giudice, assiste le parti nella negoziazione di un accordo con i principali creditori. Tradizionalmente, la *conciliation* non comporta effetti coercitivi né la possibilità di imporre l'accordo ai dissenzienti, ma la riforma del 2021 ne ha rafforzato l'efficacia, ampliando le possibilità di sospensione delle azioni esecutive e di concessione di termini di pagamento durante la fase negoziale<sup>79</sup>. Particolare rilievo assume la protezione del *new money* apportato durante la *conciliation*. Qualora l'accordo sia omologato dal

---

<sup>77</sup> G. Plantin – D. Thesmar – J. Tirole, *Reforming French Bankruptcy Law*, *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n. 7, giugno 2013, p. 1.

<sup>78</sup> S. Davydenko – J. Franks, *Do Bankruptcy Codes Matter? A Study of Defaults in France, Germany and the UK*, *Journal of Finance*, 2008, vol. 63, p. 565.

<sup>79</sup> V. Rotaru, *The Restructuring Directive: A Functional Law and Economics Analysis from a French Law Perspective*, SSRN Working Paper, 2019, parr. 97–98.

tribunale (*homologation*), i finanziamenti concessi per garantire la continuità dell'impresa beneficiano di un privilegio speciale (*privilège de conciliation*), che assicura una priorità di pagamento in caso di successive procedure giudiziarie e li sottrae a possibili falcidie senza il consenso dei finanziatori<sup>80</sup>. Il secondo pilastro del quadro preventivo francese è rappresentato dalla *sauvegarde accélérée*, che costituisce il vero e proprio "veicolo" di trasposizione della Direttiva. Questa procedura giudiziale, di durata limitata, presuppone l'apertura di una *conciliation* e la negoziazione preventiva di un piano destinato a essere rapidamente sottoposto al voto dei creditori, secondo una logica ispirata ai modelli di *pre-pack*<sup>81</sup>. Uno degli interventi più rilevanti dell'Ordonnance del 2021 riguarda la sostituzione dei tradizionali comitati di creditori con un sistema di classi di parti interessate (*classes de parties affectées*). In precedenza, i creditori erano raggruppati in comitati sulla base della loro natura istituzionale, con evidenti criticità in termini di omogeneità degli interessi, più volte segnalate dalla dottrina<sup>82</sup>. Il nuovo sistema impone invece una classificazione fondata sulla comunanza di interessi economici e sulla posizione giuridica dei creditori, distinguendo almeno tra creditori garantiti e non garantiti<sup>83</sup>. L'introduzione delle classi è accompagnata dalla possibilità di ricorrere al *cross-class cram-down*. Il giudice può omologare il piano anche in assenza del consenso di una o più classi dissenzienti, purché siano rispettate

---

<sup>80</sup> A. Pietrancosta - S. Vermeille, *Le droit des procédures collectives à l'épreuve de l'analyse économique du droit*, *Revue Trimestrielle de Droit Financier*, 2010, n. 1, p. 15.

<sup>81</sup> F.-X. Lucas, *Le plan de sauvegarde apprêté ou le prepackaged plan à la française*, *Cahier des entreprises*, 2009, dossier 28.

<sup>82</sup> R. Dammann, *L'introduction des classes de créanciers dans l'optique d'une harmonisation franco-allemande*, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Claude Witz*, Paris, LexisNexis, 2018, p. 223.

<sup>83</sup> R. Dammann - M. Boché-Robinet, *Transposition du projet de directive sur l'harmonisation des procédures de restructuration préventive en Europe*, *Recueil Dalloz*, 2017, n. 22.

determinate condizioni di equità e di tutela, tra cui il *best interest of creditors test* e l'applicazione della regola di priorità assoluta, salvo eccezioni motivate<sup>84</sup>. La Francia ha così recepito uno degli elementi più innovativi della Direttiva, rafforzando sensibilmente la posizione dei creditori garantiti e rendendo il sistema più attrattivo per gli investitori finanziari internazionali<sup>85</sup>. Nel complesso, l'adattamento del diritto francese delle imprese in difficoltà appare coerente con l'impostazione della Direttiva (UE) 2019/1023. La Francia ha scelto di trasporre la Direttiva *de minimis*, valorizzando istituti esistenti e correggendone le criticità, piuttosto che introdurre un nuovo quadro procedurale *ex novo*<sup>86</sup>.

### **3.3 Belgio: le innovazioni del Livre XX del Code de Droit Économique**

L'ordinamento belga costituisce un esempio paradigmatico di riforma strutturale del diritto dell'insolvenza realizzata in larga parte *ante* Direttiva (UE) 2019/1023 e successivamente adattata alle nuove istanze europee.

Con l'introduzione del Livre XX del Code de droit économique (CDE), il legislatore belga ha profondamente riorganizzato la disciplina delle imprese in difficoltà, perseguendo l'obiettivo di superare l'impostazione tradizionalmente liquidatoria del diritto fallimentare e di promuovere una cultura della prevenzione e del risanamento dell'impresa<sup>87</sup>. La riforma belga si colloca all'interno di un più ampio movimento di modernizzazione

---

<sup>84</sup> L. Spizzichino – S. Gorrias – H. Bourbouloux – M. Menjucq, *Les perspectives d'évolution du rôle des créanciers en droit des entreprises en difficulté*, *Revue des Procédures Collectives*, 2019, n. 3, p. 1.

<sup>85</sup> O. Buisine – V. Rousseau, *L'efficacité des procédures de restructuration*, *Revue Procédures Collectives*, 2020, n. 2, studio 10.

<sup>86</sup> E. Ghio, *France*, in J.M.G.J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp (a cura di), *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, Part I, Den Haag, Eleven, 2023.

<sup>87</sup> S. Davydenko – J. Franks, *Do Bankruptcy Codes Matter? A Study of Defaults in France, Germany and the UK*, in *Journal of Finance*, 2008, vol. 63, p. 565.

del diritto dell'insolvenza, ispirato a considerazioni di efficienza economica e di tutela del valore aziendale. La dottrina ha sottolineato come il sistema previgente fosse caratterizzato da un eccessivo formalismo e da una scarsa attrattività per i creditori, elementi che contribuivano a ritardare l'emersione delle difficoltà e a ridurre le possibilità di successo delle ristrutturazioni<sup>88</sup>. In tale contesto, il *Livre XX* ha introdotto un quadro normativo unitario e coerente, applicabile a tutte le imprese, comprese le persone fisiche esercenti attività economica, segnando una significativa estensione dell'ambito soggettivo della disciplina concorsuale.

Uno degli elementi qualificanti della riforma è rappresentato dall'attenzione riservata alla fase preventiva. Il legislatore belga ha introdotto strumenti volti a favorire l'intervento tempestivo, prima che l'insolvenza divenga irreversibile. Tra questi assume particolare rilievo la procedura di riorganizzazione giudiziale (*procédure de réorganisation judiciaire*), che consente al debitore di beneficiare di una sospensione delle azioni esecutive (*sursis*) al fine di negoziare un piano di ristrutturazione con i creditori. Tale procedura, pur presentando analogie con modelli di altri ordinamenti europei, si distingue per la flessibilità delle soluzioni offerte e per il ruolo attivo attribuito all'autorità giudiziaria nel controllo dell'equilibrio tra gli interessi in gioco<sup>89</sup>.

Dal punto di vista comparato, la riforma belga appare ispirata a un approccio pragmatico, che mira a conciliare la tutela dei creditori con l'esigenza di preservare la continuità dell'impresa. Studi economico-giuridici hanno evidenziato come l'efficacia delle procedure preventive dipenda in larga misura dalla capacità di incentivare la cooperazione tra debitore e creditori, riducendo al contempo i costi di coordinamento e le

---

<sup>88</sup> A. Epaulard – C. Zapha, *Distressed Firms: How Effective Are Preventive Procedures?*, France Stratégie, *La Note d'Analyse* n. 84, febbraio 2020, p. 2.

<sup>89</sup> G. Plantin – D. Thesmar – J. Tirole, *Reforming French Bankruptcy Law*, *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n. 7, giugno 2013, p. 1.

asimmetrie informative<sup>90</sup>. In tale prospettiva, il *Livre XX* ha rafforzato gli strumenti di informazione e di controllo, imponendo al debitore obblighi più stringenti di trasparenza e prevedendo sanzioni in caso di abuso delle procedure.

Un ulteriore profilo di innovazione riguarda il riequilibrio del ruolo dei creditori. La dottrina ha osservato come il diritto belga dell'insolvenza, prima della riforma, attribuisse una posizione relativamente debole ai creditori, limitandone la capacità di incidere sull'esito delle procedure di ristrutturazione<sup>91</sup>. Il nuovo quadro normativo, pur mantenendo una forte impronta di tutela dell'impresa, ha ampliato gli spazi di partecipazione dei creditori, sia nella fase di elaborazione del piano sia in quella di omologazione giudiziale. In tal modo, il legislatore ha inteso rafforzare la legittimazione delle soluzioni adottate e accrescere la fiducia degli operatori economici nel sistema.

L'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 ha richiesto al Belgio interventi di adattamento relativamente contenuti, proprio in ragione della modernità del *Livre XX*. Tuttavia, la comparazione mette in luce come alcune scelte del legislatore belga anticipino taluni istituti cardine della Direttiva, in particolare per quanto riguarda la sospensione delle azioni esecutive e la protezione della nuova finanza. Analisi comparative di carattere empirico hanno sottolineato come tali elementi incidano positivamente sui tassi di recupero dei creditori e sull'efficienza complessiva del sistema<sup>92</sup>.

Non mancano, tuttavia, profili critici. Alcuni autori hanno rilevato che l'ampiezza dei poteri riconosciuti al giudice e la complessità procedurale

---

<sup>90</sup> L. Spizzichino – S. Gorrias – H. Bourbouloux – M. Menjucq, *Les perspectives d'évolution du rôle des créanciers en droit des entreprises en difficulté*, in *Revue des Procédures Collectives*, 2019, n. 3, p. 1.

<sup>91</sup> F. Pérochon, *Entreprises en difficulté*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2014, p. 205.

<sup>92</sup> S. Davydenko – J. Franks, *Do Bankruptcy Codes Matter?*, cit., p. 565.

possono determinare incertezze applicative e allungare i tempi delle ristrutturazioni, soprattutto nei casi di maggiore complessità<sup>93</sup>. In particolare, il bilanciamento tra la protezione dell'impresa e i diritti dei creditori richiede un'attenta valutazione caso per caso, che presuppone un elevato grado di specializzazione degli organi giudiziari coinvolti.

Sotto il profilo sistematico, l'esperienza belga offre spunti rilevanti per la riflessione comparata sul modello di armonizzazione minima adottato dal legislatore europeo. Il *Livre XX* dimostra come una riforma organica e coerente possa costituire una base solida per l'attuazione della Direttiva, riducendo il rischio di frammentazione normativa e favorendo una maggiore convergenza sostanziale tra gli ordinamenti. Al contempo, esso evidenzia i limiti di un approccio che, pur orientato alla prevenzione, deve confrontarsi con la necessità di garantire certezza del diritto e prevedibilità degli esiti per gli operatori transfrontalieri.

In conclusione, le innovazioni introdotte dal *Livre XX* del *Code de droit économique* collocano il Belgio tra gli ordinamenti europei più avanzati in materia di ristrutturazione preventiva. L'esperienza belga conferma che l'efficacia delle riforme dipende non solo dall'adozione di nuovi strumenti giuridici, ma anche dalla capacità di integrarli in un sistema coerente e funzionale, supportato da una prassi giudiziaria competente e da un dialogo costante con la dottrina. In questa prospettiva, il caso belga rappresenta un punto di riferimento significativo nel dibattito comparato sull'evoluzione del diritto europeo dell'insolvenza.

### **3.4 Austria: i modelli di *Schuldnerberatung* e la semplificazione delle procedure**

---

<sup>93</sup> A. Epaulard – C. Zapha, *Distressed Firms: How Effective Are Preventive Procedures?*, cit., p. 2.

L'ordinamento austriaco offre un modello peculiare di gestione della crisi e dell'insolvenza, caratterizzato da una forte attenzione alla dimensione sociale del sovraindebitamento e da un approccio pragmatico alla semplificazione delle procedure. Nell'ambito dell'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023, l'esperienza austriaca si distingue per l'integrazione tra strumenti giuridici formali e meccanismi di assistenza extra-giudiziale, in particolare attraverso il sistema della *Schuldnerberatung*, che svolge un ruolo centrale nel supporto ai debitori e nella prevenzione dell'insolvenza<sup>94</sup>. La *Schuldnerberatung* rappresenta un'istituzione consolidata nel panorama austriaco, nata originariamente per assistere i debitori civili e progressivamente estesa anche alle piccole attività economiche. Essa si configura come un servizio di consulenza indipendente, spesso finanziato con fondi pubblici, volto ad accompagnare il debitore nella riorganizzazione della propria situazione finanziaria e nella ricerca di soluzioni negoziali con i creditori. La dottrina ha sottolineato come tale modello contribuisca a ridurre l'accesso alle procedure giudiziali, favorendo soluzioni consensuali e meno costose, in linea con gli obiettivi di efficienza e tempestività promossi dalla Direttiva<sup>95</sup>. Nel contesto comparato, l'approccio austriaco si colloca a metà strada tra i sistemi fortemente giudizializzati e quelli che privilegiano una deregulation delle fasi preventive. L'ordinamento mantiene un quadro procedurale strutturato, ma affida un ruolo significativo agli attori non giudiziari, riconoscendo che la prevenzione della crisi richiede competenze interdisciplinari che vanno oltre il mero ambito giuridico. In tal senso, la *Schuldnerberatung* funge da cerniera tra la dimensione sociale e quella

---

<sup>94</sup> S. Madaus, *Preventive Restructuring Frameworks in Europe*, in B. Wessels – S. Madaus – J.M.G.J. Boon (a cura di), *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, Den Haag, Eleven, 2023.

<sup>95</sup> J.M.G.J. Boon, *Early Restructuring and the Role of Advisors*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

economica della crisi, contribuendo a preservare il valore residuo dell'attività e a limitare gli effetti sistemici dell'insolvenza<sup>96</sup>. La semplificazione delle procedure costituisce l'altro pilastro del modello austriaco. Già prima dell'adozione della Direttiva (UE) 2019/1023, il legislatore austriaco aveva introdotto meccanismi volti a rendere più rapida ed efficiente la gestione delle procedure di insolvenza, soprattutto per i debitori di minori dimensioni. La comparazione evidenzia come tali interventi abbiano anticipato alcune delle istanze europee, in particolare per quanto riguarda la riduzione degli oneri procedurali e la razionalizzazione dei tempi di definizione delle procedure<sup>97</sup>. L'attuazione della Direttiva in Austria non ha comportato una riforma radicale del sistema, ma ha piuttosto rafforzato tendenze già presenti. In linea con il modello di armonizzazione minima adottato dal legislatore europeo, l'Austria ha scelto di adattare gli strumenti esistenti ai nuovi standard, senza introdurre procedure del tutto nuove. Tale scelta riflette una valutazione positiva dell'efficacia del sistema nazionale e una volontà di preservarne la coerenza interna, evitando sovrapposizioni normative e incertezze applicative<sup>98</sup>.

Un aspetto di particolare interesse riguarda l'accesso alle procedure di ristrutturazione preventiva e il ruolo attribuito al debitore. L'ordinamento austriaco, pur riconoscendo l'importanza del *debtor in possession*, mantiene un controllo giudiziario significativo, soprattutto nelle fasi decisive della procedura. La dottrina ha osservato che questo equilibrio tra autonomia del debitore e supervisione giudiziaria contribuisce a rafforzare la fiducia dei creditori, riducendo il rischio di comportamenti opportunistici e

---

<sup>96</sup> B. Wessels, *Rescue Culture and Insolvency Reform*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

<sup>97</sup> S. Madaus, *Simplification of Insolvency Proceedings and SMEs*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

<sup>98</sup> J.M.G.J. Boon, *Minimum Harmonisation and National Choices*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

migliorando le prospettive di successo delle ristrutturazioni<sup>99</sup>. La semplificazione procedurale si manifesta anche nella gestione dei piani di ristrutturazione. In Austria, la struttura dei piani è relativamente flessibile, ma al tempo stesso soggetta a criteri chiari di fattibilità e sostenibilità. L'intervento degli organi giudiziari e dei consulenti specializzati mira a garantire che le soluzioni proposte siano realistiche e rispettose degli interessi dei creditori, evitando piani eccessivamente sbilanciati a favore del debitore. Tale impostazione risulta coerente con la logica della Direttiva, che richiede un bilanciamento tra tutela del valore aziendale e protezione dei diritti dei creditori<sup>100</sup>. Dal punto di vista comparato, il modello austriaco offre spunti rilevanti in tema di inclusione sociale e di gestione del sovraindebitamento. L'integrazione della *Schuldnerberatung* nel sistema dell'insolvenza consente di affrontare la crisi in modo graduale e personalizzato, riducendo lo stigma associato all'insolvenza e favorendo il reinserimento economico del debitore. La dottrina ha evidenziato come tali strumenti possano contribuire a una maggiore accettazione sociale delle procedure di ristrutturazione e a una più efficace prevenzione delle insolvenze seriali<sup>8101</sup>. Non mancano, tuttavia, profili critici. Alcuni autori hanno segnalato che l'elevata frammentazione dei servizi di consulenza e la dipendenza da finanziamenti pubblici possono generare disomogeneità territoriali e incidere sulla qualità dell'assistenza offerta ai debitori. Inoltre, la forte enfasi sulla dimensione preventiva potrebbe ridurre la trasparenza per i creditori, soprattutto nei casi in cui le trattative si svolgono in larga

---

<sup>99</sup> B. Wessels, *Debtor in Possession and Judicial Control*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

<sup>100</sup> S. Madaus, *Restructuring Plans and Creditor Protection*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

<sup>101</sup> J.M.G.J. Boon, *Social Aspects of Insolvency Law*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

parte al di fuori del controllo giudiziario<sup>102</sup>. Tali criticità evidenziano la necessità di un costante monitoraggio dell'efficacia degli strumenti adottati e di un coordinamento più stretto tra gli attori coinvolti.

In conclusione, l'esperienza austriaca conferma come l'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 possa avvenire attraverso un rafforzamento selettivo di istituti già esistenti, valorizzando le specificità nazionali. Il modello della *Schuldnerberatung* e la semplificazione delle procedure rappresentano elementi distintivi di un sistema orientato alla prevenzione e alla gestione sostenibile della crisi. Nel panorama comparato europeo, l'Austria offre un esempio di integrazione virtuosa tra dimensione sociale e giuridica dell'insolvenza, che può costituire un punto di riferimento per ulteriori sviluppi del diritto europeo delle imprese in difficoltà.

## **Capitolo 4 - L'attuazione della Direttiva nel diritto italiano**

### **4.1 Il recepimento con il D.Lgs. 83/2022: genesi e finalità**

Il decreto legislativo 20 giugno 2022, n. 83 rappresenta l'atto conclusivo di un processo di riforma legislativa particolarmente lungo e complesso, volto a ridefinire in modo organico la disciplina italiana in materia di crisi e insolvenza d'impresa e, parallelamente, a recepire la Direttiva (UE) 2019/1023. L'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) segna, infatti, il punto di incontro tra una riforma nazionale avviata ben prima dell'intervento europeo e le esigenze di armonizzazione provenienti dall'ordinamento dell'Unione.

Il CCII trae origine dai lavori della Commissione Rordorf, istituita nel 2015, che condussero all'emanazione del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14. Tale intervento fu presentato come la più ampia revisione del diritto concorsuale italiano dal 1942, ma la sua entrata in vigore subì diversi rinvii e modifiche

---

<sup>102</sup> B. Wessels, *Challenges of Preventive Insolvency Systems*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, cit.

fino alla profonda revisione del 2022. Come evidenziato in dottrina, il Codice si è formato attraverso una stratificazione normativa che ne ha inciso profondamente la coerenza sistematica, anche a causa delle condizioni economiche eccezionali derivanti dalla crisi pandemica, che imposero una revisione di molte delle scelte originarie<sup>103</sup>.

Parallelamente, il legislatore europeo ha sviluppato una riflessione sempre più articolata in materia di ristrutturazione preventiva e insolvenza, culminata con l'adozione della Direttiva (UE) 2019/1023. Quest'ultima ha segnato uno spostamento di prospettiva dalla logica liquidatoria alla salvaguardia dell'impresa, ponendo al centro l'esigenza di favorire l'emersione precoce delle difficoltà e di garantire l'accesso a strumenti di ristrutturazione efficaci. Come osservato dalla dottrina più autorevole, la Direttiva rappresenta una chiara scelta di politica del diritto orientata al risanamento delle imprese economicamente sane, nella prospettiva di massimizzare il valore complessivo per creditori, lavoratori e sistema economico nel suo insieme<sup>104</sup>.

L'attuazione italiana della Direttiva si è innestata su un impianto normativo che, già prima del 2019, aveva progressivamente abbandonato la concezione punitiva del fallimento per orientarsi verso modelli più negoziali e privatistici di gestione della crisi. Tale evoluzione, avviata con le riforme del 2005 e proseguita negli anni successivi, aveva comportato una riduzione del ruolo pubblicistico del giudice e un rafforzamento dell'autonomia delle parti, secondo una logica di "privatizzazione" della crisi d'impresa. Tuttavia, come è stato notato, questo processo non ha

---

<sup>103</sup> C. Amatucci, *Sul recepimento italiano della Direttiva Insolvency e sulla pretermissione del requisito di "impresa sana"*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2023, I, p. 1 ss.

<sup>104</sup> M. Vietti, *Codice della crisi e direttiva Insolvency*, 28 novembre 2022, spec. §§ *Inquadramento storico normativo e La spinta comunitaria alla riforma del diritto della crisi*.

determinato un reale incremento dell'efficienza delle procedure, né una diffusione significativa degli strumenti di ristrutturazione preventiva<sup>105</sup>.

Alla luce di tali criticità, il d.lgs. 83/2022 mira a riallineare l'ordinamento interno agli obiettivi europei, intervenendo su snodi fondamentali del CCII. Tra questi spicca la ridefinizione della nozione di crisi, ora espressamente collegata all'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei dodici mesi successivi. Questa impostazione, di chiara matrice finanziaria, rispecchia i moderni criteri di valutazione d'impresa e l'idea, largamente condivisa in dottrina, che la capacità di generare liquidità costituisca il principale indicatore della sostenibilità aziendale<sup>106</sup>.

Il decreto ha inoltre inciso sulla disciplina degli assetti organizzativi e sulle misure di prevenzione, chiarendo gli obblighi dell'imprenditore in relazione alla tempestiva rilevazione della crisi. L'intento è quello di promuovere un intervento precoce e consapevole, fondato sulla responsabilizzazione dell'imprenditore e sull'adozione di strumenti di monitoraggio adeguati. Tuttavia, la qualità tecnica delle soluzioni adottate non è stata esente da critiche: parte della dottrina ha rilevato che la tecnica legislativa impiegata nel Codice risulta appesantita da ridondanze, lacune e sovrapposizioni che rischiano di compromettere la certezza e la prevedibilità del diritto<sup>107</sup>.

In questa prospettiva, il recepimento della Direttiva Insolvency solleva questioni non marginali sul rapporto tra armonizzazione europea e autonomia dell'ordinamento nazionale. Da un lato, il legislatore italiano ha formalmente dato attuazione ai principi unionali; dall'altro, permangono dubbi sul fatto che alcune scelte di fondo del Codice – già presenti nella sua impostazione originaria – siano state realmente riconsiderate alla luce della

---

<sup>105</sup> C. Amatucci, *Concordato preventivo e (dis)continuità del management, tra Chapter 11, Administration e Disqualification*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2019, I, p. 814 ss.

<sup>106</sup> G. Di Amato, *Diritto della crisi d'impresa*, Milano, Giuffrè, 2022, Prefazione, p. VII.

<sup>107</sup> N. Irti, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 50 ss.

visione europea. È stato infatti osservato come il recepimento abbia trascurato concetti chiave della Direttiva, che avrebbero potuto fungere da criteri selettivi per l'accesso agli strumenti di ristrutturazione preventiva<sup>108</sup>. La riflessione dottrinale ha inoltre messo in evidenza come l'incertezza normativa e il progressivo deterioramento della qualità legislativa abbiano ampliato eccessivamente il ruolo interpretativo della giurisprudenza, chiamata a colmare le lacune del legislatore. Tale fenomeno, lungi dall'essere neutro, incide negativamente sulla prevedibilità delle decisioni e sulla fiducia degli operatori economici, in un settore – quello della crisi d'impresa – in cui la tempestività e la certezza delle regole assumono un valore essenziale<sup>109</sup>.

In definitiva, il d.lgs. n. 83/2022 si colloca al crocevia tra un progetto riformatore nazionale solo parzialmente compiuto e un modello europeo orientato alla costruzione di una vera cultura del risanamento. Le finalità dichiarate del recepimento – prevenzione della crisi, continuità aziendale ed efficienza delle procedure – appaiono ambiziose e coerenti con le istanze europee; resta tuttavia aperta la questione della loro effettiva realizzazione in un sistema normativo che continua a manifestare tensioni interne e profili di incoerenza strutturale.

## **4.2 Le novità introdotte nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**

### **4.2.1 Dalla composizione assistita alla composizione negoziata: il mutamento del paradigma preventivo nel Codice della crisi dopo il d.lgs. n. 83/2022**

---

<sup>108</sup> C. Amatucci, *Sul recepimento italiano della Direttiva Insolvency e sulla pretermissione del requisito di "impresa sana"*, in **Giurisprudenza commerciale**, 2023, I, p. 1 ss. (richiamata anche per la parte sulla mancata valorizzazione dei criteri selettivi)

<sup>109</sup> M. Taruffo, *Legalità e giustificazione della creazione giudiziaria del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2001, p. 11 ss.

Il recepimento della Direttiva (UE) 2019/1023 tramite il d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83 ha determinato una serie di interventi di rilievo sistematico sul Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, modificando in profondità gli strumenti di gestione anticipata della crisi, in particolare la composizione negoziata. Tale istituto costituisce oggi il fulcro della nuova architettura preventiva delineata dal legislatore italiano, rappresentando al contempo l'aspetto di maggiore discontinuità rispetto al modello originario elaborato dalla Commissione Rordorf.

Come evidenziato dalla dottrina, la versione iniziale del CCII si fondava sulla centralità dei meccanismi di allerta e sulla previsione della composizione assistita della crisi, affidata all'OCRI. Questo impianto rischiava un'impostazione marcatamente dirigista della prevenzione, basata su un sistema di segnalazioni obbligatorie e su un significativo coinvolgimento di soggetti esterni all'impresa, con un inevitabile ridimensionamento dell'autonomia imprenditoriale<sup>110</sup>. Tale modello, tuttavia, è stato progressivamente ridiscusso, sia per le criticità applicative emerse già prima dell'entrata in vigore del Codice, sia per l'inadeguatezza strutturale del sistema di allerta in un contesto economico caratterizzato da una crisi generalizzata.

Il d.lgs. n. 83/2022, recependo le linee guida già delineate dal d.l. n. 118/2021, ha segnato l'abbandono definitivo della composizione assistita e del sistema di allerta codicistico, sostituendoli con la composizione negoziata della crisi. Quest'ultima si configura come uno strumento volontario, stragiudiziale e riservato, cui l'imprenditore può accedere quando versi in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario tali da rendere probabile lo stato di crisi o di insolvenza. La

---

<sup>110</sup> M. Vietti, *Codice della crisi e direttiva Insolvency*, 28 novembre 2022, § *La prima stesura del CCII disattende i propositi della delega* e § *Segnali di inadeguatezza del CCII: il DL 118/2021 inverte la rotta*.

scelta di fondo è quella di restituire all'imprenditore l'iniziativa, nella convinzione che l'emersione tempestiva della crisi possa essere più efficacemente raggiunta attraverso incentivi e strumenti di supporto piuttosto che mediante meccanismi coercitivi<sup>111</sup>.

La composizione negoziata si inserisce, dunque, in una più ampia strategia di "privatizzazione" della gestione della crisi, già presente nell'evoluzione del diritto concorsuale italiano ma ora ulteriormente accentuata. L'imprenditore mantiene la gestione e il controllo dell'impresa, affiancato da un esperto indipendente, il cui compito è facilitare le trattative con i creditori e individuare soluzioni idonee al superamento delle difficoltà. Come rilevato in dottrina, l'esperto non esercita poteri autoritativi né sostitutivi, ma opera come facilitatore del dialogo negoziale, in un contesto dominato dall'autonomia delle parti<sup>112</sup>.

Sotto il profilo strutturale, la composizione negoziata si distingue per l'assenza di una vera e propria procedura concorsuale e per il limitato intervento del giudice, circoscritto ai casi in cui siano necessarie misure protettive del patrimonio, autorizzazioni specifiche o il riconoscimento della prededuzione di determinati finanziamenti. Tale riduzione del ruolo dell'autorità giudiziaria è stata letta come un chiaro segnale di adesione ai principi della Direttiva Insolvency, che privilegia strumenti di ristrutturazione flessibili e poco formalizzati, in grado di intervenire in una fase ancora reversibile della crisi<sup>113</sup>.

Non sono mancate, tuttavia, valutazioni critiche circa l'effettiva capacità della composizione negoziata di raggiungere gli obiettivi dichiarati. È stato

---

<sup>111</sup> C. Amatucci, *Sul recepimento italiano della Direttiva Insolvency e sulla pretermissione del requisito di "impresa sana"*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2023, I, p. 1 ss.

<sup>112</sup> G. Panzani, *La composizione negoziata dopo lo schema di decreto legislativo del Consiglio dei Ministri del 17 marzo 2022*, in *Diritto della crisi*, 17 aprile 2022.

<sup>113</sup> M. Vietti, *Codice della crisi e direttiva Insolvency*, cit., § *Dalla composizione assistita alla composizione negoziata*.

osservato, in particolare, che la soppressione dei meccanismi di allerta obbligatoria ha privato il sistema di un efficace strumento di moral suasion nei confronti dell'imprenditore, il quale tende spesso a rinviare l'emersione della crisi. In questa prospettiva, l'affidamento esclusivo all'iniziativa volontaria del debitore rischia di ridurre l'efficacia pratica dello strumento, come sembrano suggerire i primi dati applicativi<sup>114</sup>.

Ulteriori criticità riguardano la figura dell'esperto. Se da un lato la sua indipendenza e competenza costituiscono elementi qualificanti dell'istituto, dall'altro la modalità di nomina e la composizione eterogenea degli organi coinvolti sollevano dubbi sull'uniformità degli standard applicativi e sul grado di fiducia riposto dal giudice in tale figura. È stato segnalato, infatti, che una certa prudenza dei tribunali nel concedere le misure protettive richieste possa incidere negativamente sull'efficacia complessiva della composizione negoziata<sup>115</sup>.

Nel contesto delle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 83/2022, la composizione negoziata assume inoltre una funzione di raccordo rispetto agli altri strumenti di regolazione della crisi. Essa può sfociare nella stipula di accordi con i creditori, in convenzioni di moratoria, in accordi di ristrutturazione o piani di risanamento, ma anche – in caso di esito negativo – nella presentazione di un concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio. Tale pluralità di esiti conferma la volontà del legislatore di concepire la composizione negoziata come una piattaforma flessibile, capace di adattarsi alle diverse situazioni di difficoltà dell'impresa.

Nel complesso, le modifiche apportate al CCII in materia di composizione negoziata riflettono una chiara opzione di politica legislativa orientata alla prevenzione e alla continuità aziendale. Tuttavia, come ha sottolineato la

---

<sup>114</sup> C. Amatucci, *Sul recepimento italiano della Direttiva Insolvency*, cit., p. 6 ss.

<sup>115</sup> A. Spirito, *La composizione negoziata della crisi: come cogliere questa nuova chance senza abusarne*, nota a Trib. Brescia, 2 dicembre 2021, in **Giurisprudenza commerciale**, 2022, II, p. 801 ss.

dottrina più attenta, questa impostazione non è priva di ambiguità, poiché si inserisce in un quadro normativo che continua a oscillare tra la tutela del mercato, la salvaguardia dell'autonomia imprenditoriale e la necessità di evitare abusi. In questo senso, la composizione negoziata costituisce un banco di prova cruciale per verificare se il diritto della crisi italiano sia effettivamente capace di evolvere verso un modello di ristrutturazione preventiva più efficiente e credibile. Si apre, in tal modo, un ambito estremamente ampio di analisi, riflessioni e contributi sviluppati dalla letteratura economico-aziendalistica – inizialmente di matrice statunitense e successivamente recepiti e approfonditi anche in ambito europeo, come attestano studi empirici recenti<sup>116</sup> – incentrati sui temi dell'efficienza e della produttività delle imprese, sul confronto tra il valore dell'impresa in continuità e quello derivante dalla sua liquidazione, nonché sul nesso esistente tra crisi e insolvenza, da un lato, ed efficienza allocativa e capacità di recupero, dall'altro. Un patrimonio conoscitivo ormai consolidato che avrebbe richiesto, da parte del legislatore italiano, un esame particolarmente attento del concetto più volte richiamato dalla Direttiva Insolvency. Da tale analisi avrebbe dovuto prendere forma una traduzione normativa della nozione di "impresa sana", costruita a partire dalla distinzione fondamentale tra crisi di natura economica e crisi di carattere finanziario, accompagnata dall'elaborazione di strumenti valutativi, indicatori e parametri oggettivi idonei a misurare tali condizioni e a fungere da presupposto per l'accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva, analogamente a quanto già previsto per gli indicatori della crisi.

---

<sup>116</sup> Tsioli, con riferimento al ruolo dei "filtering mechanisms" nel Chapter 11. "Connecting now whatever has been analyzed in detail above regarding the different Chapter 11 filtering mechanisms, it becomes clear that the notion of viability strongly permeates all such mechanisms" (421). Sul percorso che ha condotto alla Direttiva 2019/1023, assai feconda di risultati è la ricerca di Fannon, Gant, Finnerty, *Corporate recovery in an integrated Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022.

In questa prospettiva, risulta particolarmente significativa l'osservazione formulata in un recente contributo del Capo della Divisione Economia e Diritto della Banca d'Italia, il quale ha evidenziato come "l'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti e produttive costituisca un fenomeno del tutto fisiologico dal punto di vista economico, atteso che ogni anno un numero elevato di imprese cessa la propria attività. Tale processo consente una riallocazione più efficiente delle risorse all'interno del sistema produttivo, a beneficio delle imprese maggiormente competitive, rappresentando nel medio-lungo periodo un fattore determinante per l'incremento della produttività complessiva"<sup>117</sup>.

Il nodo problematico di fondo risiede, dunque, nella constatazione che l'apertura indiscriminata dei quadri di ristrutturazione a qualsiasi impresa non appare coerente con le finalità della Direttiva Insolvency, la quale sembra adottare, sul punto, una impostazione sensibilmente diversa rispetto all'orientamento seguito dal legislatore italiano nell'ultimo quindicennio. Non pare infatti conforme allo spirito della Direttiva consentire l'accesso agli strumenti di ristrutturazione preventiva a imprese che non possano qualificarsi come "sane", ossia a soggetti che, pur trovandosi in una situazione di crisi o di insolvenza, non rientrino in un perimetro selettivo che spetta ai singoli Stati membri definire. Ne discende che la scelta del legislatore italiano di non individuare quel discrimine, chiaramente enunciato e reiterato nel testo della Direttiva, tra imprese meritevoli di un tentativo di risanamento e imprese per le quali tale sforzo risulterebbe economicamente inefficiente e contrario all'interesse generale, costituisce un evidente errore di impostazione, in quanto in contrasto con

---

<sup>117</sup> Giacomelli, *Previsioni economiche e consuntivi nel quadro della riforma delle procedure concorsuali*, in Atti del XXVII Convegno dell'Associazione AlbeSe Studi di Diritto Commerciale,

21 novembre 2021, <https://www.fondazione nazionalecommercialisti.it/node/1610>.

elementari criteri di razionalità economica e di corretta allocazione delle risorse.

#### **4.2.2 La composizione negoziata della crisi nel Codice della crisi riformato: recepimento della Direttiva (UE) 2019/1023, assetto sistematico e limiti del modello preventivo italiano**

Il recepimento della Direttiva (UE) 2019/1023 attraverso il d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83 ha inciso in modo significativo sull'assetto complessivo del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, determinando una revisione profonda degli strumenti di emersione anticipata delle difficoltà economico-finanziarie. Tale intervento normativo non si è limitato a un adeguamento formale del diritto interno agli obblighi europei, ma ha comportato una vera e propria ridefinizione delle logiche sottese alla prevenzione della crisi, segnando il superamento del modello originariamente delineato dalla Commissione Rordorf.

Nella versione iniziale del CCII, la prevenzione della crisi risultava fortemente ancorata a un sistema di allerta precoce caratterizzato da segnalazioni obbligatorie e da un rilevante coinvolgimento di soggetti esterni all'impresa, in particolare l'OCRI. Questo impianto rifletteva un'impostazione di tipo dirigista, nella quale l'emersione della crisi veniva affidata a meccanismi eterodiretti e a un significativo ridimensionamento dell'autonomia imprenditoriale. L'imprenditore, in tale prospettiva, non era il protagonista del percorso di risanamento, ma il destinatario di un procedimento attivato prevalentemente dall'esterno.

Le criticità di questo modello sono emerse con evidenza già nella fase antecedente all'entrata in vigore del Codice, sia sotto il profilo operativo sia sotto quello sistematico. Il contesto economico segnato dalla crisi pandemica ha ulteriormente evidenziato l'inadeguatezza di strumenti concepiti per una fase di normalità economica, inducendo il legislatore a riconsiderare radicalmente l'approccio alla prevenzione. In tale quadro si

colloca dapprima il d.l. n. 118/2021 e, successivamente, il d.lgs. n. 83/2022, che hanno sancito l'abbandono definitivo del sistema di allerta codicistico e della composizione assistita, introducendo la composizione negoziata della crisi. La composizione negoziata si caratterizza come uno strumento volontario, riservato e stragiudiziale, cui l'imprenditore può accedere in presenza di condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza. La scelta legislativa è chiaramente orientata a restituire centralità all'iniziativa del debitore, nella convinzione che l'emersione tempestiva delle difficoltà possa essere favorita non da obblighi coercitivi, bensì da incentivi e strumenti di supporto. Tale opzione si inserisce coerentemente nel solco tracciato dalla Direttiva Insolvency, che privilegia modelli di ristrutturazione preventiva flessibili, scarsamente formalizzati e caratterizzati da un intervento giudiziale limitato. L'idea di fondo è che la crisi debba essere affrontata in una fase ancora reversibile, prima che l'insolvenza diventi irreversibile, mediante strumenti che preservino il valore della continuità aziendale e favoriscano soluzioni concordate con i creditori.

Sotto il profilo strutturale, la composizione negoziata della crisi rappresenta un istituto atipico rispetto alle tradizionali procedure concorsuali. Essa non comporta lo spossessamento dell'imprenditore, che conserva la gestione e il controllo dell'impresa, né implica l'apertura di un procedimento giudiziale in senso stretto. L'accesso avviene mediante una piattaforma telematica, a conferma della volontà del legislatore di favorire la digitalizzazione e la semplificazione degli strumenti di prevenzione.

Elemento centrale dell'istituto è la figura dell'esperto indipendente, nominato da una commissione costituita presso la Camera di commercio. L'esperto è chiamato ad assistere l'imprenditore nelle trattative con i creditori, favorendo il dialogo e la ricerca di soluzioni idonee al superamento delle difficoltà. La sua funzione non è autoritativa né sostitutiva, ma eminentemente facilitativa: egli opera come garante del

corretto svolgimento delle negoziazioni, senza incidere direttamente sulle scelte gestionali.

La dottrina ha sottolineato come questa impostazione rifletta una scelta precisa di politica legislativa, volta a rafforzare l'autonomia negoziale delle parti e a ridurre il ricorso a strumenti giudiziali. Tuttavia, tale ridimensionamento del ruolo del giudice non comporta una sua totale estromissione. Il tribunale conserva infatti funzioni di garanzia, intervenendo su richiesta dell'imprenditore per la concessione di misure protettive del patrimonio, per l'autorizzazione di atti di straordinaria amministrazione o per il riconoscimento della prededuzione di determinati finanziamenti.

Questo equilibrio tra autonomia privata e controllo giudiziale limitato rispecchia fedelmente i principi della Direttiva 2019/1023, che mira a evitare un'eccessiva giurisdizionalizzazione delle ristrutturazioni preventive. Al contempo, però, la prassi applicativa ha evidenziato alcune criticità, in particolare con riferimento alla concessione delle misure protettive. In diversi casi, i tribunali hanno adottato un approccio prudente, richiedendo una dimostrazione rigorosa della serietà e concretezza delle trattative in corso, con il rischio di ridurre l'attrattiva dello strumento.

Ulteriori profili problematici riguardano l'uniformità degli standard applicativi e la fiducia riposta nella figura dell'esperto. La modalità di nomina e la composizione eterogenea degli organi coinvolti hanno sollevato interrogativi circa la reale omogeneità delle competenze e l'effettiva indipendenza dei soggetti incaricati. Tali elementi incidono in modo diretto sull'efficacia complessiva della composizione negoziata e sulla sua capacità di affermarsi come strumento credibile di prevenzione della crisi.

Nel quadro delineato dalla Direttiva Insolvency, un ruolo centrale è attribuito al concetto di viable enterprise, ossia di impresa economicamente sana, quale criterio di accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva. La Direttiva insiste ripetutamente sulla necessità di riservare tali strumenti alle

imprese che, pur attraversando una crisi finanziaria, conservino concrete prospettive di recupero economico e di mantenimento della continuità aziendale.

Sorprende, pertanto, che il legislatore italiano, nel recepire la Direttiva, non abbia esplicitamente trasposto tale nozione nel CCII. L'assenza di un criterio selettivo fondato sulla viabilità economica dell'impresa rappresenta una lacuna significativa, soprattutto se si considera che il concetto di impresa sana svolge una funzione analoga a quella della meritevolezza prevista dalla legge fallimentare del 1942, seppur declinata in termini diversi.

Mentre la meritevolezza si concentrava prevalentemente sul profilo soggettivo dell'imprenditore, la nozione di viable enterprise sposta l'attenzione sull'oggettiva capacità dell'organizzazione aziendale di generare valore. La Direttiva chiarisce che tentare di ristrutturare imprese prive di vitalità economica comporta costi elevati per creditori, lavoratori e sistema economico nel suo complesso, come dimostrato dalle esperienze negative maturate in diversi ordinamenti europei.

In tale prospettiva, il diritto della crisi è chiamato a svolgere una funzione allocativa delle risorse, favorendo il risanamento delle imprese in crisi finanziaria ma non economicamente compromesse e, al contempo, agevolando l'uscita dal mercato delle imprese non più produttive. La conservazione del going concern assume quindi rilievo centrale, in quanto il valore dell'impresa in continuità risulta generalmente superiore a quello di liquidazione. La mancata introduzione di criteri normativi volti a distinguere tra crisi economica e crisi finanziaria appare difficilmente conciliabile con gli obiettivi della Direttiva Insolvency. Alcune proposte dottrinali, sviluppate anche in ambito comparatistico, suggeriscono l'opportunità di subordinare l'accesso ai quadri di ristrutturazione a una valutazione preliminare della viabilità economica dell'impresa, affidata a un esperto indipendente o al giudice. In conclusione, la composizione

negoziata della crisi rappresenta senza dubbio uno snodo centrale del nuovo diritto italiano della crisi, esprimendo una chiara opzione a favore della prevenzione e della continuità aziendale. Tuttavia, la scelta di privilegiare un modello fortemente privatistico, privo di un filtro selettivo basato sulla sana vitalità dell'impresa, solleva interrogativi rilevanti sulla coerenza sistematica del recepimento italiano e sulla sua effettiva capacità di realizzare gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo.

#### **4.3 La crisi d'impresa nella prassi applicativa: analisi quantitativa e qualitativa delle procedure concorsuali alla luce dei dati Unioncamere**

L'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza ha segnato un passaggio paradigmatico nel diritto concorsuale italiano, orientando il sistema verso una logica di prevenzione, di emersione tempestiva della crisi e di salvaguardia della continuità aziendale. A distanza di alcuni anni dall'avvio operativo della riforma, risulta tuttavia imprescindibile interrogarsi sull'effettiva capacità degli strumenti introdotti di incidere sulla prassi applicativa. In tale prospettiva, l'Osservatorio Unioncamere sulla crisi d'impresa offre una base empirica di particolare rilievo, consentendo di valutare l'impatto concreto del nuovo assetto normativo attraverso l'analisi delle procedure effettivamente attivate dalle imprese nel periodo 2021-2024<sup>118</sup>. L'Osservatorio prende in considerazione l'insieme delle procedure disciplinate dal Codice della crisi - dalla composizione negoziata fino alle procedure liquidatorie - rilevandone le aperture sul territorio nazionale nel quadriennio considerato, sulla base dei dati estratti dal Registro delle imprese secondo

---

<sup>118</sup> I dati utilizzati nel presente contributo sono tratti dall'*Osservatorio Unioncamere sulla crisi d'impresa - Seconda edizione*, febbraio 2025, elaborato sulla base delle informazioni estratte dal Registro delle imprese e relative alle procedure disciplinate dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

criteri metodologici predeterminati<sup>119-120</sup>. L'analisi si articola in una dimensione quantitativa, relativa all'andamento numerico delle procedure, e in una dimensione qualitativa, volta a ricostruire le caratteristiche strutturali delle imprese coinvolte, in termini di dimensione, forma giuridica e settore economico. Dal punto di vista quantitativo, il dato di maggiore evidenza riguarda la progressiva affermazione della composizione negoziata della crisi. Dopo una fase iniziale di utilizzo limitato, riconducibile a fisiologiche incertezze interpretative e applicative, lo strumento registra una crescita significativa, passando da quasi 600 istanze nel 2023 a 1.089 domande nel 2024<sup>121</sup>. Tale dinamica segnala non soltanto una crescente familiarità degli operatori con l'istituto, ma anche una sua progressiva legittimazione come strumento ordinario di gestione della crisi reversibile. Parallelamente, il ricorso al concordato semplificato rimane contenuto, con 85 istanze presentate nel 2024, in lieve aumento rispetto all'anno precedente, confermando la natura residuale dell'istituto nel sistema delineato dal CCII<sup>122</sup>. Gli accordi di ristrutturazione dei debiti presentano un utilizzo sostanzialmente stabile nel periodo osservato, con

---

<sup>119</sup> L'Osservatorio prende in considerazione, ai fini dell'analisi quantitativa, le seguenti procedure: composizione negoziata della crisi, concordato semplificato, accordi di ristrutturazione dei debiti, concordato preventivo, liquidazione giudiziale e liquidazione coatta amministrativa, rilevandone le aperture sul territorio nazionale nel quadriennio 2021-2024.

<sup>120</sup> La rilevazione dei dati sulle aperture delle procedure è stata effettuata da Unioncamere mediante criteri di estrazione dal Registro delle imprese, dettagliatamente illustrati nella nota metodologica contenuta nella sezione conclusiva dell'Osservatorio.

<sup>121</sup> Nel quadriennio 2021-2024 la composizione negoziata della crisi ha registrato un andamento fortemente crescente, passando da una fase iniziale di utilizzo limitato a quasi 600 istanze nel 2023, fino a raggiungere 1.089 domande presentate nel corso del 2024

<sup>122</sup> Il ricorso al concordato semplificato risulta contenuto anche nel 2024, con 85 istanze presentate, in lieve aumento rispetto alle 69 domande registrate nel 2023, confermando la natura residuale dell'istituto nel sistema delle procedure del CCII.

oltre 300 aperture annue e 326 procedure nel solo 2024<sup>123</sup>. Il concordato preventivo, invece, evidenzia una progressiva riduzione delle aperture nel triennio 2021–2023, seguita da una moderata inversione di tendenza nel 2024, che registra 762 procedure avviate<sup>124</sup>. Tale andamento suggerisce una progressiva sostituzione del concordato preventivo con strumenti più flessibili e meno onerosi nelle fasi iniziali della crisi. In controtendenza rispetto alla logica preventiva del Codice, le liquidazioni giudiziali, dopo una flessione nel triennio 2021–2023, registrano nel 2024 un incremento significativo, con 9.203 procedure aperte<sup>125</sup>, segnalando l'esistenza di un'area ancora rilevante di crisi non intercettata tempestivamente. L'analisi qualitativa consente di cogliere con maggiore precisione il significato sistemico di tali dati. Le imprese che accedono alla composizione negoziata presentano infatti caratteristiche dimensionali e organizzative nettamente superiori rispetto a quelle coinvolte nelle procedure liquidatorie. Prevalgono le società di capitali, che rappresentano l'81,5% dei casi, mentre la maggioranza delle imprese si colloca nella fascia compresa tra 2 e 50 addetti, che concentra il 73,5% dei richiedenti<sup>126</sup>. Particolarmente significativo è l'incremento del valore medio della produzione, che passa

---

<sup>123</sup> Gli accordi di ristrutturazione dei debiti presentano un utilizzo sostanzialmente costante nel periodo considerato, con oltre 300 aperture annue e un totale di 326 procedure avviate nel solo 2024.

<sup>124</sup> Il concordato preventivo evidenzia una diminuzione delle aperture nel triennio 2021–2023, passando da 1.067 procedure nel 2021 a 678 nel 2023, con una lieve inversione di tendenza nel 2024, che registra 762 aperture complessive.

<sup>125</sup> Le procedure di liquidazione giudiziale, dopo una flessione nel periodo 2021–2023, mostrano nel 2024 un incremento significativo, con 9.203 procedure aperte, confermando la persistenza di un'area rilevante di crisi non intercettata in fase preventiva.

<sup>126</sup> Nel 2024 le imprese che hanno fatto ricorso alla composizione negoziata risultano prevalentemente società di capitali (81,5%), con una concentrazione nella classe dimensionale compresa tra 2 e 50 addetti (73,5%) e un valore della produzione compreso tra 1 e 10 milioni di euro per il 49,6% dei casi.

da circa 4 milioni di euro nel 2021 a 10 milioni nel 2024, così come l'aumento del numero medio di addetti, che nel 2024 raggiunge le 56 unità<sup>127</sup>. Tali dati indicano che la composizione negoziata è progressivamente divenuta lo strumento privilegiato per imprese strutturate, per le quali una soluzione liquidatoria comporterebbe una distruzione di valore difficilmente giustificabile. Diverso è il profilo delle imprese che ricorrono al concordato semplificato, caratterizzate da dimensioni più contenute, con un numero medio di addetti pari a 15 e un valore medio della produzione di circa 4 milioni di euro<sup>128</sup>. Anche sotto il profilo settoriale, pur emergendo una certa continuità con la composizione negoziata, la minore complessità organizzativa delle imprese coinvolte conferma la funzione del concordato semplificato come strumento di liquidazione ordinata per realtà imprenditoriali prive di concrete prospettive di risanamento. Gli accordi di ristrutturazione dei debiti si collocano invece in una fascia dimensionale più elevata: nel 2024 le imprese coinvolte presentano un valore medio della produzione pari a 13 milioni di euro e un numero medio di addetti pari a 70, con una netta prevalenza delle società di capitali<sup>129</sup>. Il concordato preventivo, pur mostrando segnali di tenuta, coinvolge imprese mediamente più piccole, con circa 33 addetti e un valore della produzione

---

<sup>127</sup> Il valore medio della produzione delle imprese in composizione negoziata è progressivamente aumentato nel tempo, passando da circa 4 milioni di euro nel 2021 a 9 milioni nel 2023, fino a raggiungere i 10 milioni di euro nel 2024; il numero medio di addetti per impresa è pari a 56 unità nel 2024.

<sup>128</sup> Nel corso del 2024 le imprese che hanno presentato istanza di concordato semplificato registrano un numero medio di addetti pari a 15 e un valore medio della produzione di circa 4 milioni di euro, risultando significativamente sottodimensionate rispetto alle imprese che accedono alla composizione negoziata.

<sup>129</sup> Le imprese ricorrenti agli accordi di ristrutturazione dei debiti nel 2024 presentano un valore medio della produzione pari a 13 milioni di euro e un numero medio di addetti pari a 70, con una netta prevalenza delle società di capitali (83,7%).

di 6 milioni di euro, confermando una progressiva marginalizzazione dello strumento rispetto alle soluzioni negoziali<sup>130</sup>.

Il quadro che emerge dall'analisi delle procedure liquidatorie è particolarmente indicativo delle persistenti fragilità strutturali del tessuto imprenditoriale. Le liquidazioni giudiziali riguardano in larga misura imprese di piccolissima dimensione, con un numero medio di addetti pari a 6 e un valore medio della produzione di circa 1 milione di euro<sup>131</sup>. La liquidazione coatta amministrativa interessa quasi esclusivamente cooperative, consorzi e società consortili, operanti prevalentemente nei settori delle costruzioni e della sanità e assistenza sociale; anche in questo caso, la limitata disponibilità di dati completi sui bilanci evidenzia una debolezza informativa strutturale<sup>132</sup>. Di particolare rilievo, in una prospettiva sistemica, è infine il dato relativo all'adozione degli adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili di cui all'art. 2086, comma 2, c.c. Dall'analisi delle note integrative dei bilanci 2023 emerge che solo il 3,5% delle imprese che hanno depositato il bilancio ha dichiarato di aver istituito assetti idonei alla rilevazione tempestiva della crisi<sup>133</sup>. Tale dato

---

<sup>130</sup> Le imprese ammesse al concordato preventivo nel 2024 registrano un numero medio di addetti pari a 33 e un valore medio della produzione di circa 6 milioni di euro; il 41% delle imprese si colloca nella classe tra 10 e 49 addetti.

<sup>131</sup> Le liquidazioni giudiziali nel 2024 riguardano prevalentemente imprese di piccolissima dimensione, con un numero medio di addetti pari a 6 unità e un valore medio della produzione di circa 1 milione di euro, confermando la correlazione tra fragilità strutturale e ricorso alla procedura liquidatoria.

<sup>132</sup> La liquidazione coatta amministrativa interessa quasi esclusivamente cooperative, consorzi e società consortili (98,3% dei casi), operanti prevalentemente nei settori delle costruzioni e della sanità e assistenza sociale; i dati dimensionali risultano parziali a causa del limitato numero di bilanci depositati.

<sup>133</sup> Dall'analisi delle note integrative dei bilanci 2023 emerge che, su 662.244 imprese che hanno depositato il bilancio di esercizio, solo 22.806 (circa il 3,5%) hanno dichiarato di aver

segnala uno scollamento significativo tra il disegno normativo del Codice e la sua effettiva interiorizzazione da parte del sistema imprenditoriale, contribuendo a spiegare l'elevato numero di liquidazioni giudiziali e la difficoltà di intercettare la crisi in una fase ancora reversibile. Nel complesso, i dati Unioncamere restituiscono l'immagine di un sistema in transizione. Da un lato, emerge con chiarezza la progressiva affermazione degli strumenti di regolazione negoziale della crisi; dall'altro lato, la persistenza di un'ampia area di procedure liquidatorie e la scarsa diffusione degli adeguati assetti organizzativi evidenziano i limiti di una riforma che, pur strutturalmente coerente, fatica ancora a produrre pienamente i suoi effetti sul piano culturale e organizzativo.

## **Capitolo 5 - La nuova proposta di Direttiva del 7 dicembre 2022 (COM (2022)702 final)**

### **5.1 Premessa e iter legislativo europeo: obiettivi generali della proposta**

La proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza delle imprese si inserisce in un contesto europeo caratterizzato da una persistente frammentazione delle discipline concorsuali nazionali, da tempo individuata come uno dei principali ostacoli al pieno funzionamento del mercato interno e, in particolare, alla realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali. La diversità dei regimi di insolvenza tra gli Stati membri produce infatti rilevanti asimmetrie in termini di durata delle procedure, costi di gestione, tassi di recupero dei crediti e grado di tutela degli investitori, incidendo negativamente sulla prevedibilità degli esiti delle crisi d'impresa e sulla propensione agli investimenti transfrontalieri. Come osservato in dottrina, l'inefficienza e l'eterogeneità delle normative concorsuali rappresentano un fattore di

---

istituito adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili ai sensi dell'art. 2086, comma 2, c.c.

rischio sistemico, idoneo a compromettere la fiducia degli operatori economici e a ostacolare l'integrazione dei mercati finanziari europei<sup>134</sup>.

Muovendo da tali presupposti, la Commissione europea ha presentato, il 7 dicembre 2022, un articolato pacchetto di iniziative legislative finalizzate a rafforzare la competitività dell'economia dell'Unione e a favorire l'accesso delle imprese ai capitali. All'interno di tale pacchetto, accanto a interventi in materia di mercati finanziari e di servizi di compensazione, la proposta di direttiva in materia di insolvenza – comunemente indicata come *Direttiva Insolvency III* – assume un ruolo centrale, in quanto diretta a incidere su uno degli ambiti nei quali le differenze normative tra ordinamenti nazionali risultano maggiormente pronunciate. L'iniziativa legislativa si colloca, pertanto, nel solco di un progressivo rafforzamento delle competenze dell'Unione in materia concorsuale, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà e della competenza primaria degli Stati membri in tale settore<sup>135</sup>. Sotto il profilo dell'iter normativo, la proposta si pone in continuità con due pilastri fondamentali della disciplina europea dell'insolvenza: da un lato, il Regolamento (UE) 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza, che ha introdotto un quadro uniforme per la gestione delle crisi transfrontaliere; dall'altro, la Direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione preventiva e sull'insolvenza, volta a promuovere il risanamento delle imprese economicamente sostenibili e a favorire una gestione anticipata delle situazioni di difficoltà. Tuttavia, rispetto a tali precedenti interventi, la *Direttiva Insolvency III* si caratterizza per un diverso focus, orientato principalmente alle procedure liquidatorie e alla fase patologica irreversibile della crisi, con l'obiettivo dichiarato di ridurre i

---

<sup>134</sup> Leandro A., *La proposta della Commissione europea per una nuova fase di armonizzazione del diritto della crisi e dell'insolvenza*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1-2, 2023.

<sup>135</sup> Panzani L., *Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza*, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it).

tempi delle procedure e massimizzare il valore di realizzo degli attivi in favore dei creditori<sup>136</sup>. La scelta della Commissione di adottare uno strumento di armonizzazione settoriale e non di unificazione integrale risponde a un approccio pragmatico, volto a intervenire soltanto su quegli istituti ritenuti maggiormente rilevanti sotto il profilo economico e sistemico. In tale prospettiva, la proposta individua una serie di ambiti chiave – quali le azioni revocatorie, la tracciabilità dei beni, le procedure di vendita accelerata (*pre-pack*), gli obblighi degli amministratori e la liquidazione semplificata delle microimprese – rispetto ai quali vengono fissati standard minimi comuni, lasciando agli Stati membri un margine di discrezionalità nell’attuazione. Come rilevato in dottrina, tale tecnica normativa consente di perseguire un equilibrio tra l’esigenza di convergenza dei sistemi giuridici e il rispetto delle tradizioni nazionali, evitando il rischio di un’eccessiva rigidità regolatoria<sup>137</sup>. Sotto il profilo degli obiettivi generali, la proposta di direttiva si articola lungo tre direttrici fondamentali. In primo luogo, essa mira a migliorare l’efficienza complessiva delle procedure di insolvenza, riducendone la durata e i costi, attraverso strumenti idonei a preservare il valore dell’impresa o, quantomeno, del suo patrimonio. In secondo luogo, la proposta persegue l’obiettivo di rafforzare la tutela dei creditori, garantendo una maggiore trasparenza delle procedure e una più equa distribuzione del valore, anche mediante il rafforzamento dei meccanismi di controllo e di partecipazione degli stakeholders. In terzo luogo, l’iniziativa legislativa è funzionale al miglioramento dell’attrattività del mercato europeo per gli investitori, nella misura in cui un quadro normativo più prevedibile e armonizzato riduce il

---

<sup>136</sup> Silvestri K., *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull’armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell’insolvenza*, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it).

<sup>137</sup> Pezzuto A., *La proposta di direttiva sull’armonizzazione di taluni aspetti dell’insolvenza delle imprese*, *Rivista di Diritto Bancario*, Tidona, 2025.

rischio giuridico associato agli investimenti transfrontalieri<sup>138</sup>. Particolare rilievo assume, in questo contesto, l'attenzione dedicata alle microimprese, tradizionalmente caratterizzate da una maggiore vulnerabilità finanziaria e da una limitata capacità di sostenere i costi delle procedure concorsuali ordinarie. La previsione di un regime di liquidazione semplificata risponde all'esigenza di garantire una gestione ordinata delle crisi anche per le imprese di minori dimensioni, evitando che l'inefficienza procedurale si traduca in una distruzione di valore sproporzionata rispetto all'entità del patrimonio coinvolto. Secondo parte della dottrina, tale scelta rappresenta uno degli elementi di maggiore innovatività della proposta, in quanto consente di adattare gli strumenti concorsuali alla reale struttura del tessuto imprenditoriale europeo<sup>139</sup>. Nel complesso, la proposta di *Direttiva Insolvency III* si configura come un tassello essenziale nel percorso di progressiva europeizzazione del diritto della crisi d'impresa. Pur non incidendo in modo diretto sulla struttura complessiva dei sistemi concorsuali nazionali, la proposta introduce una serie di principi e standard comuni destinati a orientare l'evoluzione futura delle legislazioni interne, favorendo una maggiore convergenza funzionale. In tale prospettiva, essa appare destinata a esercitare un'influenza significativa anche sugli ordinamenti che, come quello italiano, hanno recentemente attuato un ampio processo di riforma della materia concorsuale, ponendo nuove questioni interpretative e applicative in sede di recepimento<sup>140</sup>.

## **5.2 Analisi dei sette pilastri della proposta di direttiva**

La proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza delle imprese si articola attorno a sette pilastri

---

<sup>138</sup> CNDCEC, *La continua evoluzione del diritto concorsuale: una nuova proposta di direttiva UE*, 29 novembre 2024.

<sup>139</sup> Leandro A., op. cit.

<sup>140</sup> Panzani L., op. cit.

fondamentali, ciascuno dei quali è volto a incidere su specifici snodi critici delle discipline concorsuali nazionali, nella prospettiva di una convergenza funzionale dei sistemi giuridici degli Stati membri. Tali pilastri delineano un modello europeo di gestione della crisi irreversibile dell'impresa, fondato sull'efficienza procedurale, sulla massimizzazione del valore e sulla tutela equilibrata degli interessi coinvolti. Il primo pilastro è rappresentato dalla disciplina delle azioni revocatorie, cui la proposta dedica un insieme di norme di armonizzazione minima finalizzate a proteggere la massa concorsuale da atti di depauperamento compiuti anteriormente all'apertura della procedura di insolvenza. In particolare, la proposta individua tre categorie di atti revocabili – preferenziali, a titolo gratuito o con controprestazioni incongrue, e fraudolenti – differenziandole in base al periodo sospetto e all'elemento soggettivo richiesto. Tale intervento mira a ridurre le disparità esistenti tra gli ordinamenti nazionali in ordine all'effettività delle azioni di reintegrazione della massa, rafforzando la tutela dei creditori e la prevedibilità degli esiti della procedura. In dottrina si è sottolineato come l'introduzione di standard comuni in materia di revocatorie costituisca un passaggio essenziale per garantire un livello minimo uniforme di protezione della massa fallimentare nello spazio giuridico europeo<sup>141</sup>. Il secondo pilastro concerne la tracciabilità dei beni appartenenti alla massa concorsuale, attraverso il rafforzamento dei poteri informativi attribuiti agli amministratori delle procedure di insolvenza. La proposta prevede l'accesso, diretto o indiretto, a registri pubblici e banche dati non pubbliche, inclusi quelli istituiti a fini antiriciclaggio, al fine di consentire una ricostruzione tempestiva e completa del patrimonio del debitore. L'obiettivo è quello di ridurre l'asimmetria informativa che frequentemente caratterizza le procedure di

---

<sup>141</sup> Leandro A., *La proposta della Commissione europea per una nuova fase di armonizzazione del diritto della crisi e dell'insolvenza*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1-2, 2023.

insolvenza, migliorando l'efficienza dell'attività di liquidazione e incrementando le prospettive di soddisfacimento dei creditori. Tale scelta è stata letta dalla dottrina come espressione di una concezione funzionale della trasparenza, intesa non solo come valore in sé, ma come strumento operativo per la salvaguardia del valore patrimoniale<sup>142</sup>. Il terzo pilastro è costituito dalla procedura di pre-pack, intesa come meccanismo di vendita accelerata dell'impresa o di suoi rami in regime di continuità aziendale, preparata prima dell'apertura formale della procedura di insolvenza. La proposta recepisce esperienze già diffuse in diversi ordinamenti europei e extraeuropei, disciplinando la procedura in modo da garantire competitività, trasparenza e controllo giurisdizionale. L'introduzione del pre-pack risponde all'esigenza di evitare la dispersione del valore d'impresa tipicamente associata alle liquidazioni atomistiche, favorendo una realizzazione più rapida ed efficiente degli attivi. Secondo parte della dottrina, la regolamentazione europea del pre-pack rappresenta uno degli snodi più innovativi della proposta, in quanto incide direttamente sul tradizionale equilibrio tra tutela dei creditori e salvaguardia dell'occupazione<sup>143</sup>. Il quarto pilastro riguarda gli obblighi degli amministratori in prossimità dell'insolvenza. La proposta introduce l'obbligo di presentare tempestivamente la domanda di apertura della procedura di insolvenza quando l'impresa è insolvente o prossima all'insolvenza, fissando un termine massimo di tre mesi dalla conoscenza o conoscibilità dello stato di crisi. Tale previsione mira a contrastare comportamenti dilatori suscettibili di aggravare il dissesto e di pregiudicare la massa dei creditori. In caso di violazione, è prevista la responsabilità civile degli amministratori per i danni arrecati. La dottrina ha evidenziato

---

<sup>142</sup> Silvestri K., *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza*, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it).

<sup>143</sup> Panzani L., *Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza*, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it).

come questo intervento si collochi in una tendenza europea volta a rafforzare la responsabilizzazione degli organi gestori, pur lasciando agli Stati membri la possibilità di introdurre regimi più rigorosi<sup>144</sup>. Il quinto pilastro è rappresentato dalla procedura di liquidazione semplificata per le microimprese, concepita per adattare il diritto dell'insolvenza alle peculiarità dimensionali e strutturali di una categoria di imprese che costituisce la maggioranza del tessuto produttivo europeo. La proposta prevede una procedura snella, caratterizzata dalla limitazione dei costi, dall'eccezionalità della nomina di un amministratore e dalla possibilità di liquidare i beni tramite aste telematiche. L'obiettivo è duplice: garantire una liquidazione ordinata anche in assenza di attivi significativi e ridurre il carico procedurale e finanziario gravante su imprese già fortemente vulnerabili. In dottrina si è sottolineato come tale disciplina risponda a un'esigenza di proporzionalità dell'intervento concorsuale, troppo spesso assente nei sistemi tradizionali<sup>145</sup>. Il sesto pilastro concerne il rafforzamento del ruolo del comitato dei creditori, cui la proposta dedica una disciplina dettagliata in termini di composizione, competenze e responsabilità. Il comitato è concepito come organo rappresentativo degli interessi della massa dei creditori, dotato di poteri di vigilanza sull'operato del curatore e di partecipazione attiva alle decisioni rilevanti della procedura. L'armonizzazione di tali profili mira a valorizzare il ruolo dei creditori come stakeholders centrali della procedura, rafforzando al contempo la trasparenza e la legittimazione delle scelte gestionali. Secondo la dottrina, l'intervento contribuisce a riequilibrare il rapporto tra organi della procedura e creditori, in un'ottica di maggiore accountability<sup>146</sup>. Il settimo e ultimo pilastro riguarda la trasparenza delle legislazioni nazionali in

---

<sup>144</sup> Leandro A., op. cit.

<sup>145</sup> CNDCEC, *La continua evoluzione del diritto concorsuale: una nuova proposta di direttiva UE*, 29 novembre 2024.

<sup>146</sup> Panzani L., op. cit.

materia di insolvenza, perseguita attraverso l'obbligo per gli Stati membri di predisporre e aggiornare schede informative standardizzate sulle rispettive discipline concorsuali, accessibili tramite il portale europeo della giustizia elettronica. Tale misura è funzionale a ridurre i costi informativi per gli investitori e a migliorare la comparabilità dei sistemi nazionali, favorendo decisioni di investimento più consapevoli. La trasparenza normativa è così elevata a strumento di integrazione del mercato, in linea con gli obiettivi generali dell'Unione dei mercati dei capitali<sup>147</sup>. Nel loro complesso, i sette pilastri della proposta delineano un intervento organico e coerente, volto a incidere su profili strutturali del diritto dell'insolvenza senza stravolgere le architetture nazionali. Essi rappresentano, piuttosto, un insieme di leve normative destinate a orientare l'evoluzione dei sistemi concorsuali verso modelli più efficienti, prevedibili e funzionali alle esigenze dell'economia europea.

### **5.3 L'approccio dell'Unione verso l'armonizzazione minima**

La proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea nel dicembre 2022 in materia di insolvenza si distingue per la scelta consapevole di un modello di armonizzazione minima, coerente con la progressiva evoluzione del diritto dell'Unione in questo ambito. L'obiettivo dell'intervento non è quello di costruire un sistema unitario europeo delle procedure concorsuali, bensì di favorire una convergenza funzionale tra gli ordinamenti degli Stati membri, attraverso l'individuazione di standard comuni circoscritti ad aspetti considerati strategici per il corretto funzionamento del mercato interno. Come osservato da parte della dottrina, l'azione della Commissione non si traduce in una vera e propria codificazione europea dell'insolvenza, ma in un processo selettivo di

---

<sup>147</sup> Pezzuto A., *La proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti dell'insolvenza delle imprese*, Rivista di Diritto Bancario, Tidona, 2025.

razionalizzazione delle differenze normative che incidono maggiormente sul piano economico e finanziario<sup>148</sup>. Questo approccio trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 114 TFUE ed è strettamente connesso alle politiche di sviluppo dell'Unione dei mercati dei capitali. La Commissione muove dalla constatazione che l'elevata frammentazione delle discipline nazionali in materia di insolvenza produce inefficienze sistemiche, compromettendo la prevedibilità degli esiti delle procedure e minando la fiducia degli investitori, in particolare di quelli operanti in ambito transfrontaliero. Le significative differenze riscontrabili nei tempi di liquidazione, nei costi procedurali e nei tassi di recupero del credito contribuiscono infatti a creare un contesto normativo disomogeneo, che si traduce in un rischio giuridico difficilmente valutabile ex ante. In tale prospettiva, l'armonizzazione minima non rappresenta un fine autonomo, ma uno strumento funzionale alla riduzione dell'incertezza e alla promozione della circolazione dei capitali. Un profilo qualificante della proposta risiede nella decisione di concentrare l'intervento unionale su alcune dimensioni essenziali del diritto dell'insolvenza, lasciando sostanzialmente impregiudicate le scelte strutturali dei singoli ordinamenti nazionali. In particolare, l'azione armonizzatrice si articola attorno a tre direttrici principali: il recupero dei beni appartenenti alla massa concorsuale, l'efficienza delle procedure di insolvenza e la distribuzione equa e prevedibile del valore recuperato tra i creditori. Si tratta di aspetti dotati di un'evidente rilevanza economica, che incidono direttamente sulla valutazione del rischio da parte degli operatori di mercato. Come rilevato in dottrina, una simile selezione tematica consente di massimizzare l'impatto dell'intervento europeo, evitando al contempo un'ingerenza eccessiva nelle tradizioni giuridiche nazionali. In linea con tale

---

<sup>148</sup> Leandro A., *La proposta della Commissione europea per una nuova fase di armonizzazione del diritto della crisi e dell'insolvenza*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1-2/2023

impostazione, la proposta rinuncia consapevolmente all'armonizzazione di concetti fondamentali del diritto concorsuale, primo fra tutti la nozione generale di insolvenza, che resta affidata alle legislazioni degli Stati membri. L'unica deroga a questo principio riguarda la liquidazione semplificata delle microimprese, per la quale viene introdotto un criterio uniforme fondato sull'incapacità generalizzata di adempiere alle obbligazioni alla scadenza. Anche in questo caso, tuttavia, l'intervento dell'Unione si limita a richiedere l'adozione di criteri chiari e facilmente individuabili, senza imporre una definizione rigida e uniforme. Tale scelta conferma l'intento della Commissione di preservare il pluralismo giuridico europeo, evitando di incidere su categorie concettuali profondamente radicate nei singoli ordinamenti. La logica dell'armonizzazione minima emerge con particolare evidenza nella disciplina delle azioni revocatorie. In questo ambito, la Commissione si limita a delineare un quadro comune dei presupposti e degli effetti, riconoscendo espressamente agli Stati membri la facoltà di mantenere o rafforzare i livelli di tutela già previsti dai rispettivi ordinamenti. Non viene imposto un modello uniforme di revocatoria, ma viene fissata una soglia minima di protezione della massa concorsuale, al di sotto della quale non è consentito scendere. Come sottolineato in dottrina, tale tecnica normativa risponde all'esigenza di prevenire fenomeni di concorrenza regolatoria al ribasso e di ridurre il ricorso opportunistico alle norme di conflitto previste dal Regolamento (UE) 2015/848, senza comprimere l'autonomia legislativa nazionale<sup>149</sup>. Un'impostazione analoga caratterizza la disciplina della procedura di *pre-pack*, uno degli aspetti più innovativi della proposta. Anche in questo caso, l'Unione interviene limitandosi a definire i principi fondamentali della procedura – quali il controllo pubblico, la trasparenza, la competitività e la tutela dei creditori –

---

<sup>149</sup> Panzani L., *Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza*, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it)

lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità quanto alle modalità di attuazione concreta. La Commissione evita deliberatamente di imporre un modello procedurale rigido, preferendo delineare un quadro di riferimento comune destinato a orientare le riforme nazionali. Secondo la dottrina, questa scelta riflette una concezione pragmatica dell'armonizzazione, intesa come convergenza funzionale piuttosto che come uniformazione formale<sup>150</sup>. Nel suo complesso, l'approccio dell'Unione all'armonizzazione minima si inserisce in una traiettoria evolutiva che privilegia interventi mirati, capaci di produrre effetti sistemici significativi senza alterare gli equilibri complessivi dei sistemi concorsuali nazionali. La proposta del 2022 non si configura come una riforma "costituzionale" del diritto europeo dell'insolvenza, ma come un insieme di strumenti normativi destinati a incidere sui nodi critici che maggiormente ostacolano l'integrazione dei mercati. In questa prospettiva, l'armonizzazione minima non rappresenta un limite dell'azione unionale, bensì la sua cifra metodologica distintiva, funzionale a coniugare efficienza economica, prevedibilità giuridica e rispetto delle diversità ordinamentali.

#### **5.4 L'utilizzo di strumenti telematici istituiti dall'Unione: l'accesso alle banche dati e i "prospetti informativi" nell'ambito portale e-Justice. Il progetto DEUCE.**

Nel quadro della proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, uno degli interventi più significativi concerne il reimpiego, in ambito concorsuale, di strumenti telematici istituiti dall'Unione europea per finalità originariamente estranee al diritto dell'insolvenza, in particolare nel settore della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Tale scelta normativa si colloca all'interno

---

<sup>150</sup> Silvestri K., *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza*, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it).

di una strategia più ampia di rafforzamento dell'effettività delle procedure d'insolvenza, fondata sulla riduzione delle asimmetrie informative che ostacolano il recupero degli attivi e la tutela della massa dei creditori, soprattutto nelle situazioni caratterizzate da elementi di transnazionalità<sup>151</sup>. Il Titolo III della proposta di direttiva consente ai professionisti dell'insolvenza (*insolvency practitioners*) di accedere alle banche dati decentrate istituite dagli Stati membri in attuazione delle direttive antiriciclaggio, quali il registro centralizzato dei conti bancari e il registro dei titolari effettivi, nonché ad altri registri nazionali contenenti informazioni utili alla ricostruzione della composizione del patrimonio del debitore. La finalità dichiarata è quella di facilitare l'identificazione e la tracciabilità dei beni appartenenti all'attivo concorsuale, inclusi quelli potenzialmente assoggettabili ad azioni revocatorie, rafforzando in tal modo la capacità delle procedure di generare valore distribuibile a favore dei creditori. Un profilo centrale della disciplina è rappresentato dall'affermazione del principio di parità di accesso alle informazioni, che impone agli Stati membri di garantire ai professionisti nominati in altri ordinamenti le medesime condizioni di accesso riconosciute ai professionisti nazionali. La previsione di condizioni di accesso "di diritto e di fatto" non discriminatorie mira a rimuovere uno degli ostacoli più rilevanti alla gestione efficiente delle insolvenze transfrontaliere, costituito dalla frammentazione dei sistemi informativi e dalle difficoltà pratiche di consultazione delle banche dati patrimoniali localizzate in Stati diversi da quello di apertura della procedura. In tale prospettiva, l'accesso telematico alle banche dati non assume rilievo esclusivamente sul piano dell'efficienza procedurale, ma incide direttamente sulla parità concorrenziale tra operatori e sulla qualità complessiva del mercato interno. La possibilità di

---

<sup>151</sup> G.-J. Boon - D. Tasman, *An Assessment of the EC Proposal on Harmonisation of EU Insolvency Law*, in *International Corporate Rescue*, vol. 20, n. 6, 2023, p. 389 ss.

ricostruire in modo rapido e affidabile la consistenza patrimoniale del debitore, indipendentemente dalla collocazione geografica dei beni, contribuisce infatti a evitare che la diversa prossimità ai centri informativi nazionali si traduca in un vantaggio competitivo ingiustificato per taluni professionisti o creditori. La disciplina dell'asset tracing presenta tuttavia evidenti profili di complessità, derivanti dall'intreccio con la normativa europea in materia di protezione dei dati personali e con le regole di contrasto al riciclaggio. In particolare, l'accesso alle informazioni contenute nei registri centralizzati dei conti bancari non è sempre diretto, ma può essere subordinato all'intermediazione dell'autorità giudiziaria o di personale qualificato, chiamato a valutare la pertinenza e la proporzionalità delle richieste di consultazione. Tali cautele, se da un lato introducono elementi di appesantimento procedurale, dall'altro rispondono all'esigenza di bilanciare l'efficienza delle procedure concorsuali con la tutela dei diritti fondamentali degli interessati<sup>152</sup>. Nonostante tali limiti, il ricorso a strumenti telematici interconnessi rappresenta un passaggio essenziale per rendere effettivo il principio di universalità della procedura d'insolvenza nell'ordinamento eurounitario. La possibilità per il curatore di accedere a informazioni patrimoniali dislocate in più Stati membri rafforza la capacità del sistema concorsuale di reagire a fenomeni di dispersione o occultamento degli attivi, che risultano particolarmente frequenti nelle insolvenze transfrontaliere e costituiscono una delle principali cause di inefficienza delle procedure. La trasparenza informativa così realizzata contribuisce inoltre a rafforzare la fiducia degli investitori nel funzionamento dei sistemi concorsuali europei, in linea con gli obiettivi di integrazione del mercato dei capitali perseguiti dall'Unione. In questa prospettiva, la dottrina ha

---

<sup>152</sup> K. Silvestri, *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza*, in *Diritto della crisi*, 2023, § 6, sull'accesso ai registri e le cautele derivanti dalla normativa antiriciclaggio.

sottolineato come il rafforzamento degli strumenti informativi costituisca una leva fondamentale per ridurre le barriere giuridiche e informative agli investimenti transfrontalieri, favorendo una maggiore armonizzazione sostanziale dei diritti concorsuali nazionali e un più efficiente funzionamento della Capital Markets Union. Accanto al potenziamento degli strumenti di tracciabilità patrimoniale, la proposta di direttiva attribuisce un ruolo centrale alla trasparenza dei regimi nazionali d'insolvenza mediante l'introduzione dei cosiddetti "prospetti informativi" da pubblicare nel portale europeo e-Justice. Tale intervento, collocato nel Titolo VIII della proposta, persegue una finalità complementare rispetto all'asset tracing, incidendo sulle asimmetrie informative che si manifestano già nella fase antecedente all'apertura delle procedure e che influenzano le decisioni di investimento e di concessione del credito. La direttiva impone a ciascuno Stato membro di mettere a disposizione, all'interno dell'Atlante giudiziario europeo in materia civile, un prospetto informativo chiaro, sintetico, accurato e costantemente aggiornato, redatto secondo una griglia standard definita a livello europeo. L'obiettivo è quello di fornire agli investitori una base informativa omogenea sui tratti essenziali dei singoli regimi concorsuali nazionali, consentendo una valutazione comparata dei rischi connessi all'insolvenza di un debitore stabilito in un altro Stato membro. I prospetti informativi devono articolarsi in quattro sezioni fondamentali, relative alle condizioni di apertura delle procedure, alle modalità di insinuazione e verifica dei crediti, ai criteri di distribuzione dell'attivo e alla durata media delle procedure. Tale selezione riflette l'assunto secondo cui questi elementi rappresentano i principali fattori presi in considerazione dagli investitori nella determinazione del costo del credito e nella valutazione dell'affidabilità dei sistemi concorsuali nazionali. La standardizzazione delle informazioni assume, in questo contesto, un rilievo sistemico. La dottrina ha evidenziato come la semplice disponibilità di dati non sia sufficiente a ridurre i costi informativi, se tali dati non sono

presentati in forma comparabile, accessibile e facilmente intelligibile. L'adozione di una griglia comune mira, pertanto, a superare la frammentazione descrittiva che caratterizza le fonti informative attualmente disponibili sul diritto dell'insolvenza, spesso eterogenee per struttura, linguaggio e grado di aggiornamento.

In tale prospettiva si inserisce il progetto DEUCE (*Digital European Union for Insolvency and Enforcement*), richiamato in dottrina quale possibile sviluppo applicativo della strategia europea di digitalizzazione della giustizia civile. Pur non costituendo uno strumento normativo autonomo, il progetto mira a valorizzare e integrare le informazioni rese disponibili attraverso il portale e-Justice, favorendo l'interconnessione tra registri, banche dati e prospetti informativi, in un'ottica di costruzione di un'infrastruttura digitale europea dell'insolvenza.

La funzione dei prospetti informativi non si esaurisce nella tutela degli investitori. Essi rappresentano anche uno strumento di trasparenza sistemica, idoneo a esercitare una pressione indiretta sugli Stati membri, chiamati a rendere conoscibili le caratteristiche effettive dei propri sistemi concorsuali. In tale ottica, la pubblicità dei dati relativi alla durata media delle procedure e ai meccanismi di distribuzione dell'attivo può incentivare interventi di riforma volti a migliorare l'efficienza del sistema, secondo una logica di competizione regolatoria virtuosa.

Il collegamento funzionale tra prospetti informativi e accesso alle banche dati patrimoniali evidenzia una comune matrice teleologica: ridurre l'incertezza giuridica e i costi informativi che ostacolano la libera circolazione dei capitali nel mercato interno. Mentre gli strumenti di asset tracing rafforzano l'effettività delle procedure nella fase patologica, i prospetti informativi operano in chiave preventiva, incidendo sulle decisioni di investimento e sulla determinazione del rischio di insolvenza. Nel loro insieme, tali strumenti delineano un modello di infrastruttura digitale europea dell'insolvenza, destinato a incidere profondamente sulle

prassi applicative e sulle dinamiche del mercato dei capitali, rafforzando il legame tra armonizzazione concorsuale, trasparenza informativa e integrazione economica dell'Unione.

Sarebbe utile investigare ulteriormente il rapporto tra la circolazione del decreto ingiuntivo europeo divenuto esecutivo in un paese e circolante in altri paesi dell'Unione dove potrebbe incontrare la presenza di misure protettive stabilite in favore del debitore e l'utilità a questo scopo di potenziare la digitalizzazione dei registri giudiziari e delle camere di commercio dei singoli paesi europei e la loro interconnessione, anche tramite il portale *e-Justice*.

#### **5.4.1 Digitalizzazione della giustizia e trasformazione dell'area di libertà, sicurezza e giustizia: dalla cooperazione tecnica all'infrastrutturazione normativa**

La strategia europea di digitalizzazione della giustizia non può essere letta come un semplice aggiornamento tecnologico dell'amministrazione giudiziaria, né come una policy settoriale priva di rilievo sistemico. Essa rappresenta, piuttosto, una fase evolutiva del processo di integrazione giuridica dell'Unione, nella quale la dimensione tecnologica assume una funzione strutturale nella costruzione dell'area di libertà, sicurezza e giustizia. La European e-Justice Strategy 2024–2028, adottata dal Consiglio nel gennaio 2025, e la Comunicazione DigitalJustice@2030 delineano un quadro nel quale la digitalizzazione è concepita come condizione abilitante del funzionamento del mercato interno e, al contempo, come strumento di rafforzamento dell'effettività della tutela giurisdizionale<sup>153</sup> <sup>154</sup>. In tale prospettiva, la giustizia digitale si colloca all'incrocio tra l'art. 67 TFUE

---

<sup>153</sup> Council of the European Union. (2025). *European e-Justice Strategy 2024–2028* (C/2025/437). Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>154</sup> European Commission. (2025). *DigitalJustice@2030* (COM(2025) 802 final). <https://eur-lex.europa.eu>

(spazio di libertà, sicurezza e giustizia), l'art. 81 TFUE (cooperazione giudiziaria in materia civile) e l'art. 114 TFUE (armonizzazione funzionale al mercato interno). L'elemento di novità rispetto alla fase precedente della cooperazione giudiziaria europea risiede nel passaggio da una logica prevalentemente descrittiva e coordinativa a una vera e propria infrastrutturazione normativa. Se la precedente strategia e-Justice (2019-2023) era ancora caratterizzata da una forte componente volontaristica e da una cooperazione fondata su buone prassi e strumenti soft, l'attuale fase si distingue per l'introduzione di strumenti giuridicamente vincolanti. Il Digitalisation Package - composto dal Regolamento (UE) 2023/2844 sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dalle correlate misure attuative - impone l'uso di comunicazioni elettroniche in 24 procedure civili, commerciali e penali transfrontaliere<sup>155</sup>. Tale passaggio segna una trasformazione qualitativa: la digitalizzazione non è più un'opzione organizzativa, ma una modalità giuridicamente prescritta di esercizio della cooperazione giudiziaria. In questo quadro, il principio del "digital by default" assume un valore che trascende la dimensione amministrativa. Esso si configura come criterio ordinatore della produzione normativa europea: le future iniziative legislative in materia di cooperazione giudiziaria devono presupporre la comunicazione elettronica come standard primario, lasciando le modalità analogiche come canali residuali<sup>158</sup>. La centralità dell'interoperabilità - ribadita sia nella e-Justice Strategy sia nella Comunicazione DigitalJustice@2030 - rivela, inoltre, una dimensione ulteriore: l'integrazione giuridica passa attraverso l'integrazione infrastrutturale. L'interconnessione dei sistemi nazionali tramite e-CODEX e la progressiva implementazione di un sistema IT decentralizzato europeo non rappresentano meri strumenti tecnici, ma

---

<sup>155</sup> European Parliament and Council. (2023). *Regulation (EU) 2023/2844 on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu>

costituiscono il presupposto materiale per l'operatività del principio di mutuo riconoscimento. Il mutuo riconoscimento, infatti, presuppone la circolazione effettiva di atti e decisioni<sup>156</sup>. Senza un'infrastruttura digitale comune, la fiducia reciproca tra ordinamenti rischia di restare un postulato astratto. La digitalizzazione, in questa prospettiva, diventa il vettore concreto della fiducia reciproca, riducendo asimmetrie informative e tempi di trasmissione<sup>157</sup>. La strategia europea di digitalizzazione della giustizia si iscrive dunque in una logica di integrazione funzionale: non si mira all'uniformazione sostanziale dei diritti processuali nazionali, ma alla costruzione di condizioni operative comuni che rendano tali diritti reciprocamente accessibili e riconoscibili.

#### **5.4.2 DigitalJustice@2030 e la dimensione economica della giustizia digitale: competitività, efficienza e Capital Markets Union**

Un secondo profilo concerne la connessione tra digitalizzazione della giustizia e competitività economica dell'Unione.

DigitalJustice@2030 colloca esplicitamente la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nel contesto della strategia europea per la competitività. La qualità della giustizia – misurata in termini di efficienza, durata dei procedimenti, accessibilità e trasparenza – incide direttamente sulla propensione agli investimenti, sulla circolazione dei capitali e sulla stabilità del mercato interno.

Questa impostazione richiama la logica sottesa alla proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza del 7 dicembre 2022 (c.d. Insolvency III). Anche in quel contesto, la

---

<sup>156</sup> European Parliament and Council. (2015). *Regulation (EU) 2015/848 on insolvency proceedings (recast)*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>157</sup> European Parliament and Council. (2024). *Regulation (EU) 2024/1689 laying down harmonised rules on artificial intelligence (AI Act)*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu>

frammentazione delle discipline nazionali è individuata come ostacolo strutturale all'integrazione dei mercati dei capitali.

La digitalizzazione si inserisce, dunque, in una più ampia architettura di governance economica europea. La previsione di un European Electronic Access Point, operativo entro il 2028, attraverso il quale cittadini e imprese potranno avviare procedimenti e richiedere certificazioni, non è soltanto una misura di semplificazione amministrativa: essa costituisce un'infrastruttura di mercato.

L'efficienza dei sistemi giudiziari è, inoltre, oggetto di monitoraggio attraverso l'EU Justice Scoreboard<sup>158</sup>. I dati del 2025 evidenziano progressi disomogenei: quasi tutti gli Stati membri consentono l'avvio online di procedimenti civili e commerciali, ma la possibilità di deposito digitale delle prove resta limitata a un numero ridotto di ordinamenti. Tale disomogeneità conferma che l'armonizzazione normativa rischia di produrre effetti differenziati in assenza di una convergenza infrastrutturale. La digitalizzazione assume così un valore di policy trasversale: riduce i costi di transazione, accelera i procedimenti, aumenta la prevedibilità degli esiti e rafforza la trasparenza dei sistemi. In questo senso, essa si configura come strumento di attuazione indiretta della Capital Markets Union.

Nel contesto del diritto dell'insolvenza, tale nesso è particolarmente evidente. La tracciabilità dei beni tramite accesso a registri digitali e banche dati, la pubblicazione standardizzata delle informazioni sui regimi nazionali di insolvenza attraverso il portale e-Justice e la comparabilità dei sistemi riducono l'incertezza giuridica e, conseguentemente, il premio per il rischio richiesto dagli investitori.

---

<sup>158</sup> European Commission. (2025). *EU Justice Scoreboard 2025*. <https://commission.europa.eu>

La digitalizzazione della giustizia<sup>159</sup> diventa, dunque, elemento di politica economica europea. Essa contribuisce a trasformare la giustizia da fattore di rischio sistemico a infrastruttura abilitante della crescita.

### **5.4.3 Dalla cooperazione normativa alla cooperazione infrastrutturale: la digitalizzazione come nuova modalità di esercizio della competenza europea**

Il terzo snodo concettuale concerne la natura della competenza esercitata dall'Unione attraverso la digitalizzazione.

Tradizionalmente, la cooperazione giudiziaria in materia civile si è sviluppata attraverso regolamenti che armonizzavano criteri di giurisdizione, legge applicabile e riconoscimento delle decisioni. L'intervento normativo si concentrava su regole di conflitto e coordinamento.

La fase attuale segna un mutamento: l'Unione interviene non solo sulle regole, ma sulle infrastrutture. L'istituzione e il rafforzamento di sistemi digitali comuni - e-CODEX, repository europeo delle soluzioni digitali, IT toolbox per la giustizia - configurano un esercizio della competenza che incide direttamente sulle modalità organizzative degli Stati membri.

Questa evoluzione solleva una questione teorica rilevante: la digitalizzazione può essere considerata una forma di armonizzazione indiretta?

La risposta, alla luce dei documenti strategici, è tendenzialmente positiva. L'interoperabilità richiede standard comuni, formati condivisi, protocolli uniformi. Pur lasciando formalmente intatte le strutture processuali nazionali, l'infrastruttura digitale produce una convergenza funzionale.

---

<sup>159</sup> European Commission. (2025). European Judicial Training Strategy 2025-2030. <https://commission.europa.eu>

Si realizza così una forma di integrazione “per standard tecnici” che, pur non imponendo un’uniformazione sostanziale, condiziona in modo significativo l’organizzazione interna dei sistemi giudiziari.

La previsione di un “living repository” delle soluzioni digitali nazionali, ospitato nel portale e-Justice, e la creazione di un IT toolbox europeo rappresentano ulteriori strumenti di convergenza. Gli Stati membri sono incentivati ad adottare soluzioni già sviluppate altrove, favorendo l’uso di standard comuni e riducendo la frammentazione.

In questa prospettiva, la digitalizzazione si configura come nuova modalità di esercizio della competenza europea: non più solo produzione normativa, ma costruzione di infrastrutture comuni.

Tale evoluzione assume rilievo anche in relazione al diritto dell’insolvenza. La pubblicità delle procedure, l’accesso alle informazioni sui registri fallimentari e l’interconnessione delle banche dati costituiscono condizioni operative per l’effettività dell’armonizzazione concorsuale.

La riforma normativa, in assenza di tali condizioni, rischia di restare inattuata o applicata in modo disomogeneo. La digitalizzazione diventa quindi presupposto materiale dell’integrazione giuridica<sup>160</sup>.

#### **5.4.4 Digitalizzazione, rule of law e garanzie processuali: la tensione tra efficienza sistemica e tutela dei diritti fondamentali: giustizia digitale e stato di diritto: la trasformazione tecnologica come questione costituzionale multilivello**

La digitalizzazione della giustizia europea non può essere ricondotta a un mero processo di innovazione amministrativa o di modernizzazione organizzativa. Essa incide direttamente sull’assetto costituzionale

---

<sup>160</sup> Vrije Universiteit Brussel. (2024–2026). *DEUCE (Digitalising European Uncontested Claims Enforcement) project documentation and research outputs*. <https://www.pf.uni-lj.si/en/research-and-innovation/raziskovalni-projekti/deuce-digitalising-european-uncontested-claims-enforcement>

multilivello dell'Unione, ponendo in tensione due esigenze strutturali: da un lato, l'efficienza sistemica e l'integrazione funzionale del mercato interno; dall'altro, la tutela dei diritti fondamentali e la salvaguardia dello Stato di diritto<sup>161</sup>.

La European e-Justice Strategy 2024–2028 e la Comunicazione DigitalJustice@2030 collocano espressamente la digitalizzazione all'interno dell'area di libertà, sicurezza e giustizia di cui agli articoli 67 e 81 TFUE, richiamando il ruolo centrale dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>162</sup> <sup>163</sup>. La giustizia digitale, pertanto, non si sviluppa in uno spazio giuridicamente neutro: essa deve conformarsi ai principi di indipendenza del giudice, di equo processo, di contraddittorio e di proporzionalità.

La tensione emerge con particolare evidenza nel contesto dell'automazione e dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale. L'AI Act (Regolamento (UE) 2024/1689), qualificando l'uso dell'IA nell'amministrazione della giustizia come settore "ad alto rischio", riconosce implicitamente che la

---

<sup>161</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, giurisprudenza sull'art. 47 Carta:

CGUE, 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16.

CGUE, 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice), C-216/18 PPU.

CGUE, 6 ottobre 2020, La Quadrature du Net, cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18.

CGUE, 15 luglio 2021, Commissione c. Polonia, C-791/19.

Database ufficiale della giurisprudenza: <https://curia.europa.eu>

<sup>162</sup> Council of the European Union. (2025). European e-Justice Strategy 2024–2028 (C/2025/437). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>163</sup> European Commission. (2025). DigitalJustice@2030 (COM(2025) 802 final). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu>

trasformazione digitale della giurisdizione coinvolge interessi primari dell'ordinamento europeo<sup>164</sup>.

La qualificazione come "alto rischio" comporta obblighi stringenti in termini di trasparenza, tracciabilità, controllo umano e gestione dei bias algoritmici. Tale impostazione rivela un dato sistemico: l'efficienza tecnologica non può tradursi in una riduzione del ruolo del giudice o in una delega decisionale non presidiata da garanzie.

La digitalizzazione, dunque, non si limita a modificare le modalità di comunicazione tra autorità giudiziarie o tra queste e le parti, ma incide sulla stessa struttura della funzione giurisdizionale. L'utilizzo di strumenti di speech-to-text, di analisi automatizzata di documenti, di modelli linguistici per la redazione di atti processuali, pur potendo incrementare l'efficienza, solleva interrogativi circa la trasparenza delle decisioni e la verificabilità dei percorsi argomentativi.

La rule of law, in questo contesto, assume una funzione di limite e di orientamento. La digitalizzazione deve rafforzare, e non comprimere, la qualità della giustizia. Come sottolineato nei documenti strategici europei, l'obiettivo è quello di consentire ai giudici di concentrarsi maggiormente sulla funzione decisionale sostanziale, liberandoli da attività ripetitive, senza sostituirne il giudizio. Il bilanciamento tra efficienza e diritti fondamentali diviene così il perno della strategia europea. La giustizia digitale è legittima solo nella misura in cui rimane "people-centred", come affermato dalla e-Justice Strategy, ossia orientata alla tutela effettiva dei diritti e all'accessibilità universale del servizio giustizia. Un secondo snodo critico concerne la relazione tra interoperabilità dei sistemi digitali e protezione dei dati personali. La costruzione di un'infrastruttura digitale europea della giustizia presuppone la circolazione di dati sensibili – relativi

---

<sup>164</sup> European Parliament and Council. (2024). *Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu>

a procedimenti civili, commerciali e penali - attraverso sistemi interoperabili. Il Digitalisation Package e l'evoluzione dell'e-CODEX delineano un modello decentralizzato nel quale le istanze nazionali dialogano tra loro tramite protocolli comuni. Tale architettura, se da un lato garantisce rapidità ed efficienza nella cooperazione giudiziaria, dall'altro espone i sistemi a rischi di sicurezza informatica e di violazione della privacy. Il GDPR (Reg. (UE) 2016/679) e la Law Enforcement Directive (Direttiva (UE) 2016/680) rappresentano, in questo contesto, i pilastri normativi che presidiano la legittimità del trattamento dei dati<sup>165</sup>. La digitalizzazione della giustizia, pertanto, non può essere concepita senza un robusto impianto di cybersecurity. Il Cybersecurity Act (Reg. (UE) 2019/881) e i meccanismi di certificazione europea dei prodotti ICT assumono rilievo sistemico anche nel settore giudiziario. La vulnerabilità delle infrastrutture digitali potrebbe compromettere non solo la riservatezza dei dati, ma anche l'integrità dei procedimenti e la fiducia dei cittadini. In assenza di adeguate misure di sicurezza, l'interoperabilità rischierebbe di tradursi in un fattore di fragilità.

La strategia europea affronta questa tensione attraverso l'affermazione del principio di interoperabilità sicura. Non si tratta di una mera compatibilità tecnica tra sistemi, ma di un'integrazione che deve rispettare standard comuni di sicurezza e protezione dei dati.

L'interoperabilità, dunque, diventa categoria giuridica oltre che tecnica. Essa è funzionale alla realizzazione del mutuo riconoscimento, ma deve essere calibrata alla luce dei diritti fondamentali. La libera circolazione dei dati giudiziari è condizionata dal rispetto dei principi di minimizzazione, proporzionalità e finalità. In questo senso, la digitalizzazione contribuisce a ridefinire il rapporto tra sovranità nazionale e integrazione europea. Gli

---

<sup>165</sup> European Parliament and Council. (2016). *Regulation (EU) 2016/679 (GDPR); Directive (EU) 2016/680*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu>

Stati membri mantengono la titolarità dei propri sistemi giudiziari, ma sono chiamati a conformarsi a standard comuni che incidono direttamente sulle modalità di gestione dei dati. Il terzo profilo problematico riguarda l'accesso alla giustizia in un contesto di progressiva digitalizzazione. La e-Justice Strategy 2024–2028 afferma con chiarezza che il principio del “digital by default” deve essere accompagnato dal mantenimento di canali alternativi non digitali. Tale affermazione rivela la consapevolezza del rischio di esclusione connesso al digital divide. Secondo i dati richiamati nei documenti strategici, una percentuale significativa di cittadini europei non dispone di competenze digitali di base. L'alfabetizzazione digitale diventa pertanto condizione di effettività dell'accesso alla giustizia. L'obbligo di formazione previsto in relazione all'uso dell'intelligenza artificiale nell'amministrazione della giustizia – introdotto a seguito dell'AI Act – si inserisce in questa logica. La European Judicial Training Strategy 2025–2030 individua nella formazione dei magistrati e del personale giudiziario un fattore abilitante essenziale<sup>166</sup>. La legittimazione della giustizia digitale passa, dunque, attraverso la sua inclusività. Un sistema interamente digitalizzato, ma accessibile solo a una parte della popolazione, sarebbe incompatibile con il principio di uguaglianza sostanziale. Inoltre, la disomogeneità tra gli Stati membri in termini di livello di digitalizzazione – documentata dall'EU Justice Scoreboard – comporta il rischio di un'effettività differenziata delle norme europee<sup>167</sup>. La cooperazione giudiziaria digitale potrebbe funzionare pienamente in alcuni ordinamenti e risultare parzialmente inefficiente in altri. Questo dato conferma che la digitalizzazione non è un processo neutro. Essa incide sulle condizioni

---

<sup>166</sup> European Commission. (2025). *European Judicial Training Strategy 2025–2030*. <https://commission.europa.eu>

<sup>167</sup> European Commission. (2025). *EU Justice Scoreboard 2025*. <https://commission.europa.eu>

operative dei sistemi giudiziari e può accentuare divergenze strutturali se non accompagnata da adeguati investimenti. In questa prospettiva, i programmi di finanziamento europeo – quali il Digital Europe Programme e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza – assumono una funzione costituzionale indiretta: garantire che l’integrazione digitale non produca nuove forme di disuguaglianza.

La digitalizzazione della giustizia, pertanto, si legittima solo nella misura in cui rafforza l’accesso effettivo alla tutela giurisdizionale e non ne restringe la fruibilità.

#### **5.4.5 Trasparenza, interoperabilità e registri digitali: verso un’infrastruttura europea dell’insolvenza**

La proposta di direttiva del 7 dicembre 2022 sull’armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell’insolvenza introduce, tra i suoi pilastri, un rafforzamento delle misure di trasparenza dei regimi nazionali<sup>2</sup>. Tale intervento va interpretato alla luce del più ampio processo di digitalizzazione della giustizia delineato dalla e-Justice Strategy 2024–2028 e da DigitalJustice@2030<sup>168 169</sup>. Tradizionalmente, la pubblicità delle procedure concorsuali è stata disciplinata a livello nazionale, mediante registri fallimentari o forme di pubblicazione ufficiale volte a garantire conoscibilità e opponibilità degli effetti della procedura. Tuttavia, la

---

<sup>168</sup> DigitalJustice@2030 – COM(2025) 802 final

Commissione europea, Comunicazione “DigitalJustice@2030”, COM(2025) 802 final.

Prevede living repository e IT toolbox europeo per la giustizia.

EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>169</sup> European e-Justice Strategy 2024–2028

Consiglio dell’Unione europea, European e-Justice Strategy 2024–2028 (C/2025/437).

Principi: interoperabilità, digital by default, accessibilità.

Portale e-Justice: <https://e-justice.europa.eu>

EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu>

dimensione transfrontaliera delle crisi d'impresa ha reso evidente l'insufficienza di sistemi di pubblicità confinati entro i confini statali. In tale contesto, l'introduzione di standard minimi di trasparenza mediante la previsione di "prospetti informativi" pubblicati sul portale europeo e-Justice rappresenta un primo passo verso una convergenza funzionale<sup>170</sup>.

La trasparenza, dunque, non è mera pubblicità formale, ma strumento di integrazione del mercato interno. Il rafforzamento della trasparenza si intreccia con la dimensione infrastrutturale della digitalizzazione. L'interoperabilità dei registri nazionali delle insolvenze costituisce il presupposto tecnico-giuridico per l'effettività del principio di universalità della procedura.

Il Regolamento (UE) 2015/848 ha previsto l'interconnessione dei registri delle insolvenze mediante il portale e-Justice <sup>171</sup>.

La proposta di direttiva Insolvency III amplia tale interconnessione, inserendola in un quadro più ampio di accesso alle banche dati patrimoniali <sup>172</sup>. L'interoperabilità, in questa prospettiva, diventa categoria sistemica, in coerenza con i principi affermati nella e-Justice Strategy. La costruzione di

---

<sup>170</sup> Proposta di direttiva COM(2022) 702 final (Insolvency III)

Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, COM(2022) 702 final, 7 dicembre 2022.

Testo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022PC0702>

<sup>171</sup> Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativo alle procedure di insolvenza (rifusione), GUUE L 141/19 del 5.6.2015. Art. 24–25: interconnessione dei registri delle insolvenze tramite il portale europeo della giustizia elettronica. Testo ufficiale: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32015R0848>

<sup>172</sup> Proposta di direttiva COM(2022) 702 final (Insolvency III) Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, COM(2022) 702 final, 7 dicembre 2022. Testo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022PC0702>

un'infrastruttura digitale europea dell'insolvenza si colloca inoltre nel solco della DigitalJustice@2030, che prevede la creazione di un "living repository" delle soluzioni digitali nazionali e di un IT toolbox per la giustizia. La progressiva digitalizzazione dei registri e l'interconnessione delle banche dati trasformano il mutuo riconoscimento da principio formale a pratica operativa, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia che ne ha affermato la centralità sistemica nelle procedure di insolvenza<sup>173</sup>. Il riconoscimento automatico delle decisioni di apertura previsto dal Regolamento 2015/848 presuppone la tempestiva conoscenza della procedura da parte delle autorità e dei soggetti interessati. Inoltre, l'esperienza del progetto DEUCE - finalizzato alla creazione di una roadmap comparata delle regole di enforcement e allo sviluppo di una piattaforma IT per l'esecuzione dei titoli europei - evidenzia come la cooperazione giudiziaria possa essere potenziata attraverso strumenti tecnologici innovativi<sup>174</sup>. Tale evoluzione si inserisce nel più ampio dibattito dottrinale sull'armonizzazione concorsuale, che ha sottolineato la necessità di affiancare alla convergenza normativa la costruzione di strumenti telematici comuni<sup>175</sup>. Si realizza così una forma di integrazione

---

<sup>173</sup> Giurisprudenza CGUE sul mutuo riconoscimento in materia di insolvenza

CGUE, 2 maggio 2006, Eurofood IFSC Ltd, C-341/04, ECLI:EU:C:2006:281.

CGUE, 21 gennaio 2010, MG Probud Gdynia sp. z o.o., C-444/07, ECLI:EU:C:2010:24.

Database ufficiale: <https://curia.europa.eu>

<sup>174</sup> Progetto DEUCE - Digitalising European Uncontested Claims Enforcement.

Progetto coordinato dalla Vrije Universiteit Brussel (2024-2026).

Documentazione: <https://dike.research.vub.be> e <https://www.pf.uni-lj.si/en/research-and-innovation>

<sup>175</sup> Silvestri, K. (Kevin). Contributi in materia di armonizzazione concorsuale europea e strumenti digitali di cooperazione giudiziaria.

Panzani, L. (2017). Conservazione dell'impresa, interesse pubblico e tutela dei creditori. IlCaso.it

per infrastrutture, nella quale la dimensione digitale diventa veicolo di convergenza giuridica.

#### **5.4.6 Capacità amministrativa e sostenibilità organizzativa: la condizione di effettività della riforma normativa**

La riforma normativa europea in materia di insolvenza e, più in generale, la strategia di digitalizzazione della giustizia non possono essere valutate esclusivamente sul piano della coerenza sistematica o dell'adeguatezza tecnica delle soluzioni adottate.

Esse devono essere misurate alla luce della capacità amministrativa degli Stati membri di implementare, gestire e sostenere nel tempo le infrastrutture e i processi digitali introdotti, in coerenza con il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE<sup>176</sup> <sup>177</sup>. La European e-Justice Strategy 2024–2028 e DigitalJustice@2030 riconoscono esplicitamente che il livello di digitalizzazione dei sistemi giudiziari europei è disomogeneo. I dati dell'EU Justice Scoreboard 2025 mostrano progressi significativi ma non uniformi. Questa disomogeneità incide direttamente sull'effettività delle norme europee. L'armonizzazione minima in materia concorsuale<sup>178</sup> e l'obbligatorietà della comunicazione digitale introdotta dal Digitalisation Package presuppongono una base organizzativa adeguata. La nozione di effettività deve essere riletta in chiave istituzionale, secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia<sup>179</sup>. Uno degli assi portanti della

---

<sup>176</sup> Commissione europea, The 2025 EU Justice Scoreboard, COM(2025) 375 final, Bruxelles, 2025, § 2.2.3 (Digitalisation). <https://commission.europa.eu>

<sup>177</sup> Commissione europea, DigitalJustice@2030, COM(2025) 802 final, Bruxelles, 20 novembre 2025, pp. 1–4. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>178</sup> Commissione europea, Proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, COM(2022) 702 final, 7 dicembre 2022. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>179</sup> Corte giust., 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe-Zentralfinanz, EU:C:1976:188 (principio di equivalenza ed effettività). <https://curia.europa.eu>

strategia europea è rappresentato dalla European Judicial Training Strategy 2025–2030<sup>180</sup>. L'obbligo di alfabetizzazione digitale in relazione all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nell'amministrazione della giustizia, previsto dall'AI Act, evidenzia come la tecnologia introduca nuove responsabilità e nuovi rischi. La formazione, pertanto, non è mero aggiornamento tecnico, ma elemento di garanzia costituzionale. Inoltre, la gestione di registri interoperabili e l'accesso a banche dati patrimoniali – nel quadro delineato dal Regolamento (UE) 2015/848<sup>181</sup> – richiedono competenze amministrative specifiche. DigitalJustice@2030 riconosce che la transizione digitale comporta un fabbisogno finanziario rilevante. Gli strumenti europei di finanziamento – tra cui il Digital Europe Programme, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e il nuovo quadro finanziario pluriennale – svolgono in questo contesto una funzione sistemica<sup>182</sup>. Inoltre, l'introduzione di strumenti come il living repository e l'IT toolbox europeo<sup>183</sup> implica una cooperazione continua tra Commissione e Stati membri. Gli Stati membri presentano livelli differenti di maturità digitale, come documentato dall'EU Justice Scoreboard 2025. Questa eterogeneità incide sulla cooperazione giudiziaria in materia di insolvenza, anche alla luce dell'interconnessione dei registri prevista dal Regolamento (UE) 2015/848 e degli sviluppi prospettati dalla proposta Insolvency III <sup>184</sup>. La

---

<sup>180</sup> Regolamento (UE) 2024/1689, Parlamento europeo e Consiglio, 13 giugno 2024 (AI Act), GUUE L, 12 luglio 2024. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>181</sup> Regolamento (UE) 2015/848, Parlamento europeo e Consiglio, 20 maggio 2015, GUUE L 141, 5 giugno 2015.

<sup>182</sup> Commissione europea, A dynamic EU Budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028–2034, COM(2025) 570 final; nonché COM(2025) 565 final. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>183</sup> Commissione europea, DigitalJustice@2030, COM(2025) 802 final, Bruxelles, 20 novembre 2025, pp. 1–4. <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>184</sup> Commissione europea, Proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, COM(2022) 702 final, 7 dicembre 2022. <https://eur-lex.europa.eu>

digitalizzazione, se non accompagnata da misure di sostegno, potrebbe rafforzare asimmetrie esistenti. Al contrario, se gestita in modo coordinato, può diventare strumento di convergenza, come evidenziato anche nel dibattito dottrinale recente<sup>185</sup>. La disciplina dell'accesso alle banche dati, la pubblicità standardizzata delle procedure e l'interconnessione dei registri presuppongono condizioni operative adeguate. La capacità amministrativa e la sostenibilità organizzativa diventano così parte integrante della struttura normativa. La digitalizzazione della giustizia, pertanto, non è solo mezzo di attuazione della riforma, ma componente costitutiva della stessa, secondo la logica dell'effettività del diritto dell'Unione elaborata dalla Corte di giustizia<sup>186</sup>. La capacità amministrativa e la sostenibilità organizzativa costituiscono la condizione di effettività della riforma normativa europea. L'integrazione giuridica nel settore dell'insolvenza e della cooperazione giudiziaria civile si realizza non solo attraverso regole comuni, ma anche mediante la costruzione di infrastrutture digitali e lo sviluppo di competenze professionali adeguate. La digitalizzazione, in definitiva, trasforma il modo stesso in cui l'Unione esercita le proprie competenze, incidendo sulle condizioni operative dei sistemi giudiziari e ridefinendo il rapporto tra norma e organizzazione.

#### **5.4.7 Il progetto DEUCE come paradigma di integrazione tra enforcement transfrontaliero e infrastruttura digitale europea**

Il diritto dell'Unione europea ha costruito, nel corso degli ultimi decenni, un articolato sistema di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, tanto in materia civile e commerciale (reg. 1215/2012), quanto nel settore

---

<sup>185</sup> L. Panzani, Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza, 10 gennaio 2023, in [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it)

<sup>186</sup> Corte giust., 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe-Zentralfinanz, EU:C:1976:188 (principio di equivalenza ed effettività). <https://curia.europa.eu>

delle procedure di insolvenza (reg. 2015/848). Tuttavia, la circolazione formale delle decisioni non ha automaticamente garantito l'effettività dell'enforcement transfrontaliero. La fase esecutiva rappresenta, tradizionalmente, il momento di maggiore frizione tra ordinamenti. Le divergenze tra le discipline nazionali dell'esecuzione forzata, la varietà delle prassi operative e la complessità dei sistemi di pubblicità patrimoniale incidono significativamente sulla concreta realizzazione del credito. In tale contesto, gli strumenti europei quali il titolo esecutivo europeo (EEO) e l'ingiunzione di pagamento europea (EOP) hanno certamente facilitato la circolazione dei provvedimenti, ma non hanno eliminato le difficoltà legate alla fase di esecuzione. Il creditore che ottiene un titolo esecutivo europeo continua a confrontarsi con le regole nazionali di enforcement dello Stato membro in cui intende agire.

La frammentazione dell'enforcement costituisce dunque un limite strutturale alla piena integrazione giudiziaria. Essa incide in modo diretto sulla disciplina dell'insolvenza, ove la tempestiva esecuzione dei diritti e la ricostruzione del patrimonio del debitore sono condizioni essenziali per la tutela dei creditori. È in questo spazio di frizione che si colloca il progetto DEUCE (Digital European Union for Insolvency and Enforcement), quale esperienza di ricerca applicata finalizzata a colmare il divario tra armonizzazione normativa e condizioni operative dell'enforcement transfrontaliero. Uno dei pilastri del progetto DEUCE consiste nella creazione di una roadmap analitica delle regole di enforcement dei 26 Stati membri dell'Unione (esclusa la Danimarca), con particolare riferimento all'esecuzione dei titoli EEO ed EOP. La mappatura comparata non è un mero esercizio descrittivo, ma rappresenta un'operazione di sistematizzazione funzionale. Essa consente di: 1) identificare convergenze e divergenze nelle discipline nazionali; 2) evidenziare criticità operative ricorrenti; 3) individuare best practices replicabili; 4) ridurre l'asimmetria informativa tra operatori. La roadmap costituisce uno strumento di

trasparenza comparata che si inserisce coerentemente nella logica dei prospetti informativi previsti dalla proposta Insolvency III. In entrambi i casi, la standardizzazione delle informazioni non impone uniformità normativa, ma crea le condizioni per una maggiore prevedibilità. Dal punto di vista teorico, la roadmap realizza una forma di armonizzazione cognitiva: essa non modifica direttamente le norme, ma rende comparabili i sistemi, favorendo un processo di apprendimento reciproco tra ordinamenti. Nel contesto della digitalizzazione della giustizia, tale operazione assume una valenza ulteriore. La conoscibilità strutturata delle regole di enforcement diventa presupposto per la costruzione di piattaforme digitali interoperabili.

Il secondo asse del progetto DEUCE concerne lo sviluppo di una piattaforma IT destinata a supportare l'enforcement transfrontaliero dei titoli europei. La piattaforma è concepita come strumento di guida e coordinamento, capace di integrare: 1) informazioni sulle regole nazionali di esecuzione; 2) collegamenti ai registri patrimoniali; 3) modelli procedurali standardizzati; 4) strumenti di monitoraggio delle fasi esecutive. L'innovazione non risiede soltanto nella digitalizzazione di procedure esistenti, ma nella creazione di un ambiente digitale integrato, nel quale l'enforcement diventa processo tracciabile e interoperabile.

La sperimentazione dell'utilizzo di tecnologie blockchain per la tracciabilità delle operazioni esecutive rappresenta un ulteriore elemento di innovazione. La blockchain, garantendo immutabilità e verificabilità delle registrazioni, può rafforzare la fiducia tra autorità giudiziarie e ridurre il rischio di contestazioni. In questo senso, DEUCE anticipa un modello di cooperazione giudiziaria digitale strutturata, nel quale l'infrastruttura tecnologica non si limita a facilitare la comunicazione, ma incide direttamente sulla qualità dell'enforcement.

L'esperienza di DEUCE consente di cogliere una trasformazione più ampia del paradigma dell'integrazione giudiziaria europea.

La prima fase dell'integrazione è stata dominata dal principio di mutuo riconoscimento: l'obiettivo era consentire la circolazione dei titoli e delle decisioni senza controlli sostanziali nello Stato richiesto. La fase attuale, caratterizzata dalla digitalizzazione, aggiunge una dimensione ulteriore: la circolazione dell'informazione. L'effettività dell'enforcement non dipende solo dal riconoscimento del titolo, ma dalla possibilità di accedere rapidamente a informazioni patrimoniali, di coordinare le autorità coinvolte e di monitorare l'esecuzione. La digitalizzazione trasforma così il mutuo riconoscimento da principio formale a cooperazione operativa.

Nel diritto dell'insolvenza, questo passaggio è particolarmente significativo. L'interconnessione dei registri delle insolvenze, l'accesso alle banche dati AML e la tracciabilità delle operazioni esecutive costituiscono elementi di un'unica infrastruttura digitale europea.

DEUCE dimostra che la costruzione di tale infrastruttura non è mera aspirazione politica, ma processo concretamente avviato attraverso progetti di ricerca applicata. L'analisi del progetto DEUCE consente di trarre una conclusione di carattere sistemico. La riforma normativa europea in materia di insolvenza e cooperazione giudiziaria non può prescindere dalla costruzione di condizioni tecnologiche e organizzative adeguate.

La digitalizzazione non è strumento neutro, ma elemento costitutivo della nuova governance giudiziaria europea. DEUCE rappresenta, in questa prospettiva, un paradigma di integrazione multilivello: 1) integra diritto sostanziale e diritto processuale; 2) collega armonizzazione normativa e infrastruttura digitale; 3) mette in relazione ricerca accademica e prassi applicativa.

L'esperienza del progetto dimostra che la cooperazione giudiziaria europea può evolvere verso un modello nel quale la dimensione tecnologica diventa componente strutturale dell'integrazione.

In definitiva, la digitalizzazione della giustizia non costituisce un segmento separato della riforma concorsuale, ma ne rappresenta la condizione

materiale di effettività. L'enforcement transfrontaliero, sostenuto da infrastrutture digitali interoperabili, diventa il banco di prova della maturità dell'ordinamento europeo. Attraverso l'analisi dell'e-Justice Strategy, di DigitalJustice@2030, delle misure di trasparenza della proposta Insolvency III e dell'esperienza DEUCE, emerge un filo conduttore unificante: l'armonizzazione normativa europea in materia di insolvenza trova la propria condizione di effettività nella costruzione di un'infrastruttura digitale comune, capace di integrare informazione, cooperazione e enforcement. La digitalizzazione della giustizia non è dunque un elemento ancillare della riforma normativa, ma il suo presupposto strutturale. La proposta di direttiva del 7 dicembre 2022 tra armonizzazione minima e infrastrutturazione digitale della giustizia europea. L'analisi della proposta di direttiva del 7 dicembre 2022 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza consente di cogliere un duplice movimento evolutivo del diritto europeo della crisi d'impresa. Da un lato, la proposta si inserisce nella traiettoria ormai consolidata dell'armonizzazione settoriale e minimale, coerente con la base giuridica dell'art. 114 TFUE e con l'obiettivo di rafforzare il funzionamento del mercato interno e della Capital Markets Union. I sette pilastri dell'intervento – dalle azioni revocatorie al pre-pack, dalla responsabilità degli amministratori alla liquidazione semplificata delle microimprese, fino alla trasparenza dei regimi nazionali – delineano un modello di convergenza funzionale che non incide direttamente sulle categorie fondanti dei sistemi concorsuali nazionali, ma ne orienta l'evoluzione in senso più efficiente e prevedibile.

Dall'altro lato, tuttavia, l'analisi effettuata ha evidenziato come la proposta non possa essere letta esclusivamente come intervento normativo settoriale. Essa si colloca all'interno di un più ampio processo di trasformazione della cooperazione giudiziaria europea, nel quale la digitalizzazione della giustizia assume una funzione strutturale.

La digitalizzazione della giustizia, come delineata dalla European e-Justice Strategy 2024–2028 e dalla Comunicazione DigitalJustice@2030, non rappresenta un elemento accessorio o meramente strumentale rispetto alla disciplina concorsuale. Essa costituisce la condizione materiale di effettività del sistema europeo dell'insolvenza. La trasparenza dei regimi nazionali, l'interconnessione dei registri, l'accesso alle banche dati patrimoniali e la costruzione di piattaforme digitali interoperabili incidono direttamente sulla concreta operatività del principio di mutuo riconoscimento e sulla possibilità di dare attuazione al principio di universalità della procedura.

In questo senso, la proposta di direttiva del 2022 si inserisce in una fase dell'integrazione europea nella quale l'armonizzazione normativa non può più essere concepita disgiuntamente dall'infrastrutturazione digitale. Il diritto europeo della crisi evolve da un modello centrato prevalentemente su regole di coordinamento e conflitto a un modello nel quale la costruzione di infrastrutture comuni diviene parte integrante dell'esercizio della competenza europea. Il riferimento all'esperienza del progetto DEUCE rafforza questa lettura. La sperimentazione di strumenti digitali per l'enforcement transfrontaliero dimostra come la cooperazione giudiziaria possa evolvere verso una dimensione operativa strutturata, nella quale la circolazione dei titoli è accompagnata dalla circolazione dell'informazione e dalla tracciabilità delle operazioni. Ne emerge una trasformazione più ampia del paradigma dell'integrazione giudiziaria: dalla circolazione formale delle decisioni alla costruzione di un ambiente digitale comune capace di rendere effettivo il coordinamento tra autorità nazionali.

In questa prospettiva, la capacità amministrativa e la sostenibilità organizzativa degli Stati membri assumono rilievo decisivo. L'effettività della riforma normativa dipende dalla qualità delle infrastrutture digitali, dalla formazione del personale giudiziario e dalla disponibilità di risorse adeguate. Il rischio di un'effettività differenziata delle norme europee, legato alla disomogeneità dei livelli di digitalizzazione, impone di

considerare la coesione digitale come componente essenziale della coesione giuridica europea. L'armonizzazione del diritto dell'insolvenza non può essere valutata esclusivamente sul piano della tecnica legislativa o della coerenza dogmatica. Essa deve essere analizzata nella sua interazione con le condizioni operative dei sistemi giudiziari e con le infrastrutture digitali che ne rendono possibile l'attuazione.

La proposta di direttiva del 7 dicembre 2022 rappresenta un ulteriore tassello nel processo di europeizzazione del diritto della crisi d'impresa. Ma la sua portata effettiva si misura nella capacità dell'Unione di coniugare armonizzazione normativa, trasformazione digitale e rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri.

## **Capitolo 6 – L'esdebitazione: profili comparati e prospettive evolutive**

### **6.1 L'esdebitazione e direttiva "Insolvency"**

L'istituto dell'esdebitazione rappresenta oggi uno dei punti di maggiore discontinuità rispetto alla tradizionale impostazione del diritto concorsuale, storicamente fondato su una concezione rigidamente patrimonialistica dell'obbligazione e sulla tendenziale perpetuità della responsabilità del debitore. La sua affermazione segna il progressivo superamento di una visione punitiva dell'insolvenza, sostituita da una prospettiva volta a favorire il reinserimento del debitore meritevole nel circuito economico e sociale. Ciò avviene nella consapevolezza che l'insuccesso imprenditoriale costituisce un rischio fisiologico dell'attività economica, e non necessariamente il frutto di comportamenti riprovevoli o fraudolenti<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> G. Rojas Elgueta, *L'esdebitazione del debitore civile: una rilettura del rapporto civil law-common law*, in Banca, borsa, tit. credito, 2012, 3, p. 319 ss.

L'origine dell'istituto si colloca ben oltre i confini dell'esperienza giuridica continentale. Come osservato dalla dottrina, nei sistemi di common law l'idea della discharge si afferma già all'inizio del XVIII secolo come strumento di politica economica volto a favorire la circolazione della ricchezza e a sostenere l'iniziativa imprenditoriale<sup>188</sup>. In tale contesto, l'esdebitazione nasce come un meccanismo selettivo, destinato al debitore "onesto ma sfortunato", escludendo invece le ipotesi di dissesto dovute a dolo o colpa grave. Questa distinzione tra debitore meritevole e debitore disonesto rappresenta un tratto strutturale dell'istituto, che riemerge costantemente nelle elaborazioni normative europee più recenti<sup>189</sup>. L'esperienza statunitense conferma tale impostazione, avendo raggiunto un equilibrio progressivo tra la tutela del ceto creditorio e l'obiettivo del *fresh start* per l'imprenditore insolvente. L'evoluzione della disciplina della *discharge* nel *Bankruptcy Code* dimostra come l'ampliamento dell'accesso all'esdebitazione sia stato accompagnato dal rafforzamento di strumenti di controllo e prevenzione degli abusi, attraverso l'introduzione di condizioni ostative e verifiche sul comportamento del debitore<sup>190</sup>. Questa tensione tra apertura e rigore costituisce una costante che attraversa anche il diritto europeo della crisi. Nell'ambito dell'Unione europea, l'esdebitazione assume rilievo solo in tempi relativamente recenti. Se i primi interventi

---

<sup>188</sup> K. Silvestri, *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza*, Dirittodellacrisi.it, 17 gennaio 2023, disponibile all'indirizzo <https://dirittodellacrisi.it/articolo/la-proposta-di-direttiva-del-parlamento-europeo-e-del-consiglio-sullarmonizzazione-di-taluni-aspetti-del-diritto-dellinsolvenza>

<sup>189</sup> L. De Bernardin, *Non l'abbiamo vista arrivare: brevi riflessioni sulle ripercussioni della nuova proposta di direttiva in materia di insolvenza sulle procedure liquidatorie in Italia*, Dirittodellacrisi.it, 2022, disponibile all'indirizzo <https://dirittodellacrisi.it/articolo/non-labbiamo-vista-arrivare-brevi-riflessioni-sulle-ripercussioni-della-nuova-proposta-di-direttiva-in-materia-di-insolvenza-sulle-procedure-liquidatorie-in-italia>

<sup>190</sup> P. De Cesari, *La Proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, riflessi sul Codice della crisi*, in *Fallimento*, 2023, pag. 581 ss

comunitari in materia di insolvenza erano concentrati soprattutto sulla cooperazione e sul coordinamento transfrontaliero, l'attenzione verso la posizione del debitore e la sua possibilità di reinserirsi nel mercato emerge con maggiore chiarezza nei lavori preparatori della Direttiva (UE) 2019/1023. In questa prospettiva, l'istituto viene concepito come strumento di tutela non solo dell'imprenditore individuale, ma anche della competitività del mercato interno, nella consapevolezza che procedure eccessivamente punitive e prolungate producano effetti distorsivi, scoraggiando l'assunzione del rischio e l'investimento<sup>191</sup>. La dottrina ha messo in luce come la Direttiva *Insolvency* si inserisca in una strategia europea più ampia volta a promuovere una cultura della "seconda opportunità", nella quale l'insolvenza non è più una stigmatizzazione permanente ma una fase superabile dell'attività economica<sup>192</sup>. In tale quadro, l'esdebitazione viene riconosciuta come un diritto del debitore, pur condizionato al rispetto di determinati requisiti soggettivi e temporali, e assume una funzione economico-sociale, oltre che giuridica<sup>193</sup>.

Significativa è la scelta del legislatore europeo di fissare un termine massimo di tre anni per il conseguimento dell'esdebitazione integrale. Tale previsione mira a ridurre le disparità esistenti tra gli ordinamenti nazionali e a garantire un livello minimo di armonizzazione, lasciando comunque agli Stati membri un margine di discrezionalità nell'attuazione delle procedure<sup>194</sup>. La possibilità di escludere il beneficio in caso di

---

<sup>191</sup> S. Pacchi, *La ristrutturazione dell'impresa come strumento per la continuità nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2019/1023*, in *Dir. fall.*, 2019, p. 1259 ss.

<sup>192</sup> P. Vella, *La prima direttiva europea su ristrutturazione e insolvenza*, in *Foro it.*, 2019, V, c. 423 ss.

<sup>193</sup> C. Rinaldo, *Il salvataggio delle imprese in crisi: l'attuazione della Direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza in Germania e in Olanda e prospettive per l'ordinamento italiano*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 6, p. 1508 ss.

<sup>194</sup> G. D'Attorre, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, Giappichelli, Torino, 2023.

comportamento disonesto conferma il carattere selettivo dell'istituto, che rimane ancorato a un giudizio di meritevolezza.

Nel diritto interno, l'evoluzione dell'esdebitazione si inserisce in un processo di graduale apertura verso soluzioni alternative alla liquidazione pura, avviato con la disciplina del sovraindebitamento e consolidato con il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. L'istituto si emancipa progressivamente dall'idea che la concessione del beneficio debba essere subordinata al soddisfacimento, anche parziale, dei creditori, privilegiando invece una valutazione basata prevalentemente sui requisiti personali del debitore<sup>195</sup>. Tale orientamento normativo è stato interpretato dalla dottrina come espressione di un chiaro *favor debitoris*, volto ad ampliare la portata applicativa dell'esdebitazione e a renderne effettiva la funzione di reinserimento dell'imprenditore insolvente<sup>196</sup>. La possibilità di concedere il beneficio anche in assenza di un soddisfacimento apprezzabile dei creditori rappresenta una cesura rispetto alla tradizione concorsuale, nella quale la liberazione dai debiti costituiva una sorta di contropartita simbolica del sacrificio patrimoniale<sup>197</sup>.

Non sono mancati rilievi critici. Parte della dottrina ha infatti sottolineato come un'eccessiva valorizzazione della dimensione premiale dell'istituto possa compromettere l'equilibrio tra debitore e creditori, riducendo eccessivamente le aspettative di questi ultimi<sup>198</sup>. Da questa prospettiva, l'esdebitazione, se priva di adeguati limiti, rischierebbe di trasformarsi da strumento di solidarietà in un meccanismo di trasferimento ingiustificato di

---

<sup>195</sup> D. Vattermoli, *L'esdebitazione tra presente e futuro*, in Riv. dir. comm., 2018, I, 491 nt. 36

<sup>196</sup> R. Brogi, *Le esdebitazioni tra legge fallimentare e Codice della Crisi*, in Fall., 2021, 3, 293

<sup>197</sup> D. Benincasa, *Nuove questioni in tema di esdebitazione e di "second chance"*, cit.

<sup>198</sup> M. Rossi, *Profili e problemi dell'esdebitazione dell'imprenditore commerciale insolvente durante la procedura di liquidazione giudiziale: l'occasione mancata del recepimento della Direttiva (UE)*, in Dir. fall., 2023, 1, p. 27 ss.

ricchezza<sup>199</sup>. Le conclusioni dottrinali evidenziano come la legittimazione dell'esdebitazione sia strettamente legata alla sua collocazione all'interno di una procedura concorsuale dotata di adeguate garanzie di informazione, partecipazione e controllo. Solo in presenza di tali presupposti, infatti, l'attenuazione del principio di responsabilità patrimoniale può dirsi giustificata<sup>200</sup>. Al di fuori di tale contesto, la deroga al principio dell'art. 2740 c.c. risulterebbe difficilmente conciliabile con i fondamenti dell'ordinamento.

In definitiva, l'esdebitazione si presenta come un istituto emblematico delle trasformazioni del diritto della crisi, sospeso tra esigenze di efficienza economica, istanze di solidarietà e necessità di tutela del ceto creditorio. La sfida per gli interpreti consiste nel delinearne confini coerenti, in grado di valorizzarne la funzione di "seconda chance" senza compromettere l'equilibrio complessivo del sistema<sup>201</sup>.

## **6. 2 Confronto con i modelli europei di "second chance"**

### **6.2.1 Il modello tedesco della *Restschuldbefreiung* come paradigma europeo di *second chance***

Nel quadro dei modelli europei di *second chance*, l'ordinamento tedesco costituisce il riferimento paradigmatico e storicamente più influente, tanto sul piano della costruzione dogmatica quanto su quello della circolazione delle soluzioni normative negli altri sistemi continentali.

La disciplina della *Restschuldbefreiung*, introdotta con la *Insolvenzordnung* del 1994 ed entrata in vigore nel 1999, rappresenta uno dei primi tentativi

---

<sup>199</sup> A. Farolfi, *Il nuovo Codice della crisi e l'esdebitazione*, in *Giustiziacivile.com*, 18 ottobre 2022.

<sup>200</sup> L. Botti, *L'esdebitazione nella nuova liquidazione giudiziale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2021, 5, p. 1022 ss.

<sup>201</sup> S. De Matteis, *L'esdebitazione del sovraindebitato nel Codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Il corriere giur.*, 2021, 11, p. 1379 ss

sistematici di superare l'impostazione tradizionalmente liquidatoria e sanzionatoria del diritto fallimentare, mediante l'introduzione di un meccanismo di liberazione dai debiti residui in favore dell'imprenditore persona fisica insolvente<sup>202</sup>. Tale innovazione si colloca all'interno di una più ampia riforma del diritto concorsuale tedesco, ispirata a una progressiva valorizzazione degli strumenti di risanamento e alla riduzione dell'automatismo espulsivo dell'insolvenza dal mercato.

L'elemento strutturale che maggiormente caratterizza il modello tedesco è la sua chiara collocazione all'interno di una filosofia *creditor oriented*. La *second chance* non è concepita come diritto soggettivo immediatamente azionabile dal debitore, ma come esito premiale di un percorso rigorosamente regolato, scandito da tempi lunghi e sottoposto a un penetrante controllo giudiziale. La liberazione dai debiti non opera automaticamente al termine della procedura liquidatoria, ma è subordinata a un periodo di buona condotta (*Wohlverhaltensphase*) tradizionalmente fissato in sei anni, durante il quale il debitore è tenuto a rispettare una serie di obblighi stringenti, finalizzati a garantire la massima tutela possibile degli interessi dei creditori<sup>203</sup>. In particolare, la *Restschuldbefreiung* si fonda su una dichiarazione del debitore con cui questi si impegna a cedere a un fiduciario nominato dal tribunale la parte pignorabile dei propri redditi futuri per l'intera durata del periodo di osservazione. Tale meccanismo introduce una forma di responsabilità proiettata nel tempo, nella quale il sacrificio richiesto al debitore non si esaurisce nella liquidazione del patrimonio esistente, ma si estende alla destinazione dei flussi reddituali futuri. Durante questo periodo, il debitore è sottoposto a un controllo costante da parte degli organi giudiziari e del fiduciario, volto a verificare

---

<sup>202</sup> S. Ronco, *L'istituto dell'esdebitazione dalla Insolvenzordnung al nuovo Codice della Crisi e dell'Insolvenza*, in *Diritto della Crisi*, 2025, p. 1 ss.

<sup>203</sup> H. Hess - M. Obermüller, *Insolvenzplan, Restschuldbefreiung und Verbraucherinsolvenz*, Müller Verlag, Köln, 2003, p. 45 ss.

non solo la correttezza del comportamento, ma anche la concreta attitudine al reinserimento economico attraverso lo svolgimento di un'attività lavorativa adeguata<sup>204</sup>. Il sistema è costruito in modo tale da incentivare la responsabilizzazione del debitore e, al contempo, da scoraggiare condotte opportunistiche o abusive. Il debitore è tenuto a informare il fiduciario di ogni mutamento rilevante della propria situazione personale e patrimoniale, incluse variazioni di reddito, cambi di residenza e acquisizioni patrimoniali straordinarie, come eredità o donazioni, che in parte devono essere destinate ai creditori. L'inadempimento di tali obblighi comporta la cessazione del procedimento di *Restschuldbefreiung* e la perdita del beneficio, a conferma del carattere fortemente condizionato della *second chance* nel modello tedesco. Un ulteriore profilo qualificante della disciplina è rappresentato dal ruolo attivo attribuito ai creditori. Essi possono opporsi alla concessione della *Restschuldbefreiung* qualora emergano circostanze ostative tipizzate dalla legge, quali la commissione di reati fallimentari, la violazione degli obblighi informativi e di collaborazione, la fornitura di dati falsi o incompleti sul patrimonio e sui creditori, ovvero la reiterazione di richieste di esdebitazione in un arco temporale ristretto. In tal modo, la procedura di liberazione dai debiti si inserisce in un quadro di bilanciamento rigoroso tra esigenze di recupero del debitore e tutela dell'affidamento del ceto creditorio, nel quale la posizione dei creditori non è meramente recessiva<sup>205</sup>. È significativo osservare come la *Insolvenzordnung* non preveda espressamente un requisito di soddisfacimento minimo dei creditori quale condizione per la concessione della *Restschuldbefreiung*. Tale assenza non è, tuttavia, indice di un favor

---

<sup>204</sup> R. Kramer - F.K. Peter, *Restschuldbefreiung*, in *Insolvenzrecht*, Springer Gabler, Wiesbaden, 2012, p. 211 ss.

<sup>205</sup> J.-O. Heuer, *Private Überschuldung und Sozialpolitik: Varianten der staatlichen Regulierung von Verbraucherinsolvenz und Restschuldbefreiung*, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 2015, 3, p. 315 ss.

indiscriminato per il debitore, ma è compensata dalla struttura complessiva del procedimento, che assicura ai creditori una tutela differita attraverso la cessione dei redditi futuri e il controllo fiduciario protratto nel tempo. Il sacrificio imposto al debitore assume così una dimensione dinamica e comportamentale, piuttosto che patrimoniale in senso statico, configurandosi come una forma di responsabilità “nel tempo” piuttosto che come requisito immediato di pagamento<sup>206</sup>.

La dottrina ha messo in luce come tale impostazione rifletta una concezione della *second chance* fortemente ancorata alla meritevolezza soggettiva del debitore. La liberazione dai debiti non costituisce una conseguenza automatica dell’insuccesso imprenditoriale, ma il risultato di un giudizio complessivo che valorizza la condotta tenuta dal debitore prima e durante la procedura, nonché la sua capacità di cooperare lealmente con gli organi concorsuali. In questo senso, la *Restschuldbefreiung* non attenua il principio di responsabilità patrimoniale, ma lo rilegge in chiave temporale e funzionale, subordinando l’effetto liberatorio a un percorso di responsabilizzazione protratto e verificabile.

Proprio questa struttura spiega la perdurante influenza del modello tedesco sugli ordinamenti che hanno successivamente introdotto istituti analoghi, tra cui quello italiano. Nella fase di recepimento, il legislatore italiano ha guardato alla *Restschuldbefreiung* come a un paradigma di riferimento, pur adattandone le soluzioni a un diverso contesto sistematico e culturale. Le differenze tra i due modelli non attenuano, tuttavia, il valore esemplare dell’esperienza tedesca, che continua a rappresentare un termine di confronto imprescindibile nel dibattito europeo sulla *second chance* e sul bilanciamento tra tutela del credito e reinserimento del debitore nel circuito economico.

---

<sup>206</sup> S. Ronco, *L’esdebitazione del fallito*, in Aa.Vv., *Il diritto fallimentare riformato*, a cura di G. Schiano di Pepe, Cedam, Padova, 2007, p. 423 ss.

### **6.2.2 Il confronto funzionale tra modelli *creditor oriented* e *debtor oriented* nella disciplina dell'esdebitazione**

L'analisi comparata dei modelli europei di *second chance* risulta metodologicamente più solida se condotta secondo una prospettiva funzionale, piuttosto che attraverso una mera giustapposizione descrittiva delle singole discipline nazionali. In tale prospettiva, la distinzione tra modelli *creditor oriented* e modelli *debtor oriented* costituisce una chiave interpretativa privilegiata per comprendere le opzioni di politica del diritto sottese alle diverse configurazioni dell'esdebitazione, nonché per valutare le loro implicazioni sistemiche sul mercato del credito e sull'iniziativa economica<sup>207</sup>.

Nei modelli *creditor oriented*, la liberazione dai debiti è concepita come evento eccezionale e fortemente condizionato. L'esdebitazione non assume la fisionomia di un diritto generalizzato del debitore insolvente, ma quella di un beneficio subordinato al rispetto di requisiti sostanziali e comportamentali rigorosi, volti a preservare la stabilità del mercato del credito e l'affidamento degli operatori economici. In tali sistemi, la posizione del creditore continua a occupare un ruolo centrale, e la *second chance* è ammessa solo nella misura in cui non comprometta in modo eccessivo le aspettative di soddisfacimento, almeno potenziale, delle pretese creditorie<sup>208</sup>.

Uno degli elementi caratterizzanti di questi modelli è la funzione selettiva attribuita al tempo. La protrazione del periodo che separa la chiusura della procedura liquidatoria dalla concessione dell'effetto liberatorio consente di sottoporre il debitore a una verifica prolungata della propria meritevolezza.

---

<sup>207</sup> P.F. Censoni, *L'esdebitazione*, in *Manuale di diritto fallimentare*, Cedam, Padova, 2007, p. 689 ss.

<sup>208</sup> E. Frascaroli Santi, *L'esdebitazione del fallito*, in *Studi in onore di Carmine Punzi*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 911 ss.

Il tempo diviene così uno strumento di filtro, attraverso il quale l'ordinamento distingue tra il debitore che, pur avendo subito un'insolvenza, dimostri un comportamento leale e collaborativo, e colui che, al contrario, si renda responsabile di condotte opportunistiche o abusive. La tutela del credito è in tal modo assicurata non tanto attraverso un pagamento immediato, quanto mediante una responsabilizzazione diluita nel tempo.

Nei modelli *debtor oriented*, al contrario, la *second chance* è prevalentemente concepita come strumento di rapida riabilitazione economica e sociale del debitore insolvente. In tali ordinamenti, l'esdebitazione assume una funzione sistemica di stimolo all'iniziativa economica, riducendo l'avversione al rischio e favorendo il rapido rientro nel mercato di soggetti che abbiano subito un insuccesso imprenditoriale. Il sacrificio imposto ai creditori è giustificato dall'obiettivo macroeconomico di evitare fenomeni di esclusione permanente dal circuito produttivo, ritenuti dannosi non solo per il singolo debitore, ma per l'intero sistema economico<sup>209</sup>.

In questa prospettiva, il tempo perde la funzione selettiva tipica dei modelli *creditor oriented* e assume piuttosto una funzione acceleratoria. La riduzione dei tempi di accesso all'esdebitazione mira a evitare che il debitore rimanga intrappolato in una condizione di insolvenza protratta, che ne impedisca qualsiasi forma di ripresa economica. L'attenzione dell'ordinamento si sposta dal passato del debitore – e dalle cause dell'insolvenza – al futuro, valutando la capacità di quest'ultimo di rientrare rapidamente nel circuito produttivo e di generare nuova ricchezza. La contrapposizione tra modelli *creditor oriented* e *debtor oriented* non deve tuttavia essere intesa in termini rigidi o dicotomici. L'esperienza comparata mostra come la maggior parte degli ordinamenti europei si collochi lungo un continuum, nel quale il bilanciamento tra tutela del credito e protezione del debitore è modulato in

---

<sup>209</sup> L. Ghia, *L'esdebitazione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 137 ss.

funzione del contesto economico, della struttura del mercato del credito e della cultura giuridica di riferimento<sup>210</sup>. Anche i modelli più marcatamente orientati alla protezione del debitore mantengono presidi volti a prevenire abusi, mentre quelli più rigorosi incorporano, seppur con cautela, elementi di apertura verso il reinserimento del debitore.

In tale quadro, il confronto funzionale consente di cogliere come la *second chance* non sia riducibile a una semplice alternativa tra rigore e indulgenza. Essa implica piuttosto una diversa modulazione dei criteri di accesso all'esdebitazione, del ruolo del giudice e del peso attribuito alla condotta del debitore rispetto al risultato economico della procedura. Nei modelli *creditor oriented*, la valutazione della meritevolezza si fonda su un controllo protratto nel tempo e su obblighi stringenti; nei modelli *debtor oriented*, essa tende a concentrarsi su una verifica ex ante o contestuale alla procedura, riducendo la durata dei vincoli successivi alla chiusura della liquidazione. Il legislatore italiano, nel recepire progressivamente le istanze europee, ha adottato una soluzione intermedia, collocandosi in una posizione di equilibrio instabile tra i due poli. Da un lato, permangono elementi di derivazione *creditor oriented*, quali la centralità del giudizio di meritevolezza e la previsione di condizioni ostative legate alla condotta del debitore; dall'altro, l'ampliamento dell'accesso all'esdebitazione e la riduzione dei tempi necessari per ottenere la liberazione dai debiti segnalano un avvicinamento a una concezione più inclusiva della *second chance*<sup>211</sup>. Questa impostazione intermedia riflette una consapevole scelta di politica legislativa, volta a evitare tanto il rischio di una deresponsabilizzazione generalizzata del debitore quanto quello di una eccessiva rigidità del sistema concorsuale. Il confronto con i modelli europei mostra, infatti, come

---

<sup>210</sup> E. Norelli, *L'esdebitazione del fallito*, in *Rivista dell'esecuzione forzata*, 2006, p. 709 ss.

<sup>211</sup> A. Castagnola, *L'esdebitazione del fallito*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2006, I, p. 450 ss.

un approccio eccessivamente restrittivo possa scoraggiare l'iniziativa imprenditoriale e alimentare fenomeni di economia sommersa, mentre un'eccessiva apertura possa compromettere la fiducia dei creditori e incidere negativamente sull'accesso al credito.

Sotto questo profilo, la distinzione tra modelli *creditor oriented* e *debtor oriented* assume una funzione eminentemente analitica, consentendo di valutare le implicazioni sistemiche delle diverse scelte normative. Essa permette altresì di comprendere come la *second chance* si configuri non come valore assoluto, ma come risultato di un bilanciamento dinamico tra interessi contrapposti, destinato a variare nel tempo in funzione delle condizioni economiche e delle priorità di politica legislativa.

### **6.2.3 Il ruolo della Direttiva (UE) 2019/1023 cd. "Insolvency" come cerniera tra modelli nazionali di *second chance***

Nel processo di progressiva emersione della *second chance* quale categoria centrale del diritto europeo della crisi, la Direttiva (UE) 2019/1023 svolge una funzione di autentica cerniera tra modelli nazionali profondamente differenziati. L'intervento del legislatore unionale si colloca, infatti, in una posizione intermedia tra l'esigenza di promuovere una convergenza delle discipline in materia di ristrutturazione e insolvenza e la necessità di preservare le specificità strutturali e culturali dei singoli ordinamenti<sup>212</sup>. Tale impostazione riflette una consapevole scelta di politica del diritto, volta a evitare sia l'imposizione di soluzioni uniformi non adattabili ai diversi contesti nazionali, sia il mantenimento di divergenze eccessive idonee a incidere negativamente sul funzionamento del mercato interno.

La Direttiva muove dalla constatazione che la durata eccessiva delle procedure di insolvenza e l'assenza di meccanismi efficaci di liberazione dai

---

<sup>212</sup> M.M. Lazzara, *Esdebitazione e meritevolezza: lineamenti di una ricerca*, in *Il diritto fallimentare*, 2021, p. 673 ss.

debiti rappresentano uno dei principali fattori dissuasivi dell'attività imprenditoriale, in particolare per le piccole e medie imprese. In tale prospettiva, la *second chance* non è concepita come misura di favore individuale, ma come strumento di efficienza sistemica, funzionale alla riallocazione delle risorse produttive e alla riduzione dei costi economici e sociali dell'insolvenza<sup>213</sup>. L'insuccesso imprenditoriale, lungi dall'essere interpretato come colpa, è riletto come rischio fisiologico dell'attività economica, che l'ordinamento è chiamato a governare attraverso strumenti giuridici adeguati. Uno degli elementi più significativi introdotti dalla Direttiva è rappresentato dall'indicazione di un termine massimo di tre anni per l'accesso all'esdebitazione integrale dell'imprenditore onesto. Tale parametro temporale non assume la natura di un obbligo immediatamente vincolante per gli Stati membri, ma costituisce un criterio di riferimento volto a orientare le riforme nazionali verso modelli più rapidi e meno penalizzanti rispetto alle esperienze tradizionali, come quella tedesca nella sua formulazione originaria. In questo senso, la Direttiva non impone un modello *debtor oriented*, ma mira piuttosto a riequilibrare il bilanciamento tra tutela del credito e reinserimento del debitore, riducendo gli effetti distorsivi derivanti da vincoli temporali eccessivamente prolungati<sup>214</sup>.

La scelta dell'armonizzazione minima costituisce uno dei tratti qualificanti della Direttiva 2019/1023. Il legislatore europeo prende atto della profonda eterogeneità dei sistemi concorsuali nazionali, che riflettono tradizioni giuridiche, assetti economici e strutture dei mercati del credito profondamente diversi. In tale contesto, un intervento di armonizzazione piena avrebbe rischiato di produrre effetti controproducenti, imponendo

---

<sup>213</sup> L.P. Botti, *L'esdebitazione nella nuova liquidazione giudiziale*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2021, p. 1117 ss.

<sup>214</sup> E. Savarese, *Crisi d'impresa, insolvenza e modelli europei di ristrutturazione*, in *Aa.Vv., Il diritto concorsuale alla prova del dialogo tra sistemi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, p. 181 ss.

soluzioni non coerenti con i singoli contesti nazionali. La Direttiva si limita pertanto a individuare alcuni principi cardine comuni, lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella loro attuazione.

Tra questi principi assume rilievo centrale la figura dell'imprenditore "onesto" e "sano", quale destinatario privilegiato degli strumenti di *second chance*. La Direttiva sottolinea la necessità di distinguere tra l'insuccesso economico fisiologico e le condotte opportunistiche o fraudolente, ribadendo che l'accesso all'esdebitazione deve essere subordinato a un giudizio di meritevolezza. In tal modo, il legislatore unionale evita di trasformare la *second chance* in un meccanismo di liberazione indiscriminata dai debiti, preservando un nesso stretto tra beneficio esdebitatorio e responsabilizzazione del debitore.

La funzione di cerniera della Direttiva emerge con particolare evidenza nel rapporto tra modelli *creditor oriented* e modelli *debtor oriented*. Da un lato, essa sollecita gli ordinamenti più rigorosi a riconsiderare la durata e l'intensità dei vincoli imposti al debitore, riducendo il rischio di una esclusione permanente dal mercato; dall'altro, impone agli ordinamenti più permissivi di mantenere presidi adeguati contro l'abuso degli strumenti di ristrutturazione e di esdebitazione. Il risultato è un processo di convergenza "per attrazione", nel quale i sistemi nazionali sono indotti ad avvicinarsi a un equilibrio più sostenibile senza rinunciare del tutto alle proprie peculiarità.

Nel recepimento nazionale, tale impostazione ha prodotto esiti differenziati. Alcuni Stati membri hanno colto l'occasione per introdurre riforme radicali, riducendo significativamente i tempi di accesso all'esdebitazione e ampliandone l'ambito soggettivo; altri hanno adottato soluzioni più caute, limitandosi ad adeguamenti puntuali. In ogni caso, la Direttiva ha contribuito a rimettere al centro del dibattito la funzione economica dell'esdebitazione, spostando l'attenzione dal momento liquidatorio a quello della ripartenza dell'attività economica.

Sotto il profilo sistematico, la Direttiva 2019/1023 può dunque essere letta come uno strumento di mediazione tra istanze contrapposte: da un lato, la tutela del credito e la stabilità del mercato finanziario; dall'altro, la necessità di evitare che l'insolvenza si traduca in una condanna economica permanente per l'imprenditore. Questa funzione di raccordo risulta particolarmente evidente nel dialogo tra il modello tedesco e le soluzioni progressivamente adottate dal legislatore italiano, che hanno recepito l'indirizzo europeo senza rinunciare del tutto ai presidi tradizionali di controllo. In definitiva, il contributo della Direttiva (UE) 2019/1023 alla costruzione dei modelli europei di *second chance* non risiede tanto nell'introduzione di regole uniformi, quanto nella capacità di orientare le riforme nazionali verso un equilibrio più avanzato tra rigore e apertura. Essa rappresenta, sotto questo profilo, uno snodo fondamentale nel processo di evoluzione del diritto europeo della crisi, destinato a incidere in modo duraturo sulle future scelte legislative e interpretative degli Stati membri e a ridefinire il ruolo dell'esdebitazione all'interno dei sistemi concorsuali nazionali.

#### **6.2.4 Le implicazioni sistemiche per l'ordinamento italiano e il bilanciamento finale tra tutela del credito e *second chance***

Il recepimento delle istanze europee in materia di *second chance* ha determinato nell'ordinamento italiano una trasformazione profonda della funzione e della collocazione sistemica dell'esdebitazione. L'evoluzione normativa culminata con l'adozione del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza evidenzia come il legislatore nazionale abbia progressivamente superato una concezione meramente residuale dell'istituto, riconoscendogli un ruolo strutturale nel governo della crisi e nel riequilibrio tra tutela del credito e reinserimento del debitore meritevole. Tale mutamento riflette un cambiamento di paradigma che si colloca nel solco delle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione

Europea, ma che presenta tratti di originalità legati alle specificità del contesto economico e giuridico italiano<sup>215</sup>.

In primo luogo, l'esdebitazione assume nel sistema italiano una funzione che trascende la mera chiusura della procedura concorsuale. Essa si configura come strumento di politica del diritto volto a favorire il recupero del debitore onesto, riducendo l'impatto sociale ed economico dell'insolvenza e contribuendo alla stabilità complessiva del sistema produttivo. In questa prospettiva, la *second chance* non è più relegata a beneficio eccezionale, ma diviene componente essenziale di una strategia normativa orientata alla prevenzione e alla gestione anticipata della crisi.

Tale impostazione comporta tuttavia rilevanti implicazioni sistemiche, a partire dal ruolo attribuito al giudice. A differenza dei modelli *creditor oriented* più rigorosi, nei quali la selezione dei debitori meritevoli è affidata a criteri predeterminati e a controlli protratti nel tempo, l'ordinamento italiano affida al giudice una valutazione concentrata, ma altamente discrezionale, della meritevolezza del debitore. La decisione sull'accesso all'esdebitazione richiede un apprezzamento complessivo della condotta tenuta dal debitore prima e durante la procedura, nonché della sua capacità di cooperare lealmente con gli organi concorsuali.

Questa scelta presenta indubbi vantaggi in termini di flessibilità e adattabilità alle peculiarità del caso concreto. Tuttavia, essa comporta anche il rischio di una accentuata giurisprudenzializzazione dell'istituto, con possibili ricadute sulla prevedibilità delle decisioni e sulla certezza del diritto. In assenza di criteri normativi sufficientemente tipizzati, il giudizio di meritevolezza può assumere contorni variabili, esponendo il sistema a oscillazioni interpretative che incidono sull'affidamento degli operatori economici. Un secondo profilo di rilievo concerne l'impatto

---

<sup>215</sup> S. Pacchi, *La ristrutturazione dell'impresa come strumento per la continuità nella Direttiva (UE) 2019/1023*, in *Il diritto fallimentare*, 2019, p. 1259 ss.

dell'esdebitazione sul mercato del credito. L'estensione della *second chance* comporta inevitabilmente una compressione delle pretese creditorie residue, incidendo sul principio di responsabilità patrimoniale quale cardine del diritto delle obbligazioni. Tale compressione può essere accettata sul piano sistemico solo se inserita in un quadro di garanzie procedurali e sostanziali idonee a prevenire abusi e a preservare la fiducia dei creditori. In mancanza di tali presidi, il rischio è quello di una reazione difensiva del mercato, con un irrigidimento delle condizioni di accesso al credito e un aumento del costo dello stesso. Il confronto con il modello tedesco risulta, sotto questo profilo, particolarmente istruttivo. Là dove la *Restschuldbefreiung* assicura ai creditori una tutela differita attraverso la cessione dei redditi futuri e un controllo fiduciario protratto nel tempo, il sistema italiano tende a concentrare la valutazione della meritevolezza in una fase più ravvicinata alla chiusura della procedura liquidatoria. Ciò rende ancora più cruciale la correttezza e la completezza dell'istruttoria, nonché l'utilizzo rigoroso delle condizioni ostative all'esdebitazione. Un ulteriore elemento di complessità riguarda il rapporto tra esdebitazione e prevenzione della crisi. Se l'obiettivo dichiarato del legislatore è quello di promuovere una cultura del risanamento e della *second chance*, occorre interrogarsi sulla capacità dell'istituto di incidere effettivamente sui comportamenti ex ante dei debitori. La prospettiva di una possibile liberazione dai debiti può infatti incentivare l'attivazione tempestiva degli strumenti di composizione e ristrutturazione, ma può anche generare, in assenza di adeguati presidi, fenomeni di moral hazard. In questo contesto, il bilanciamento tra rigore e apertura assume una valenza decisiva. La *second chance* non può essere intesa come valore assoluto, ma come risultato di un equilibrio dinamico tra interessi contrapposti, destinato a variare in funzione del contesto economico e delle priorità di politica legislativa. Il diritto europeo, attraverso la Direttiva 2019/1023, ha chiaramente orientato tale bilanciamento verso una maggiore

attenzione alle esigenze del debitore meritevole, senza tuttavia rinunciare alla tutela del credito. In definitiva, l'analisi comparata dei modelli europei di *second chance* consente di collocare l'evoluzione dell'esdebitazione italiana all'interno di un processo di trasformazione più ampio, nel quale il superamento della logica punitiva dell'insolvenza si accompagna alla necessità di preservare la stabilità del mercato del credito e la certezza del diritto. Solo attraverso un utilizzo equilibrato e responsabile dell'istituto sarà possibile coniugare efficacemente le finalità di reinserimento del debitore con la tutela degli interessi del ceto creditorio, evitando derive eccessivamente indulgenti o, all'opposto, rigidità incompatibili con le esigenze del sistema economico contemporaneo<sup>216</sup>.

### **6.3 Esdebitazione dell'incapiente e tutela del debitore onesto**

#### **6.3.1 Natura e funzione dell'esdebitazione dell'incapiente nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**

L'esdebitazione dell'incapiente, disciplinata dall'art. 283 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, rappresenta uno degli snodi più innovativi e, al contempo, problematici dell'attuale sistema di regolazione del sovraindebitamento<sup>217</sup>. Essa si colloca all'interno di un più ampio processo di trasformazione del diritto concorsuale, orientato a superare la tradizionale impostazione punitiva dell'insolvenza e a valorizzare, in chiave sistemica, la tutela del debitore persona fisica meritevole, che versi in una situazione di strutturale incapacità di far fronte alle proprie obbligazioni<sup>218</sup>. La ratio dell'istituto è chiaramente rinvenibile nell'esigenza

---

<sup>216</sup> P. Vella, *La prima direttiva europea su ristrutturazione e insolvenza*, in *Foro italiano*, 2019, V, c. 423 ss.

<sup>217</sup> Trib. Ferrara, 5 novembre 2024, decr., Pres. rel. A. Ghedini, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2025, 6, p. 817 ss.

<sup>218</sup> R. Ranucci, *Liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente: due istituti alternativi*, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2025, 6, p. 819 ss.

di consentire il recupero economico e sociale di soggetti che, pur avendo contratto debiti in misura eccedente la propria capacità patrimoniale, non dispongono di alcuna utilità – diretta o indiretta, nemmeno in prospettiva futura – da destinare al soddisfacimento dei creditori concorsuali<sup>219</sup>. In tale prospettiva, l'esdebitazione dell'incapiente si distingue nettamente sia dall'esdebitazione "ordinaria" conseguente alla liquidazione controllata, sia dalle procedure di composizione negoziale del sovraindebitamento, configurandosi come istituto dedicato e autonomo, privo di finalità soddisfattive nei confronti del ceto creditorio<sup>220</sup>. Il provvedimento del Tribunale di Ferrara del 5 novembre 2024 offre un contributo particolarmente significativo alla ricostruzione sistematica dell'istituto, chiarendo in modo espresso che la liquidazione controllata e l'esdebitazione dell'incapiente costituiscono strumenti speculari ed alternativi, destinati a disciplinare ipotesi ontologicamente diverse<sup>221</sup>. Il primo è riservato ai casi in cui sussista una seria possibilità di distribuire utilità ai creditori, tenuto conto delle spese della procedura e della sua durata; il secondo è invece dedicato al debitore che non abbia alcuna utilità da offrire, neppure in via potenziale<sup>222</sup>. In questa chiave, l'esdebitazione dell'incapiente non può essere letta come l'esito "naturale" o residuale di una procedura liquidatoria infruttuosa, bensì come un istituto autonomo, che prescinde dalla logica concorsuale tradizionale<sup>223</sup>. Come rilevato da autorevole dottrina, essa non ha alcuna ambizione di soddisfare i creditori e non si

---

<sup>219</sup> Trib. Palermo, 30 settembre 2022, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2023, p. 1082 ss.

<sup>220</sup> Trib. Busto Arsizio, 28 settembre 2022, in *DeJure*.

<sup>221</sup> App. Milano, 21 aprile 2023, n. 21, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2023, p. 1081 ss.

<sup>222</sup> Trib. Milano, 12 gennaio 2023, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2023, p. 831 ss.

<sup>223</sup> G. Brogi, *Il sovraindebitamento nel Codice della crisi*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 409 ss.

inserisce in una sequenza procedimentale di spossessamento e riparto dell'attivo, ma mira esclusivamente a rendere inesigibili i crediti anteriori, liberando il debitore dal vincolo di cui all'art. 2740 c.c.<sup>224</sup> Questa impostazione si colloca nel solco di un'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha progressivamente esteso l'ambito applicativo dell'esdebitazione oltre la figura dell'imprenditore "onesto ma sfortunato", originariamente tutelato dal diritto fallimentare riformato del 2006. Con l'introduzione della legge n. 3/2012 e, successivamente, con il Codice della crisi, il legislatore ha ampliato la portata soggettiva dell'istituto, includendovi il debitore civile e il sovraindebitato non assoggettabile alle procedure concorsuali maggiori, nella consapevolezza che anche tali soggetti necessitano di strumenti di liberazione dai debiti per poter essere reinseriti utilmente nel tessuto economico e sociale<sup>225</sup>.

La funzione dell'esdebitazione dell'incapiente è stata più volte ricondotta, anche dalla Corte costituzionale, alla finalità di consentire la ricollocazione del debitore nel sistema economico senza il peso delle pregresse esposizioni, in una prospettiva che trascende l'interesse meramente privatistico e assume una valenza macroeconomica e sociale<sup>226</sup>. In tale ottica, l'ordinamento accetta consapevolmente che il costo della liberazione gravi sui creditori anteriori, ritenendo indifferente, sul piano sistemico, su chi ricada in ultima istanza il sacrificio economico derivante dall'esdebitazione<sup>227</sup>. Ciò non significa, tuttavia, che l'istituto si traduca in una forma di indulgenza indiscriminata nei confronti del debitore. Al contrario, il presupposto soggettivo dell'esdebitazione dell'incapiente è

---

<sup>224</sup> A. D'Attorre, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, III ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 393 ss.; p. 446 ss.

<sup>225</sup> L. Vivante, *Il fallimento civile*, in *Trattato di diritto commerciale*, I, I commercianti, Appendice, Torino, 1902, p. 341 ss.

<sup>226</sup> F. Di Marzio, *Insolvenza civile e concorso*, in *Ratio Iuris*, 2019.

<sup>227</sup> Corte cost., 22 ottobre 2019, n. 245, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, p. 3036 ss.

rappresentato dal sovraindebitamento incolpevole, requisito che accomuna tale istituto tanto alla liquidazione controllata quanto alle altre procedure di regolazione della crisi del debitore civile<sup>228</sup>. La valutazione della meritevolezza costituisce, dunque, un elemento strutturale dell'istituto, funzionale a distinguere le situazioni di incapacità economica fisiologica da quelle derivanti da condotte imprudenti, fraudolente o abusive<sup>229</sup>.

In questo senso, l'esdebitazione dell'incapiente si inserisce in una più ampia rivisitazione del rapporto debitore-creditore, nella quale il principio di responsabilità patrimoniale incontra deroghe sempre più rilevanti, giustificate dall'esigenza di tutelare valori non strettamente patrimoniali, quali la dignità della persona, la solidarietà sociale e la responsabilità etica dell'ordinamento nei confronti dei soggetti economicamente più deboli<sup>230</sup>. Il Codice della crisi, nel suo complesso, testimonia tale mutamento di paradigma, abbandonando l'idea delle procedure concorsuali come luoghi esclusivi di massimizzazione del profitto per i creditori e valorizzando invece la funzione di riequilibrio e di reinclusione sociale del debitore<sup>231</sup>. Alla luce di queste considerazioni, l'esdebitazione dell'incapiente può essere definita come uno strumento di "chiusura anticipata" del conflitto debitorio, che opera al di fuori della concorsualità in senso stretto e che mira a prevenire l'emarginazione economica permanente del debitore persona fisica. Essa costituisce, pertanto, una risposta normativa alla constatazione che, in assenza di utilità distribuibili, l'apertura di una procedura

---

<sup>228</sup> V. Inzitari, *Il soddisfacimento dei creditori forniti di prelazione e risoluzione del concordato preventivo con cessione dei beni*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1990, I, p. 384 ss.

<sup>229</sup> F. Bonsignori, *L'efficacia esdebitatoria del concordato*, in *Il diritto fallimentare*, 1990, I, p. 644 ss.

<sup>230</sup> F. Bonsignori, *Del concordato preventivo*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 172 ss.

<sup>231</sup> E. Norelli, *L'esdebitazione*, in *Crisi d'impresa e procedure concorsuali*, diretto da Cagnasso - Panzani, t. I, Giuffrè, Milano, 2016, p. 1027 ss.

liquidatoria risulterebbe non solo inefficiente, ma anche irragionevolmente gravosa, tanto per il debitore quanto per il sistema nel suo complesso<sup>232</sup>.

### **6.3.2 Rapporto tra liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente: alternative degli istituti e superamento del contrasto giurisprudenziale**

Il rapporto tra la liquidazione controllata e l'esdebitazione dell'incapiente costituisce uno dei profili più delicati e controversi del sistema del sovraindebitamento delineato dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, come dimostrato dal vivace dibattito giurisprudenziale e dottrinale sviluppatosi prima e dopo l'intervento del c.d. terzo correttivo. Il decreto del Tribunale di Ferrara del 5 novembre 2024 si inserisce in tale contesto come pronuncia di particolare rilievo, poiché affronta in modo esplicito e sistematico la questione dell'alternatività tra i due istituti, chiarendo i rispettivi ambiti applicativi e superando i dubbi interpretativi che avevano caratterizzato la prassi anteriore.

Prima dell'intervento correttivo, la giurisprudenza di merito si era divisa su un punto fondamentale: se la liquidazione controllata potesse essere aperta anche in assenza di utilità distribuibili ai creditori concorsuali, ovvero se tale presupposto dovesse essere considerato condizione implicita di ammissibilità della procedura. Secondo un primo orientamento, condiviso inizialmente anche dal Tribunale di Ferrara, la liquidazione controllata presupponeva la possibilità di assicurare ai creditori un soddisfacimento non meramente simbolico, tenuto conto delle spese della procedura e della sua durata; in mancanza di tale prospettiva, l'istanza doveva essere dichiarata inammissibile, dovendo il debitore ricorrere allo strumento specifico dell'esdebitazione dell'incapiente. Un diverso orientamento,

---

<sup>232</sup> G. Letizia – P. Vassalli, *L'esdebitazione*, in *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali*, diretto da Vassalli – Luiso – Gabrielli, III, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1537 ss.

invece, riteneva che nessuna norma imponesse, quale presupposto dell'apertura della liquidazione controllata, l'esistenza di beni utilmente liquidabili, valorizzando il richiamo, contenuto nell'art. 276 CCII, alle ipotesi di chiusura della procedura per assenza di attivo, nonché il parallelismo strutturale con la liquidazione giudiziale richiesta in proprio, pacificamente ammissibile anche in assenza di beni. In tale prospettiva, la liquidazione controllata poteva essere aperta anche senza prospettive di soddisfacimento dei creditori, salvo poi essere chiusa anticipatamente, con successivo accesso all'esdebitazione. Il decreto in commento prende posizione netta a favore del primo orientamento, ritenendo che il terzo correttivo abbia definitivamente chiarito la volontà del legislatore di configurare la liquidazione controllata e l'esdebitazione dell'incapiente come istituti alternativi e non sovrapponibili, destinati a disciplinare situazioni diverse. Tale conclusione è fondata, in primo luogo, sull'interpretazione dell'art. 268, comma 3, CCII, che esclude l'apertura della liquidazione controllata su istanza del creditore quando l'OCC attesti l'impossibilità di acquisire attivo da distribuire ai creditori, nemmeno mediante l'esercizio di azioni giudiziarie.

Specularmente, con riferimento alla domanda di apertura proposta dallo stesso debitore, il presupposto dell'utilità della procedura emerge dal contenuto obbligatorio della relazione del gestore, che deve indicare le cause dell'indebitamento, la diligenza del debitore nell'assumere le obbligazioni e attestare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 268, comma 3, quarto periodo. In tale assetto, la liquidazione controllata senza attivo distribuibile diviene ipotesi del tutto marginale, relegata ai casi in cui il debitore non sollevi eccezioni a fronte dell'istanza del creditore.

Il Tribunale valorizza, inoltre, la relazione illustrativa al terzo correttivo, dalla quale emerge con chiarezza l'intenzione del legislatore di evitare l'apertura di procedure liquidatorie prive di qualsiasi utilità per i creditori, ritenute inefficienti e sproporzionate rispetto agli interessi coinvolti. In

questo senso, l'esdebitazione dell'incapiente è concepita come strumento dedicato e alternativo, volto a garantire la liberazione del debitore meritevole in assenza di prospettive soddisfattive, senza gravare inutilmente il sistema dei costi procedurali della liquidazione.

Il provvedimento affronta poi un ulteriore profilo problematico, relativo alla possibile sovrapposizione tra i due istituti a seguito della riformulazione dell'art. 283, comma 2, CCII. La nuova disciplina, eliminando il riferimento alla soglia di rilevanza delle utilità sopravvenute e richiamando un parametro fisso legato all'assegno sociale, potrebbe indurre a ritenere incapiente anche il debitore che disponga di un'eccedenza di reddito rispetto alle spese necessarie al mantenimento proprio e della famiglia, purché tale eccedenza non superi il limite normativo. Ciò ha condotto alcuni commentatori a prospettare la figura del c.d. "falso incapiente". Il Tribunale respinge tale lettura, ritenendola irragionevole e asistemica, poiché finirebbe per consentire l'accesso all'esdebitazione dell'incapiente anche a soggetti che, in concreto, sarebbero in grado di offrire utilità ai creditori attraverso la liquidazione controllata. Una simile interpretazione determinerebbe una ingiustificata compressione del diritto dei creditori concorsuali e incentiverebbe comportamenti opportunistici da parte dei debitori, in contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale e con la ratio complessiva del sistema<sup>233</sup>.

Da qui la necessità, sottolineata dal provvedimento, di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 283 CCII, che valorizzi la definizione di incapiente contenuta nel primo comma e il principio di alternatività tra i due istituti<sup>234</sup>. Spetta dunque al giudice, previa

---

<sup>233</sup> L. Panzani, *Sub art. 142 l. fall.*, in *Il nuovo diritto fallimentare*, diretto da Jorio, a cura di Fabiani, II, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 2097 ss.

<sup>234</sup> R. Ranucci, *Liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente: due istituti alternativi*, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2025, n. 6, p. 817 ss., con commento a Trib. Ferrara, 5 novembre 2024.

valutazione concreta delle spese di mantenimento del debitore e della sua famiglia, nonché delle utilità acquisibili dalla procedura e dei relativi costi, stabilire se sussista una reale possibilità di soddisfacimento non simbolico dei creditori o se, al contrario, il debitore debba accedere allo strumento dell'esdebitazione dell'incapiente<sup>235</sup>.

In definitiva, il rapporto tra liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente si fonda su una netta distinzione funzionale: la prima è procedura concorsuale destinata ai casi in cui vi sia utilità da distribuire, la seconda è istituto autonomo, privo di finalità soddisfattive, riservato al debitore persona fisica meritevole che non possa offrire alcuna utilità ai creditori. Tale assetto, come chiarito dal Tribunale di Ferrara, consente di preservare la coerenza del sistema del sovraindebitamento, evitando sovrapposizioni indebite e garantendo un equilibrato bilanciamento tra tutela del debitore onesto e diritti del ceto creditorio<sup>236</sup>.

### **6.3.3 Il “falso incapiente” e l'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 283 CCII**

Uno dei profili maggiormente problematici della disciplina dell'esdebitazione dell'incapiente, come ridisegnata dal terzo correttivo al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, riguarda l'interpretazione dell'art. 283, comma 2, CCII e la conseguente emersione della figura del c.d. “falso incapiente”. Tale questione, affrontata in modo approfondito dal Tribunale di Ferrara nel decreto del 5 novembre 2024, costituisce un banco di prova decisivo per la tenuta sistemica dell'istituto e per il corretto bilanciamento tra tutela del debitore meritevole e salvaguardia dei diritti dei creditori concorsuali.

---

<sup>235</sup> M. Santoro, *Dell'esdebitazione*, in *La riforma della legge fallimentare*, a cura di Nigro – Sandulli, II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 849 ss.

<sup>236</sup> C. Auletta, *L'iniziativa per la dichiarazione di fallimento*, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2010, p. 134 ss.

Il punto di partenza dell'analisi è rappresentato dal dato normativo. L'art. 283, comma 1, CCII continua a definire l'incapiente come il debitore persona fisica che non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno in prospettiva futura. Se la lettura si arrestasse a tale disposizione, il sistema apparirebbe chiaro e coerente: il debitore può accedere alla liquidazione controllata quando vi sia una seria possibilità di distribuire attivo ai creditori, mentre può beneficiare dell'esdebitazione dell'incapiente quando tale possibilità manchi del tutto.

Il terzo correttivo ha tuttavia inciso anche sul secondo comma dell'art. 283 CCII, modificandone sensibilmente la struttura. Nella formulazione previgente, la norma individuava una soglia di rilevanza delle utilità sopravvenute nei quattro anni successivi al decreto di esdebitazione, al superamento della quale i creditori riacquistavano il diritto di agire esecutivamente. Con il correttivo, tale riferimento è stato eliminato e la disposizione è stata riformulata richiamando espressamente il presupposto di cui al primo comma, introducendo un parametro fisso legato all'assegno sociale aumentato della metà e moltiplicato per un coefficiente normativo. Applicato in modo puramente letterale, il nuovo comma 2 conduce a un risultato paradossale: sarebbe considerato incapiente - e dunque potenziale beneficiario dell'esdebitazione - anche il debitore che, pur disponendo di un'eccedenza di reddito rispetto alle spese necessarie al mantenimento proprio e della famiglia, presenti un'eccedenza inferiore al parametro normativo fissato dalla legge. In altri termini, il sistema finirebbe per qualificare come incapiente un debitore che, in concreto, potrebbe destinare parte del proprio reddito al soddisfacimento dei creditori nell'ambito di una liquidazione controllata. È questa la figura che la dottrina e la giurisprudenza hanno definito come "falso incapiente"<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> G. Vattermoli, *L'esdebitazione tra presente e futuro*, in *Rivista di diritto commerciale*, 2018, II, p. 481 ss.; p. 484 ss.

Il Tribunale di Ferrara respinge con decisione tale esito interpretativo, qualificandolo come irragionevole e asistemico. Ammettere che il debitore dotato di una capacità contributiva, seppur limitata, possa accedere all'esdebitazione dell'incapiente comporterebbe una indebita sovrapposizione tra gli istituti della liquidazione controllata e dell'esdebitazione ex art. 283 CCII, svuotando di contenuto il principio di alternatività tra i due strumenti. Ne deriverebbe, inoltre, una ingiustificata compressione del diritto dei creditori concorsuali, i quali verrebbero privati della possibilità di ottenere anche un soddisfacimento parziale, pur in presenza di utilità effettivamente distribuibili<sup>238</sup>.

Secondo il Tribunale, una simile lettura produrrebbe effetti distorsivi anche sul piano comportamentale, incentivando il debitore "capiente solo di redditi" a optare sistematicamente per l'esdebitazione dell'incapiente, che gli consentirebbe di trattenere integralmente l'eccedenza di reddito, eludendo la procedura liquidatoria. Ciò risulterebbe non solo irragionevole, ma anche contrario al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., imponendo di trattare in modo uguale situazioni che richiederebbero una disciplina differenziata e, al contempo, di trattare in modo diverso situazioni sostanzialmente identiche<sup>239</sup>.

Da qui la necessità, sottolineata dal provvedimento, di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 283 CCII. La norma deve essere letta nel contesto unitario del sistema del sovraindebitamento, valorizzando la definizione di incapiente contenuta nel primo comma e il principio di alternatività tra liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente. Il parametro quantitativo introdotto dal secondo comma non può essere inteso come criterio autonomo e autosufficiente di qualificazione dell'incapienza, ma deve essere coordinato con la

---

<sup>238</sup> Corte cost., 10 marzo 2022, n. 65, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022.

<sup>239</sup> Corte cost., 19 gennaio 2024, n. 6, in *One Legale*.

valutazione complessiva della capacità del debitore di offrire utilità ai creditori, tenuto conto delle spese di mantenimento, della durata della procedura e dei costi della stessa<sup>240</sup>. In tale prospettiva, il giudice è chiamato a svolgere una valutazione sostanziale e non meramente aritmetica. Egli deve determinare se, al netto delle esigenze di mantenimento del debitore e della sua famiglia, e considerate le spese della procedura, sussista una reale possibilità di soddisfacimento non simbolico dei creditori. Solo in assenza di tale possibilità potrà ritenersi integrato il presupposto dell'incapienza e, conseguentemente, potrà essere concessa l'esdebitazione ex art. 283 CCII<sup>241</sup>. Questa lettura consente di ricondurre a coerenza il sistema, evitando il corto circuito normativo che deriverebbe da una applicazione letterale del secondo comma. Essa permette, inoltre, di preservare la ratio dell'istituto dell'esdebitazione dell'incapiente, che non è quella di offrire una scorciatoia procedurale al debitore dotato di limitate risorse, ma di fornire una risposta mirata a situazioni di incapacità economica strutturale e definitiva. In tal modo, si salvaguarda anche la funzione etica e sociale dell'istituto, evitando che esso si trasformi in uno strumento di elusione delle obbligazioni<sup>242</sup>. In definitiva, la figura del "falso incapiente" rappresenta una categoria interpretativa utile per mettere in luce le criticità della disciplina, ma non può essere accolta come esito legittimo del sistema. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 283 CCII, proposta dal Tribunale di Ferrara e condivisa da una parte significativa della dottrina, consente di riaffermare la distinzione netta tra liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente, preservando

---

<sup>240</sup> S. Angiolini, *L'esdebitazione e la nuova concorsualità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, p. 183 ss.; p. 196 ss.

<sup>241</sup> S. Fabiani, *Introduzione ai principi generali e alle definizioni del Codice della crisi*, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2022, p. 1181 ss.

<sup>242</sup> S. Fabiani, *Fallimento e concordato preventivo*, in *Commentario Scialoja-Branca*, II, Zanichelli, Bologna-Roma, 2014, p. 51 ss.

l'equilibrio tra tutela del debitore onesto e diritti dei creditori concorsuali e garantendo la coerenza complessiva del diritto del sovraindebitamento<sup>243</sup>.

#### **6.3.4 L'esdebitazione dell'incapiente come istituto autonomo e la tutela del debitore onesto**

L'analisi condotta nei precedenti blocchi consente di affrontare, in chiave sistematica, la questione della natura giuridica dell'esdebitazione dell'incapiente e del suo rapporto con la tutela del debitore onesto. Il decreto del Tribunale di Ferrara del 5 novembre 2024, offre indicazioni decisive per qualificare tale istituto come procedimento autonomo, distinto e non sovrapponibile alle procedure concorsuali di liquidazione, sebbene inserito nel medesimo contesto normativo del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Il primo elemento a sostegno di questa ricostruzione risiede nel fatto che l'esdebitazione dell'incapiente non si pone come esito di una procedura liquidatoria infruttuosa, ma come strumento attivabile **in via diretta**, al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 283 CCII. Come chiarito dal Tribunale, l'istanza di liquidazione controllata presentata da un debitore accertato come incapiente deve essere dichiarata inammissibile, proprio perché il legislatore ha previsto per tali situazioni uno strumento specifico e alternativo, destinato a operare al di fuori della logica concorsuale tradizionale. L'esdebitazione dell'incapiente non costituisce, dunque, la "fase finale" di una procedura di liquidazione, ma l'esito di un procedimento autonomamente iniziato e concluso con decreto del giudice. Questa autonomia emerge anche sotto il profilo strutturale. L'esdebitazione dell'incapiente non comporta lo spossessamento del debitore, non prevede la formazione di una massa attiva da liquidare né la distribuzione di utilità

---

<sup>243</sup> M. Spiotta, *L'esdebitazione nella liquidazione giudiziale e del debitore incapiente*, in *Crisi d'impresa e procedure concorsuali*, diretto da Cagnasso - Panzani, t. II, II ed., Giuffrè, Milano, 2025, p. 1780 ss.

ai creditori. Il ruolo dell'autorità giudiziaria non è quello di sovrintendere a una procedura concorsuale articolata, ma di verificare la sussistenza dei presupposti normativi e di adottare un provvedimento – il decreto di esdebitazione – che produce l'effetto dell'inesigibilità dei crediti anteriori. Anche il controllo successivo, affidato all'OCC nei tre anni successivi al decreto, non trasforma l'istituto in una procedura concorsuale in senso proprio, ma assolve a una funzione di vigilanza sulla permanenza delle condizioni che hanno giustificato il beneficio.

Il dibattito dottrinale, richiamato nel commento al provvedimento, riflette tale ambiguità qualificatoria. Una parte degli autori ha sostenuto che l'esdebitazione dell'incapiente presenti i tratti tipici di una procedura concorsuale autonoma, in quanto coinvolge tutti i creditori, si svolge sotto il controllo dell'autorità giudiziaria e produce effetti generalizzati sul passivo. Altri, invece, hanno ritenuto che si tratti di un istituto svincolato da una vera e propria procedura, applicando un tipico effetto concorsuale – l'esdebitazione – all'interno di un procedimento semplificato, giustificato da esigenze di economia processuale e di proporzionalità dei costi.

Il Tribunale di Ferrara sembra aderire a quest'ultima impostazione, valorizzando il dato funzionale e sistemico. In particolare, viene sottolineato come l'introduzione, con il correttivo, della disciplina delle utilità sopravvenute (ultimo comma dell'art. 283 CCII) confermi l'autonomia dell'istituto: qualora emergano utilità nei tre anni successivi al decreto, i creditori possono agire esclusivamente su tali utilità, senza che ciò comporti la riapertura di una procedura liquidatoria. Se l'esdebitazione dell'incapiente fosse concepita come esito di una liquidazione controllata chiusa anticipatamente per mancanza di attivo, sarebbe stato più coerente

prevedere la riapertura della liquidazione, sul modello di quanto stabilito per la liquidazione giudiziale dall'art. 237 CCII<sup>244</sup>.

La qualificazione dell'esdebitazione dell'incapiente come istituto autonomo si intreccia strettamente con il tema della tutela del debitore onesto. L'ordinamento riconosce al debitore persona fisica meritevole, che versi in una condizione di incapacità economica strutturale e non imputabile a colpa, il diritto a una liberazione "una tantum" dai debiti, quale strumento di reinserimento sociale ed economico. Tale tutela non è concessa indiscriminatamente, ma è subordinata a una rigorosa verifica della diligenza del debitore nell'assumere le obbligazioni e della sua condotta complessiva, in linea con il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'esdebitazione mira a ricollocare utilmente il debitore nel sistema economico senza il peso delle pregresse esposizioni.

In questa prospettiva, l'esdebitazione dell'incapiente rappresenta l'espressione più avanzata del progressivo superamento della logica punitiva dell'insolvenza. Il sacrificio imposto ai creditori anteriori è giustificato non solo dall'assenza di utilità distribuibili, ma anche dalla considerazione che la permanenza indefinita del vincolo debitorio produrrebbe effetti socialmente ed economicamente controproducenti, ostacolando il recupero di soggetti potenzialmente produttivi e aggravando fenomeni di marginalizzazione economica. Al tempo stesso, la tutela del debitore onesto non può tradursi in una compressione irragionevole dei diritti dei creditori. Proprio per questo, il sistema insiste sull'alternatività tra liquidazione controllata ed esdebitazione dell'incapiente e sulla necessità di evitare che quest'ultima diventi una scorciatoia procedurale per il debitore che, pur disponendo di risorse limitate, potrebbe offrire un

---

<sup>244</sup> R. Ranucci, *Interesse pubblico alla continuità aziendale e assenza di pregiudizio per i creditori nel concordato coattivo amministrativo*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, p. 142 ss.

soddisfacimento, anche parziale, ai creditori. La tutela del debitore onesto si realizza, dunque, attraverso un bilanciamento attento e caso per caso, affidato al giudice, che deve valutare in concreto la situazione economica del debitore e l'effettiva assenza di utilità distribuibili.

In definitiva, l'esdebitazione dell'incapiente si configura come istituto autonomo, eccezionale e a vocazione sociale, destinato a operare al di fuori della concorsualità in senso stretto, ma inserito in un sistema unitario di regolazione del sovraindebitamento. La sua funzione è quella di offrire una risposta mirata alle situazioni di incapacità economica definitiva, tutelando il debitore onesto senza pregiudicare la coerenza del sistema e senza introdurre indebite sovrapposizioni con le procedure liquidatorie. In questo equilibrio tra tutela della persona e salvaguardia degli interessi patrimoniali si coglie la cifra più significativa della disciplina dell'esdebitazione dell'incapiente e il suo ruolo centrale nel diritto della crisi contemporaneo.

#### **6.4 Esdebitazione delle società: bilanciamento tra interessi dei creditori e tutela della dignità economica del debitore**

##### **6.4.1 Fondamento sistemico dell'esdebitazione delle società e svolta *debtor-oriented***

L'esdebitazione delle società costituisce una delle innovazioni più significative introdotte dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e segna un netto mutamento di paradigma rispetto alla tradizionale concezione dell'insolvenza societaria come evento necessariamente estintivo dell'ente collettivo. Come chiarisce autorevole dottrina, l'istituto non rappresenta una mera estensione meccanica dell'esdebitazione prevista per le persone fisiche, bensì l'espressione di una scelta sistemica che incide

profondamente sull'equilibrio tra tutela dei creditori e valorizzazione della dignità economica del debitore organizzato<sup>245</sup>.

Nel diritto concorsuale tradizionale, la liquidazione giudiziale della società era funzionalmente orientata alla disgregazione dell'organizzazione e alla distribuzione dell'attivo, con la conseguente cancellazione dell'ente dal registro delle imprese. La società insolvente era concepita come un soggetto privo di futuro economico, la cui permanenza nel mercato non era ritenuta meritevole di tutela. L'introduzione dell'esdebitazione delle società rompe questo schema, consentendo la sopravvivenza dell'ente anche dopo la chiusura della procedura concorsuale e la liberazione dai debiti residui<sup>246</sup>.

Ferraro sottolinea come tale scelta sia il portato di una progressiva evoluzione del diritto della crisi in senso *debtor-oriented*, in linea con le indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea, e in particolare dalla Direttiva (UE) 2019/1023. Tuttavia, l'Autore evidenzia anche come il legislatore italiano si sia spinto oltre il minimo richiesto dal diritto europeo, estendendo la logica della *second chance* alle persone giuridiche, laddove la Direttiva si concentra prevalentemente sull'imprenditore persona fisica<sup>247</sup>.

Il fondamento sistemico dell'esdebitazione delle società risiede, secondo Ferraro, nel riconoscimento dell'organizzazione societaria come bene giuridico autonomo, distinto dal patrimonio e dotato di un valore economico che può persistere anche dopo l'insolvenza. In questa prospettiva, la liquidazione concorsuale non è più necessariamente il preludio alla scomparsa dell'ente, ma può costituire una fase di transizione verso una nuova configurazione dell'attività economica, una volta che la società sia stata liberata dal peso delle passività pregresse<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2025, 1, p. 127 ss.

<sup>246</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 129 ss.

<sup>247</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 130 ss.

<sup>248</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 132 ss

La svolta *debtor-oriented* si manifesta con particolare evidenza nel bilanciamento degli interessi coinvolti. L'esdebitazione comporta inevitabilmente il sacrificio delle pretese creditorie anteriori, che vengono rese definitivamente inesigibili. Tale sacrificio è giustificato dal legislatore in funzione della tutela dei creditori futuri e della collettività, che potranno beneficiare della rinnovata capacità produttiva della società esdebitata. Pertanto l'ordinamento assume consapevolmente il rischio di una redistribuzione del costo dell'insolvenza, spostandolo dai creditori anteriori al sistema nel suo complesso<sup>249</sup>.

Questo mutamento di prospettiva solleva interrogativi rilevanti sul piano della politica del diritto. L'esdebitazione delle società incide infatti sul costo del credito e sulla percezione del rischio da parte degli operatori economici. Tuttavia, l'Autore citato evidenzia come tali effetti siano bilanciati dalla possibilità di preservare il valore dell'organizzazione e di evitare la dispersione di risorse produttive, che costituirebbe un costo sociale ed economico ancora maggiore<sup>250</sup>.

Un ulteriore profilo rilevante riguarda la connessione tra esdebitazione e dignità economica del debitore societario. La liberazione dai debiti consente di rimuovere le interdizioni e le incapacità che derivano dall'apertura della liquidazione giudiziale, restituendo alla società e ai suoi organi la piena capacità di operare sul mercato. In tal senso, l'esdebitazione non assume soltanto una funzione economica, ma anche una funzione istituzionale, incidendo sulla governance e sulla possibilità di valorizzare nuovamente il ruolo degli organi sociali<sup>251</sup>.

L'Autore sottolinea come questa impostazione non possa essere letta come un favore indiscriminato per il debitore, ma debba essere ricondotta a una

---

<sup>249</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 134 ss.

<sup>250</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 136 ss.

<sup>251</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 138 ss.

logica di equilibrio sistemico. L'esdebitazione delle società non elimina il conflitto tra debitore e creditori, ma lo ricompone secondo una logica diversa, che privilegia la continuità dell'organizzazione e la sua funzione economica rispetto alla soddisfazione integrale delle pretese creditorie pregresse<sup>252</sup>.

In questa chiave, l'istituto si inserisce nel più ampio disegno del Codice della crisi, che mira a governare l'insolvenza non più come evento patologico da eliminare, ma come fase fisiologica del ciclo economico, suscettibile di essere gestita in modo da massimizzare il valore complessivo per il sistema. Come conclude Ferraro, l'esdebitazione delle società rappresenta una delle espressioni più emblematiche di questa nuova filosofia, ponendo al centro la dignità economica del debitore organizzato e la sua potenziale capacità di contribuire nuovamente al mercato, pur nel rispetto dei limiti imposti dalla tutela dell'affidamento dei creditori<sup>253</sup>.

#### **6.4.2 Ambito soggettivo e presupposti di accesso all'esdebitazione delle società**

L'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'esdebitazione delle società costituisce uno dei nodi più complessi e controversi dell'assetto delineato dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Come mette evidenziato da autorevole dottrina, la scelta del legislatore di estendere l'istituto alle persone giuridiche non era né imposta dal diritto dell'Unione europea né pacifica sul piano sistematico, ma rappresenta il frutto di una precisa opzione di politica legislativa, orientata a valorizzare la continuità dell'organizzazione societaria anche oltre l'insolvenza<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 140 ss

<sup>253</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 142 ss.

<sup>254</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 144 ss

La Direttiva (UE) 2019/1023, infatti, concentra la disciplina della *discharge* sull'imprenditore persona fisica, lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità in ordine all'estensione dell'istituto alle persone giuridiche. Come osserva Ferraro, la scelta italiana si pone in controtendenza rispetto a molti ordinamenti comparati, nei quali la liberazione dai debiti delle società è generalmente esclusa o ammessa solo in forme indirette e residuali. Tale peculiarità impone di interrogarsi sui presupposti e sui limiti dell'istituto, al fine di evitarne un'applicazione eccessivamente estensiva e potenzialmente distorsiva<sup>255</sup>.

Sul piano normativo, l'esdebitazione delle società trova il proprio fondamento negli artt. 278 e 280 CCII, che disciplinano i soggetti legittimati a richiedere il beneficio e le condizioni per la sua concessione. Ferraro evidenzia come la formulazione di tali disposizioni rifletta un compromesso tra l'esigenza di ampliare l'accesso all'istituto e la necessità di preservare la tutela dei creditori. In particolare, il legislatore ha previsto che l'esdebitazione possa essere concessa anche alle società di capitali e alle società di persone, ma ha subordinato tale possibilità alla sussistenza di specifici requisiti soggettivi e oggettivi, volti a selezionare i casi meritevoli<sup>256</sup>.

La questione si pone in termini differenti a seconda che si tratti di società di capitali o di società di persone. Nel caso delle società di capitali, l'autonomia patrimoniale perfetta consente di circoscrivere l'effetto esdebitatorio alla società, lasciando impregiudicata la posizione personale degli amministratori e dei soci. Tuttavia, come rileva Ferraro, l'ordinamento non può prescindere da una valutazione della condotta degli organi sociali, i quali hanno inciso in modo determinante sulle cause dell'insolvenza. Da qui la previsione di un controllo sulla meritevolezza che, pur riferendosi

---

<sup>255</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 145 ss

<sup>256</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 146 ss.

formalmente alla società, si sostanzia in un giudizio sulla gestione e sulle scelte compiute dagli amministratori<sup>257</sup>.

Nel caso delle società di persone, la situazione appare ancora più complessa. L'esdebitazione della società incide infatti su un ente caratterizzato da un'autonomia patrimoniale imperfetta, nel quale i soci illimitatamente responsabili rispondono personalmente dei debiti sociali. Ferraro sottolinea come l'estensione dell'esdebitazione alla società non determini automaticamente la liberazione dei soci, i quali devono accedere autonomamente al beneficio se intendono ottenere la cancellazione delle proprie obbligazioni. Tale assetto richiede un coordinamento attento tra la posizione dell'ente e quella dei soci, al fine di evitare sovrapposizioni e lacune di tutela<sup>258</sup>. Un ulteriore profilo di rilievo riguarda il rapporto tra esdebitazione della società e responsabilità dei coobbligati e dei garanti. L'effetto liberatorio opera esclusivamente nei confronti della società, lasciando impregiudicate le azioni dei creditori verso i soggetti che abbiano prestato garanzie personali o che siano solidalmente obbligati. Ferraro osserva come tale soluzione sia coerente con il principio generale di cui all'art. 1301 c.c., ma evidenzia anche come essa possa attenuare l'impatto sistemico dell'esdebitazione, spostando il peso dell'insolvenza su soggetti terzi<sup>259</sup>.

Sul piano dei presupposti oggettivi, l'esdebitazione delle società conserva una forte connotazione selettiva. L'accesso al beneficio è subordinato alla verifica dell'assenza di condotte fraudolente o gravemente colpose e alla valutazione della correttezza della gestione societaria. Come sottolinea Ferraro, l'istituto nasce storicamente come strumento premiale, volto a incentivare comportamenti virtuosi e a favorire il reinserimento nel mercato

---

<sup>257</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 147 ss.

<sup>258</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 148 ss.

<sup>259</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 149 ss.

dei soggetti meritevoli. L'estensione alle società non elimina tale dimensione selettiva, ma ne accentua la complessità<sup>260</sup>.

L'Autore mette in guardia dal rischio che l'esdebitazione societaria si trasformi in uno strumento di deresponsabilizzazione generalizzata, soprattutto in presenza di assetti proprietari opachi o di gruppi societari complessi. In tali contesti, la liberazione dai debiti potrebbe essere utilizzata per scaricare le perdite su una singola entità, preservando altre componenti del gruppo. Da qui l'importanza di un controllo giudiziale rigoroso e di una applicazione restrittiva dei presupposti di accesso<sup>261</sup>.

In definitiva, l'analisi dell'ambito soggettivo e dei presupposti di accesso all'esdebitazione delle società conferma la natura profondamente innovativa dell'istituto. Come osserva l'autore citato, il legislatore italiano ha operato una scelta di campo che privilegia la continuità dell'organizzazione societaria e la sua dignità economica rispetto alla tradizionale centralità della soddisfazione dei creditori. Tale scelta, pur ispirata a una logica *debtor-oriented*, richiede un'applicazione prudente e sistematicamente coerente, affinché l'esdebitazione delle società rimanga uno strumento eccezionale e mirato, funzionale al riequilibrio del sistema nel suo complesso<sup>262</sup>.

#### **6.4.3 Esdebitazione, chiusura della procedura ed estinzione della società**

Uno dei profili più delicati dell'esdebitazione delle società riguarda il rapporto tra la chiusura della procedura concorsuale e l'estinzione della società, tema che segna una profonda discontinuità rispetto all'impostazione tradizionale del diritto fallimentare. Come osserva Pietro Paolo Ferraro, nel sistema previgente la chiusura della procedura,

---

<sup>260</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 150 ss.

<sup>261</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 151 ss.

<sup>262</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 152 ss.

soprattutto in caso di incapacienza patrimoniale, era ordinariamente seguita dalla cancellazione della società dal registro delle imprese, con la conseguente estinzione del soggetto giuridico. L'esdebitazione societaria rompe questo automatismo, consentendo la sopravvivenza dell'ente collettivo anche dopo la conclusione della liquidazione concorsuale<sup>263</sup>.

Ferraro evidenzia come tale innovazione sia strettamente connessa alla riconsiderazione del valore dell'organizzazione societaria. L'impresa non è più vista esclusivamente come un patrimonio da liquidare, ma come una struttura potenzialmente idonea a riacquistare una funzione economica una volta liberata dal peso delle passività pregresse. In questa prospettiva, l'esdebitazione consente di preservare la continuità giuridica della società, evitando la dispersione del valore organizzativo che tradizionalmente accompagnava la fase terminale della procedura concorsuale<sup>264</sup>.

Il nodo centrale dell'analisi riguarda l'art. 233 CCII, che disciplina i casi di chiusura della liquidazione giudiziale e, in particolare, l'obbligo del curatore di provvedere alla cancellazione della società dal registro delle imprese. Ferraro sottolinea come tale disposizione debba essere riletta alla luce della disciplina dell'esdebitazione, che introduce un elemento di incompatibilità con l'estinzione automatica della società. Nei casi di incapacienza patrimoniale di cui all'art. 233, comma 1, lett. c) e d), CCII, l'esdebitazione consente di superare la tradizionale correlazione tra chiusura della procedura ed estinzione dell'ente<sup>265</sup>.

Questa ricostruzione assume particolare rilievo con riferimento alla liquidazione controllata, che Ferraro qualifica come procedura a "vocazione volontaria". In tale ambito, l'effetto esdebitatorio matura fisiologicamente con la chiusura della procedura, rendendo incompatibile l'applicazione

---

<sup>263</sup> P.P. Ferraro, *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, cit., p. 155.

<sup>264</sup> Corte cost., 22 ottobre 2019, n. 245, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, p. 3036 ss.

<sup>265</sup> Corte cost., 10 marzo 2022, n. 65, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022.

automatica dell'art. 233, comma 2, CCII. Il rinvio operato dall'art. 276 CCII alla disciplina della liquidazione giudiziale deve dunque essere sottoposto a un giudizio di compatibilità, che conduce a escludere la cancellazione automatica della società in presenza di esdebitazione<sup>266</sup>.

Ferraro mette in luce come questa soluzione comporti una significativa conseguenza sistemica: la società può sopravvivere alla chiusura della procedura concorsuale anche in assenza di attivo patrimoniale. Una volta ottenuta l'esdebitazione, l'ente torna nella piena disponibilità dei soci, i quali possono decidere se proseguire l'attività, ristrutturare l'assetto organizzativo o procedere a operazioni straordinarie. In tal modo, l'esdebitazione si configura come strumento di continuità giuridica ed economica, capace di restituire centralità alla volontà dei soci<sup>267</sup>.

Un ulteriore profilo di rilievo concerne il regime delle **utilità sopravvenute**. Ferraro richiama la disciplina secondo cui quanto acquisito dalla società successivamente al conseguimento dell'esdebitazione non confluisce nella massa attiva della procedura e non è soggetto a spossessamento. Ciò conferma che l'effetto liberatorio non è meramente formale, ma incide in modo sostanziale sulla sfera patrimoniale della società, incentivando la rapida ripresa dell'attività imprenditoriale e la produzione di nuova ricchezza<sup>268</sup>.

Tale impostazione appare coerente con le indicazioni della Direttiva (UE) 2019/1023, che collega all'esdebitazione il venir meno delle interdizioni e delle incapacità derivanti dall'apertura della procedura concorsuale. Ferraro evidenzia come il legislatore italiano abbia recepito tale indicazione prevedendo che l'esdebitazione comporti la cessazione delle cause di

---

<sup>266</sup> Corte cost., 19 gennaio 2024, n. 6, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024.

<sup>267</sup> Reg. (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza.

<sup>268</sup> Dir. (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 giugno 2019, relativa ai quadri di ristrutturazione preventiva, all'esdebitazione e alle interdizioni.

ineleggibilità e decadenza, a partire da quelle previste dall'art. 2382 c.c. in relazione alla carica di amministratore di società per azioni. Anche sotto questo profilo, l'istituto contribuisce a restituire piena operatività alla società e ai suoi organi<sup>269</sup>.

La possibilità di dissociare la chiusura della procedura concorsuale dall'estinzione della società solleva, tuttavia, interrogativi non marginali sul piano della tutela dei creditori. L'Autore non ignora tali criticità e sottolinea come la sopravvivenza dell'ente collettivo debba essere bilanciata con l'esigenza di evitare che l'esdebitazione si traduca in un pregiudizio ingiustificato per il ceto creditorio. In questo senso, lo stesso Autore richiama l'importanza di una rigorosa applicazione dei presupposti di accesso all'istituto e del controllo giudiziale sulla meritevolezza della società e dei suoi amministratori<sup>270</sup>.

Nel complesso, l'analisi dell'autore citato conduce a una rilettura del tradizionale nesso tra liquidazione ed estinzione della società. L'esdebitazione delle società rompe l'automatismo estintivo e apre la strada a una concezione più dinamica della crisi, nella quale la procedura concorsuale non segna necessariamente la fine del soggetto organizzato, ma può costituire una fase di transizione verso una nuova configurazione dell'attività economica. Tale evoluzione appare coerente con l'obiettivo di preservare, ove possibile, il valore dell'organizzazione produttiva, pur a costo di sacrificare in modo definitivo le pretese dei creditori anteriori.

In definitiva, il rapporto tra esdebitazione, chiusura della procedura ed estinzione della società rappresenta uno dei punti di maggiore discontinuità del nuovo diritto concorsuale. Pertanto, la possibilità di mantenere in vita la società dopo la liquidazione, grazie all'esdebitazione, costituisce un potente strumento di tutela della dignità economica del

---

<sup>269</sup> Trib. Milano, 12 gennaio 2023, in *Il diritto fallimentare*, 2023, p. 831 ss.

<sup>270</sup> App. Milano, 21 aprile 2023, n. 21, in *Il diritto fallimentare*, 2023, p. 1081 ss.

debitore organizzato, ma richiede un'applicazione attenta e sistematicamente coerente, capace di bilanciare la continuità dell'impresa con la salvaguardia dell'affidamento dei creditori<sup>271</sup>.

#### **6.4.4 Incidenza dell'esdebitazione sui poteri del curatore, sulla governance societaria e sul concordato nella liquidazione giudiziale**

L'ultimo e più complesso versante di analisi dell'esdebitazione delle società concerne l'incidenza dell'istituto sui poteri del curatore, sulla governance societaria durante la liquidazione concorsuale e sulla possibilità di ricorrere al concordato nella liquidazione giudiziale. Come chiarisce l'autore citato, l'introduzione dell'esdebitazione impone una rilettura sistematica di disposizioni che erano state concepite sul presupposto dell'inevitabile estinzione della società a seguito della procedura concorsuale<sup>272</sup>.

Sotto il profilo dei poteri del curatore, l'art. 264 CCII attribuisce a quest'ultimo una serie di prerogative di natura corporativa, che incidono profondamente sull'autonomia degli organi sociali. Tali poteri sono giustificati, nel modello tradizionale, dalla finalità liquidatoria della procedura e dall'esigenza di concentrare in capo al curatore la gestione dell'ente in vista della sua definitiva estinzione. L'autore citato osserva tuttavia come l'esdebitazione delle società incrina tale presupposto, poiché la liquidazione non è più necessariamente finalizzata alla dissoluzione dell'organizzazione, ma può rappresentare una fase transitoria<sup>273</sup>.

In questa prospettiva, l'esercizio dei poteri del curatore deve essere reinterpretato in chiave funzionale. Il curatore è chiamato a operare non soltanto nell'interesse della massa dei creditori, ma anche tenendo conto

---

<sup>271</sup> G. Brogi, *Il sovraindebitamento nel Codice della crisi*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 409 ss.

<sup>272</sup> A. D'Atorre, *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, III ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 393 ss.; p. 446 ss.

<sup>273</sup> V. Inzitari, *Il soddisfacimento dei creditori forniti di prelazione*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1990, I, p. 384 ss.

della possibile sopravvivenza della società esdebitata. Ciò implica, ad esempio, che le decisioni relative alla dismissione degli asset, allo scioglimento dei contratti e alla cessazione dei rapporti organizzativi debbano essere valutate alla luce del loro impatto sulla futura operatività dell'ente<sup>274</sup>. L'autore citato sottolinea come tale impostazione non comporti una compressione indebita dei poteri del curatore, ma ne richieda un esercizio più ponderato e consapevole. Il curatore resta titolare delle prerogative previste dalla legge fino alla chiusura della procedura, ma deve tener conto del fatto che la società, una volta esdebitata, tornerà nella disponibilità dei soci. In questo senso, l'esdebitazione introduce un elemento di "temporalità" nell'esercizio dei poteri corporativi, che non possono più essere orientati esclusivamente alla liquidazione definitiva dell'ente<sup>275</sup>.

L'incidenza dell'esdebitazione sulla governance societaria emerge con particolare evidenza nel rapporto tra organi sociali e organi della procedura. Ferraro evidenzia come l'istituto contribuisca a ridimensionare la tradizionale sostituzione degli organi societari da parte del curatore, valorizzando il ruolo dei soci e degli amministratori nella fase successiva alla chiusura della liquidazione. La società esdebitata, infatti, recupera la piena capacità di autodeterminazione, potendo ridefinire i propri assetti organizzativi e strategici<sup>276</sup>.

Un terreno nel quale questa rinnovata centralità della governance societaria si manifesta in modo particolarmente significativo è quello del concordato nella liquidazione giudiziale, disciplinato dagli artt. 240 ss. CCII. Ferraro

---

<sup>274</sup> F. Bonsignori, *L'efficacia esdebitatoria del concordato*, in *Il diritto fallimentare*, 1990, I, p. 644 ss.

<sup>275</sup> F. Bonsignori, *Del concordato preventivo*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 172 ss.

<sup>276</sup> E. Norelli, *L'esdebitazione*, in *Crisi d'impresa e procedure concorsuali*, diretto da Cagnasso - Panzani, I, Giuffrè, Milano, 2016, p. 1027 ss.

affronta in modo puntuale la questione della compatibilità tra l'esdebitazione della società e la proposizione di un concordato nel corso della liquidazione. Secondo l'Autore, non sussistono ostacoli normativi insuperabili a tale compatibilità, poiché l'esdebitazione non estingue la procedura, ma incide esclusivamente sull'esigibilità dei crediti<sup>277</sup>.

In tale contesto, l'esdebitazione può addirittura favorire la soluzione concordataria, rendendola più appetibile per i soci e per la stessa società. Come osserva Ferraro, la liberazione dai debiti consente di valorizzare le proposte di concordato formulate dalla società o dai soci, poiché le utilità generate successivamente all'esdebitazione non sono attratte nella massa e possono essere offerte come risorse aggiuntive ai creditori, contribuendo al soddisfacimento del requisito delle risorse esterne previsto dall'art. 240 CCII<sup>278</sup>.

Naturalmente, tale possibilità non è priva di limiti. La proposta concordataria deve comunque garantire ai creditori un trattamento non deteriore rispetto a quello conseguibile mediante la liquidazione giudiziale, tenendo conto delle azioni recuperatorie e risarcitorie esperibili dal curatore. Inoltre, qualora la proposta provenga dalla società o da soggetti ad essa equiparati, deve essere assicurato l'incremento dell'attivo nella misura richiesta dalla legge. L'esdebitazione non può dunque essere utilizzata come strumento elusivo delle garanzie predisposte a tutela del ceto creditorio<sup>279</sup>.

Ferraro sottolinea come l'interazione tra esdebitazione e concordato nella liquidazione giudiziale rappresenti uno dei punti di maggiore complessità

---

<sup>277</sup> G. Letizia - P. Vassalli, *L'esdebitazione*, in *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali*, III, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1537 ss.

<sup>278</sup> L. Panzani, *Sub art. 142 l. fall.*, in *Il nuovo diritto fallimentare*, a cura di Fabiani, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 2097 ss.

<sup>279</sup> M. Santoro, *Dell'esdebitazione*, in *La riforma della legge fallimentare*, II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 849 ss.

applicativa del nuovo sistema. Da un lato, l'istituto rafforza la prospettiva di una gestione dinamica della crisi, orientata alla continuità e al recupero dell'organizzazione societaria; dall'altro, impone di preservare un adeguato livello di tutela per i creditori, evitando che la liberazione dai debiti si traduca in una compressione eccessiva dei loro diritti<sup>280</sup>.

In conclusione, l'analisi dell'incidenza dell'esdebitazione sui poteri del curatore, sulla governance societaria e sul concordato nella liquidazione giudiziale conferma la natura profondamente innovativa dell'istituto. Come evidenzia Pietro Paolo Ferraro, l'esdebitazione delle società non si limita a incidere sulla fase finale della procedura concorsuale, ma determina una riconsiderazione complessiva dei rapporti tra diritto concorsuale e diritto societario, imponendo un bilanciamento più raffinato tra interessi dei creditori e tutela della dignità economica del debitore organizzato<sup>281</sup>.

Tale bilanciamento costituisce la chiave di lettura dell'intero impianto normativo: l'esdebitazione non cancella il conflitto tra debitore e creditori, ma lo ricompone secondo una logica che privilegia la continuità dell'organizzazione e la sua funzione economica, senza rinunciare del tutto alla tutela dell'affidamento dei creditori. È in questa tensione, governata attraverso il controllo giudiziale e l'applicazione rigorosa dei presupposti di legge, che si colloca il significato più profondo dell'esdebitazione delle società nel Codice della crisi. *«Tuttavia, tenuto conto che sotto questo profilo, in un'ottica di adeguamento alla normativa unionale, sarebbe stato sufficiente l'effetto liberatorio già assicurato dai nostri concordati 82, la scelta del legislatore italiano di prevedere l'esdebitazione in termini molto estesi da un punto di vista soggettivo e oggettivo anche per le procedure di liquidazione giudiziale e controllata non può che avere significative implicazioni di ordine sistematico, nella misura in cui viene*

---

<sup>280</sup> E. Frascaroli Santi, *Gli effetti del concordato preventivo per i creditori*, in *Procedure concorsuali e crisi d'impresa*, 2006, p. 1042 ss.

<sup>281</sup> G. Vattermoli, *L'esdebitazione tra presente e futuro*, in *Rivista di diritto commerciale*, 2018, II, p. 481 ss.

*alterato il delicato equilibrio tra tutela dei creditori e tutela del debitore, le cui conseguenze macroeconomiche sono ancora tutte da verificare»<sup>282</sup>.*

## **Capitolo 7 – CONCLUSIONI**

### **Verso un diritto europeo dell’insolvenza: prospettive e proposte**

#### **7.1 L’armonizzazione dei sistemi nazionali: obiettivi raggiunti e ancora da conseguire**

L’adozione della Direttiva (UE) 2019/1023 sui quadri di ristrutturazione preventiva costituisce il primo tentativo sistematico dell’Unione europea di incidere, attraverso uno strumento giuridicamente vincolante, su aspetti sostanziali del diritto nazionale della crisi d’impresa. Tale intervento si inserisce in una più ampia strategia di integrazione del mercato interno, nella quale la disciplina delle situazioni di difficoltà finanziaria assume un ruolo centrale per la corretta allocazione del rischio, per la circolazione dei capitali e per la tutela della libertà di stabilimento<sup>283</sup>.

Gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva sono chiaramente enunciati nei considerando e possono essere ricondotti a due direttrici fondamentali. Da un lato, la riduzione dell’incertezza giuridica che deriva dalle profonde divergenze tra i sistemi nazionali in materia di ristrutturazione e insolvenza, divergenti non solo nelle soluzioni normative, ma anche nelle prassi applicative. Dall’altro, la promozione della ristrutturazione precoce delle imprese economicamente vitali, al fine di evitare liquidazioni inutili, la distruzione di valore e gli effetti sociali negativi connessi alla perdita di

---

<sup>282</sup> P.P. Ferraro, *L’esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2025, n. 1, p. 127 ss.

<sup>283</sup> G.-J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp, *Implementation of the Preventive Restructuring Directive 2019 in Review: A Directive Delivering on Its Promise?*, in *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive, Part I, Business and Law Research Network Series No. 1*, Den Haag, Eleven, 2023, p. 210 ss.

posti di lavoro e di competenze<sup>284</sup>. Tali finalità sono strettamente connesse al progetto di costruzione dell'Unione dei mercati dei capitali, nel quale la prevedibilità delle regole in caso di crisi rappresenta un fattore essenziale per incentivare gli investimenti transfrontalieri<sup>285</sup>.

Nel valutare se la Direttiva abbia effettivamente raggiunto tali obiettivi, occorre tuttavia muovere da una considerazione metodologica preliminare. L'analisi può, allo stato attuale, fondarsi quasi esclusivamente sul cosiddetto *law in the books*, ossia sul contenuto delle normative di recepimento adottate dagli Stati membri, mentre risulta ancora prematuro trarre conclusioni definitive sulla base del *law in action*, vale a dire sull'effettivo utilizzo e sull'impatto pratico dei nuovi quadri di ristrutturazione preventiva<sup>286</sup>. Ciò è dovuto sia alla relativa novità delle riforme, sia alla scarsità di dati empirici comparabili.

Un primo elemento critico emerge dalla scelta dell'armonizzazione minima come tecnica normativa. La Direttiva non impone un modello uniforme di ristrutturazione preventiva, ma definisce una serie di requisiti minimi e di opzioni, lasciando ai legislatori nazionali un ampio margine di discrezionalità nella loro attuazione. I quadri di ristrutturazione preventiva possono così essere introdotti come procedure autonome, come strumenti integrati in procedure preesistenti, ovvero come un insieme di misure distribuite in più istituti<sup>287</sup>. Se tale flessibilità consente di adattare le riforme alle specificità dei singoli ordinamenti, essa comporta anche il rischio di una frammentazione eccessiva delle soluzioni adottate.

---

<sup>284</sup> Dir. (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 giugno 2019, considerando 1, 2 e 9.

<sup>285</sup> Recital 8 Dir. (UE) 2019/1023.

<sup>286</sup> G.-J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp, *Does the PRD 2019 Deliver on Its Promise?*, cit., p. 211 ss.

<sup>287</sup> Art. 4, par. 5, Dir. (UE) 2019/1023.

L'analisi comparata delle implementazioni mostra infatti un quadro estremamente eterogeneo. Gli Stati membri hanno effettuato scelte diverse su profili centrali quali il grado di pubblicità delle procedure, il ruolo del giudice, l'intervento dei professionisti della ristrutturazione, la disciplina delle moratorie, i criteri di formazione delle classi di creditori e l'applicazione delle regole di priorità. In alcuni ordinamenti, i nuovi quadri di ristrutturazione preventiva si affiancano a strumenti già esistenti, mentre in altri sono stati introdotti istituti completamente nuovi<sup>288</sup>. Tali differenze non possono essere spiegate unicamente con le tradizioni giuridiche nazionali, ma sono in larga parte il risultato dell'ampio ventaglio di opzioni offerto dalla Direttiva.

In questo contesto, la capacità della PRD 2019 di ridurre l'incertezza giuridica per gli investitori transfrontalieri appare limitata. La mancanza di definizioni uniformi per concetti chiave – come la nozione di “probabilità di insolvenza”, il contenuto del test del miglior interesse dei creditori o i criteri di ammissibilità del cross-class cram-down – continua a rendere difficile una valutazione ex ante degli esiti delle ristrutturazioni in contesti transnazionali<sup>289</sup>. Ne deriva che l'obiettivo di rendere il quadro giuridico europeo più prevedibile risulta solo parzialmente conseguito.

Ulteriori perplessità riguardano le assunzioni economiche sottese alla Direttiva. L'idea che la mera disponibilità di quadri di ristrutturazione preventiva sia sufficiente a incentivare il ricorso tempestivo a strumenti di risanamento non tiene pienamente conto dei fattori culturali, istituzionali e pratici che influenzano il comportamento dei debitori e dei creditori. In assenza di una cultura della ristrutturazione consolidata, di tribunali specializzati e di professionisti adeguatamente formati, il rischio è che le

---

<sup>288</sup> G.-J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp, *Does the PRD 2019 Deliver on Its Promise?*, cit., p. 212 ss.

<sup>289</sup> H. Eidenmüller, *The Rise and Fall of Regulatory Competition in Corporate Insolvency Law in the European Union*, in *European Business Organization Law Review*, 2019/20, p. 559 ss.

nuove procedure restino strumenti formalmente previsti ma scarsamente utilizzati<sup>290</sup>.

Sotto questo profilo, la Direttiva ha certamente contribuito a creare, in quasi tutti gli Stati membri, un quadro minimo di riferimento per la ristrutturazione preventiva. Tuttavia, la sua effettiva capacità di promuovere una ristrutturazione precoce diffusa dipenderà dalla concreta applicazione delle norme e dalla loro integrazione nel tessuto economico e giuridico nazionale<sup>291</sup>. La valutazione definitiva dell'efficacia della PRD 2019 non può quindi che essere rinviata a una fase successiva, quando l'esperienza applicativa consentirà un'analisi più approfondita degli effetti reali delle riforme.

Le considerazioni conclusive sull'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 confermano l'impressione di un processo di armonizzazione caratterizzato da risultati parziali e da significativi margini di miglioramento. La Direttiva non può essere considerata uno strumento rigidamente uniformante, né un modello capace di eliminare le peculiarità dei sistemi nazionali. Al contrario, l'armonizzazione realizzata è, nel senso più letterale del termine, minima, e ha lasciato emergere una pluralità di soluzioni che riflettono le scelte discrezionali dei legislatori nazionali<sup>292</sup>.

Ciò non significa che l'intervento europeo sia stato privo di effetti positivi. Un primo risultato rilevante consiste nell'introduzione di un lessico comune della ristrutturazione preventiva a livello europeo. Espressioni e concetti come *preventive restructuring framework*, *stay*, *debtor in possession*, *best interest of creditors test* e *cross-class cram-down* sono entrati stabilmente nel

---

<sup>290</sup> D.C. Ehmke – J.L.L. Gant – J.M.G.J. Boon – L. Langkjaer – E. Ghio, *The European Union Preventive Restructuring Framework: A Hole in One?*, in *International Insolvency Review*, 2019, 28(2), p. 5 ss.

<sup>291</sup> G.-J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp, *Does the PRD 2019 Deliver on Its Promise?*, cit., p. 213 ss.

<sup>292</sup> G.-J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp, *Concluding Remarks*, cit., p. 216 ss.

vocabolario giuridico degli ordinamenti nazionali, creando una base concettuale condivisa che prima mancava<sup>293</sup>. Questo elemento, pur non traducendosi immediatamente in un'armonizzazione sostanziale, rappresenta un presupposto importante per futuri sviluppi normativi.

Un ulteriore risultato consiste nell'aver superato l'idea, a lungo dominante, secondo cui l'armonizzazione del diritto dell'insolvenza fosse un obiettivo irrealizzabile a causa delle profonde divergenze tra i sistemi nazionali. La PRD 2019 ha dimostrato che interventi di armonizzazione, seppur limitati e gradualmente, sono possibili anche in un settore tradizionalmente considerato refrattario all'integrazione europea<sup>294</sup>. In questo senso, la Direttiva ha svolto una funzione di apripista, aprendo la strada a ulteriori iniziative legislative. Tuttavia, sul piano specifico della riduzione dell'incertezza giuridica per gli investitori transfrontalieri, il bilancio resta insoddisfacente. La mancanza di un coordinamento adeguato tra i quadri di ristrutturazione preventiva e il Regolamento (UE) 2015/848 sulle procedure di insolvenza, nonché l'assenza di una disciplina chiara in materia di giurisdizione, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni rese nell'ambito delle ristrutturazioni preventive, continuano a generare incertezze significative<sup>295</sup>. In alcuni casi, tali lacune rischiano addirittura di ostacolare la libera circolazione dei capitali, contraddicendo uno degli obiettivi fondamentali della Direttiva.

La valutazione dell'efficacia dei quadri di ristrutturazione preventiva non può inoltre prescindere dalla loro concreta utilizzabilità. In diversi ordinamenti, le nuove procedure introdotte in attuazione della PRD 2019 risultano complesse, costose e di difficile accesso, soprattutto per le piccole e medie imprese. Ciò solleva interrogativi sulla loro capacità di incidere

---

<sup>293</sup> H. Eidenmüller, *op. cit.*, p. 6.

<sup>294</sup> Recital 12 Dir. (UE) 2019/1023.

<sup>295</sup> S. Madaus – B. Wessels, *CERIL Report 2022-2 on Cross-Border Effects in European Preventive Restructuring*, 2022, p. 7 ss.

realmente sulle dinamiche di gestione della crisi, rischiando di confinare la ristrutturazione preventiva a un ambito limitato di grandi imprese o di casi particolarmente strutturati<sup>296</sup>.

Nonostante queste criticità, la PRD 2019 ha prodotto anche effetti indiretti di rilievo, stimolando forme di concorrenza regolatoria tra gli Stati membri. Alcuni legislatori hanno introdotto soluzioni innovative, non espressamente previste dalla Direttiva, ma ispirate alle esperienze di altri ordinamenti, come la distinzione tra procedure pubbliche e non pubbliche o l'introduzione di strumenti ibridi di ristrutturazione<sup>297</sup>. Tali dinamiche, se opportunamente coordinate, potrebbero favorire una convergenza progressiva delle prassi applicative.

In questa prospettiva, la Direttiva può essere letta non tanto come un punto di arrivo, quanto come una tappa intermedia di un processo di armonizzazione più ampio. L'adozione, nel dicembre 2022, di una proposta di direttiva volta ad armonizzare ulteriori aspetti del diritto dell'insolvenza testimonia la volontà dell'Unione di proseguire su questa strada<sup>298</sup>. Le lezioni apprese dall'attuazione della PRD 2019 – in particolare in relazione ai limiti dell'armonizzazione minima e alla necessità di un maggiore coordinamento – potranno orientare le future iniziative legislative.

In conclusione, l'armonizzazione dei sistemi nazionali operata dalla PRD 2019 appare come un processo incompleto e in divenire. Alcuni obiettivi sono stati parzialmente raggiunti, come la creazione di un linguaggio comune e l'introduzione di quadri minimi di ristrutturazione preventiva; altri, come la riduzione effettiva dell'incertezza giuridica e la piena

---

<sup>296</sup> R.D. Vriesendorp, *How to Measure the Success of National Implementations of the Restructuring Directive?*, in *Insolvency Law in Times of Crisis*, Nottingham, INSOL Europe, 2023, p. 96 ss.

<sup>297</sup> European Commission, *Proposal for a Directive harmonising certain aspects of insolvency law*, COM(2022) 702 final, 7 dicembre 2022.

<sup>298</sup> G.-J. Boon – H. Koster – R.D. Vriesendorp, *Concluding Remarks*, cit., p. 217.

promozione della ristrutturazione precoce, restano ancora da conseguire<sup>299</sup>. Il consolidamento di una vera cultura europea della ristrutturazione richiederà ulteriori interventi normativi, un rafforzamento della cooperazione giudiziaria e, soprattutto, un'evoluzione delle prassi applicative nei diversi Stati membri<sup>300</sup>.

## **7.2 Il ruolo delle istituzioni europee e degli operatori del diritto: proposte per un modello europeo di insolvenza più efficiente e inclusivo**

Le riflessioni emerse in sede europea a seguito dell'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 mettono in luce come il processo di armonizzazione del diritto della crisi non possa considerarsi concluso, ma debba essere inteso come un percorso progressivo e multilivello. In particolare, l'analisi delle risposte raccolte nel contesto del CERIL Report 2024-1 evidenzia una diffusa percezione secondo cui l'Unione europea sia chiamata a svolgere un ruolo ancora centrale nel guidare le future riforme, soprattutto con riferimento agli aspetti strutturali dei quadri di ristrutturazione preventiva e alla loro effettiva operatività<sup>301</sup>.

Una parte significativa delle posizioni espresse converge sull'idea che molte delle criticità emerse nella fase di recepimento della Direttiva siano riconducibili non tanto alla scelta dell'armonizzazione minima in quanto tale, quanto alla mancanza di un sufficiente coordinamento tra le diverse opzioni lasciate agli Stati membri. In questo senso, viene segnalata l'esigenza di un intervento europeo volto a chiarire e rendere più omogenee

---

<sup>299</sup> F. Tadic, *How Harmonious Can Harmonisation Be?*, in A. Klip – H. van der Wilt (eds), *Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law*, Amsterdam, KNAW, 2002, p. 21 ss.

<sup>300</sup> E. Ghio, *Redefining Harmonisation: Lessons from EU Insolvency Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2022, p. 141 ss.

<sup>301</sup> CERIL, *Report 2024-1 on the Transposition of the EU Preventive Restructuring Directive 2019/1023*, 23 dicembre 2024, p. 129 ss

alcune nozioni chiave, come la delimitazione della fase di pre-insolvenza, i criteri di accesso ai quadri di ristrutturazione e le condizioni per l'attivazione degli strumenti più invasivi, quali il *cross-class cram-down*.

Un ulteriore ambito nel quale si avverte la necessità di un rafforzamento del ruolo dell'Unione concerne la disciplina della fase preparatoria della ristrutturazione. Le indicazioni raccolte mostrano come, in diversi ordinamenti, l'attenzione del legislatore nazionale si sia concentrata prevalentemente sulle fasi di adozione e conferma del piano, lasciando in ombra il momento iniziale dell'avvio delle trattative. Ciò ha determinato incertezze applicative, soprattutto con riferimento ai poteri degli organi sociali e alla posizione dei creditori nella fase antecedente alla formalizzazione del piano. In tale prospettiva, viene prospettata l'opportunità di un intervento europeo che disciplini in modo più puntuale la fase di accesso alla ristrutturazione preventiva, valorizzando il principio della tempestività dell'intervento.

Il tema della governance e dei doveri degli amministratori rappresenta un ulteriore snodo critico. Le risposte raccolte segnalano come l'assenza di una definizione uniforme della "probabilità di insolvenza" abbia reso difficile l'attuazione coerente delle disposizioni sui doveri degli amministratori, generando incertezza circa il momento in cui tali doveri si attivano e le conseguenze del loro eventuale inadempimento. Anche sotto questo profilo, viene evidenziata l'utilità di un intervento europeo chiarificatore, volto a ridurre il rischio di applicazioni divergenti e a garantire una tutela equilibrata degli interessi coinvolti.

Un'attenzione particolare è rivolta, inoltre, al tema della valutazione e della competenza tecnica degli organi coinvolti. Le difficoltà riscontrate in numerosi ordinamenti nella gestione delle operazioni di valutazione, soprattutto in presenza di dissenso tra le classi di creditori, mettono in luce la necessità di rafforzare il ruolo dell'Unione nel promuovere standard comuni di professionalità e formazione per giudici, autorità amministrative

e professionisti della ristrutturazione. In questa prospettiva, l'azione europea non si esaurisce nell'adozione di nuove norme, ma si estende alla promozione di buone prassi e di meccanismi di cooperazione transnazionale.

Le proposte emerse non si limitano, tuttavia, a invocare un ampliamento dell'intervento normativo dell'Unione. Una parte non trascurabile delle posizioni raccolte nel CERIL report 2024 sottolinea il rischio di una "iper-riforma" del diritto dell'insolvenza, evidenziando come la rapidità e la frequenza degli interventi legislativi possano ostacolare la sedimentazione delle nuove regole nella prassi. In questa ottica, il ruolo dell'Unione europea viene declinato anche come funzione di monitoraggio e valutazione periodica dell'impatto delle riforme già adottate, piuttosto che come impulso continuo a nuove iniziative normative.

Nel complesso, emerge una visione del ruolo delle istituzioni europee come regia del processo di armonizzazione, chiamata a bilanciare l'esigenza di maggiore coerenza sistemica con il rispetto delle specificità nazionali. Tale equilibrio appare essenziale per evitare che il modello europeo di insolvenza si traduca in un insieme di strumenti formalmente convergenti, ma sostanzialmente disomogenei nella loro applicazione concreta.

Accanto al ruolo delle istituzioni europee, un rilievo centrale è attribuito al contributo degli operatori del diritto nella costruzione di un modello di insolvenza più efficiente e inclusivo. Le indicazioni emerse mettono in evidenza come l'efficacia delle riforme dipenda in misura significativa dalla capacità degli attori coinvolti - giudici, professionisti, creditori e imprese - di interiorizzare e applicare le nuove regole in modo coerente e responsabile.

In numerosi ordinamenti, le difficoltà riscontrate nell'attuazione dei nuovi strumenti di ristrutturazione sono ricondotte non tanto a carenze normative, quanto a una insufficiente familiarità degli operatori con istituti percepiti come "rivoluzionari" o estranei alla tradizione giuridica

nazionale. In questo senso, il rafforzamento della formazione specialistica e la diffusione di una cultura della ristrutturazione preventiva sono indicati come fattori imprescindibili per il successo del modello europeo. La professionalità degli operatori assume, pertanto, una dimensione sistemica, incidendo direttamente sulla capacità del sistema di assorbire e rendere operative le innovazioni introdotte.

Un ulteriore profilo concerne la cooperazione tra livello europeo e livello nazionale. Le risposte raccolte mostrano una pluralità di approcci: se da un lato una parte significativa delle posizioni auspica un rafforzamento dell'intervento europeo, dall'altro emerge la convinzione che molte riforme debbano essere attuate a livello nazionale, attraverso un adattamento delle prassi e un consolidamento dell'applicazione giurisprudenziale. In questa prospettiva, l'azione degli operatori del diritto è chiamata a colmare il divario tra norme e prassi, contribuendo a rendere effettivi gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo.

Particolare attenzione è dedicata al ruolo dei giudici, chiamati a svolgere una funzione di garanzia e di bilanciamento in un contesto caratterizzato da strumenti sempre più complessi e flessibili. Le difficoltà segnalate in relazione alla valutazione, all'applicazione delle regole di priorità e alla gestione del dissenso tra le classi di creditori evidenziano come l'efficienza del sistema dipenda anche dalla capacità delle autorità giudiziarie di esercitare i propri poteri in modo informato e proporzionato. In questo quadro, la cooperazione giudiziaria europea e lo scambio di esperienze tra giurisdizioni assumono un'importanza crescente.

Il contributo degli operatori si manifesta, inoltre, nella necessità di garantire l'inclusività del modello di insolvenza. Le risposte raccolte richiamano l'attenzione sulla posizione di soggetti tradizionalmente considerati marginali nei processi di ristrutturazione, quali i lavoratori e i piccoli creditori. L'effettiva partecipazione di tali soggetti e la tutela dei loro interessi rappresentano un banco di prova fondamentale per valutare la

capacità del modello europeo di coniugare efficienza economica e giustizia sociale.

In questa prospettiva, l'inclusività non è intesa come mera estensione formale delle garanzie, ma come capacità del sistema di adattarsi alle diverse dimensioni e tipologie di impresa. Le difficoltà incontrate dalle piccole e medie imprese nell'accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva suggeriscono l'esigenza di soluzioni procedurali più semplici e meno onerose, che possano essere efficacemente utilizzate anche in contesti meno strutturati. Anche su questo terreno, il ruolo degli operatori del diritto è decisivo, poiché essi fungono da intermediari tra le norme e le esigenze concrete del tessuto produttivo.

Le indicazioni conclusive convergono sull'idea che la costruzione di un modello europeo di insolvenza più efficiente e inclusivo richieda uno sforzo congiunto, che vada oltre la dicotomia tra intervento europeo e autonomia nazionale. Le istituzioni europee sono chiamate a fornire un quadro di riferimento chiaro e coerente, mentre gli operatori del diritto devono contribuire alla sua attuazione attraverso una prassi consapevole e responsabile. In tale interazione dinamica risiede la chiave per superare le attuali criticità e per consolidare un sistema capace di rispondere alle sfide economiche e sociali dell'Unione.

### **7.3 Un nuovo approccio sostenibile al diritto delle imprese in crisi**

#### **7.3.1 La sostenibilità come nuovo paradigma del diritto europeo dell'insolvenza**

L'elaborazione di un approccio sostenibile al diritto delle imprese in crisi rappresenta una delle più significative evoluzioni concettuali del diritto dell'insolvenza europeo degli ultimi anni. A partire dalla crisi finanziaria del 2008, e con crescente intensità a seguito della pandemia e della crisi climatica, l'ordinamento europeo ha progressivamente abbandonato una visione dell'impresa esclusivamente orientata alla massimizzazione del

profitto e alla soddisfazione dei creditori, valorizzando invece una concezione più ampia, capace di integrare obiettivi economici, sociali e ambientali<sup>302</sup>.

In questa prospettiva, la sostenibilità non è più intesa come un elemento estrinseco o volontario dell'attività d'impresa, ma come un principio che incide direttamente sull'organizzazione societaria, sulla governance e sulle responsabilità degli amministratori. In una prima fase, tali istanze sociali ed ambientali hanno trovato spazio prevalentemente in strumenti di soft law e in iniziative volontarie di responsabilità sociale d'impresa; successivamente, esse hanno acquisito una crescente rilevanza giuridica, anche grazie all'intervento delle istituzioni europee<sup>303</sup>.

L'Unione europea ha svolto un ruolo centrale in questo processo, promuovendo un modello di impresa orientato agli stakeholder e al lungo periodo. La proposta di Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* e l'adozione della *Corporate Sustainability Reporting Directive* hanno segnato un passaggio decisivo verso l'integrazione delle preoccupazioni sociali e ambientali nel diritto societario europeo<sup>304</sup>. Tali sviluppi hanno inevitabilmente inciso anche sul diritto dell'insolvenza, che non può più essere considerato un settore impermeabile alle istanze di sostenibilità.

Il diritto delle imprese in crisi si colloca, infatti, in una posizione particolarmente sensibile rispetto ai valori sociali, poiché le procedure di insolvenza producono effetti diretti sull'occupazione, sulla continuità dell'attività economica e sul tessuto produttivo. In questo contesto, la sostenibilità assume una dimensione specifica, diversa da quella propria delle imprese in bonis. Durante l'insolvenza, il tradizionale bilanciamento di interessi si sposta verso la tutela dei creditori, ma ciò non esclude la

---

<sup>302</sup> G. Pancioli, *A Sustainable Approach to Insolvency Law. Insights from EU Law and the Italian Model of Workers Buyouts*, in Osservatorio del diritto civile e commerciale, 2, 2023, p. 439 ss.

<sup>303</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, 19 febbraio 2009, *Social Economy* (2008/2250(INI)).

<sup>304</sup> Dir. (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, 14 dicembre 2022.

possibilità - né l'opportunità - di considerare altri valori, come la salvaguardia dell'occupazione e del know-how, purché ciò non comprometta irragionevolmente la soddisfazione dei creditori<sup>305</sup>.

L'approccio europeo alla ristrutturazione preventiva riflette chiaramente questa tensione. Già la Raccomandazione del 2014 aveva individuato nella ristrutturazione precoce uno strumento per massimizzare il valore complessivo per creditori, lavoratori, soci ed economia nel suo insieme. La Direttiva (UE) 2019/1023 ha poi consacrato questo orientamento, ponendo la continuità aziendale al centro del sistema e riconoscendo che la prevenzione dell'insolvenza e il risanamento delle imprese vitali costituiscono obiettivi di interesse generale<sup>306</sup>.

Sebbene la Direttiva non faccia espresso riferimento alla sostenibilità del diritto dell'insolvenza, essa attribuisce rilievo a interessi che trascendono la mera soddisfazione dei creditori. In particolare, viene riconosciuta l'importanza di evitare perdite di posti di lavoro e la dispersione di competenze, elementi che concorrono a definire il valore complessivo dell'impresa. La continuità aziendale non è dunque considerata solo in termini economici, ma anche come strumento per preservare risorse sociali e organizzative<sup>307</sup>.

Tuttavia, il concetto di sostenibilità non coincide con quello di *viability* utilizzato dalla Direttiva. La *viability* si riferisce alla capacità dell'impresa di generare profitti nel lungo periodo e costituisce un criterio di accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva. La sostenibilità, invece, implica una valutazione più ampia, che tiene conto anche di fattori sociali e ambientali, i quali possono comportare costi aggiuntivi e incidere negativamente sul

---

<sup>305</sup> Dir. (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, considerando 1, 2 e 8.

<sup>306</sup> Raccomandazione della Commissione, 12 marzo 2014, *A New Approach to Business Failure and Insolvency*.

<sup>307</sup> Dir. (UE) 2019/1023, considerando 2.

ritorno economico immediato<sup>308</sup>. Ne deriva una potenziale tensione tra sostenibilità e interesse dei creditori, che il diritto dell'insolvenza è chiamato a governare.

In questo scenario, il test del miglior interesse dei creditori assume un ruolo cruciale. La scelta tra ristrutturazione e liquidazione non può basarsi esclusivamente su una comparazione aritmetica dei ritorni economici, ma deve considerare anche il valore della continuità aziendale in termini di occupazione, competenze e impatto sociale. La Direttiva, pur senza imporre una gerarchia rigida di valori, consente di includere tali elementi nella valutazione complessiva, aprendo la strada a un'interpretazione evolutiva del diritto dell'insolvenza<sup>309</sup>.

Nel complesso, emerge un quadro nel quale la sostenibilità si configura come criterio trasversale, destinato a incidere sia sulla progettazione delle procedure di ristrutturazione sia sulle scelte operative compiute nel corso delle stesse. Il diritto europeo dell'insolvenza appare così orientato verso un modello più inclusivo, nel quale la tutela dei creditori continua a rappresentare l'obiettivo primario, ma è affiancata dalla considerazione di interessi ulteriori, funzionali alla preservazione del valore complessivo dell'impresa<sup>310</sup>.

### **7.3.2 Il ruolo degli stakeholder e dei lavoratori nella ristrutturazione sostenibile**

L'integrazione dei principi di sostenibilità nel diritto delle imprese in crisi implica un ripensamento del ruolo degli stakeholder all'interno delle procedure di ristrutturazione e insolvenza. Tra questi, i lavoratori occupano

---

<sup>308</sup> T. Linna, *Insolvency proceedings from a sustainability perspective*, in *International Insolvency Law Review*, 2019, p. 215 ss.

<sup>309</sup> Dir. (UE) 2019/1023, considerando 52.

<sup>310</sup> G.-J. Boon, *Harmonising European insolvency law: the emerging role of stakeholders*, in *International Insolvency Review*, 2018, p. 150 ss.

una posizione peculiare, poiché sono al tempo stesso creditori involontari, titolari di diritti fondamentali e componenti essenziali dell'organizzazione produttiva. Il diritto europeo ha progressivamente riconosciuto questa pluralità di ruoli, attribuendo ai lavoratori una rilevanza crescente nei processi di gestione della crisi<sup>311</sup>.

Nel diritto dell'Unione, la tutela dei lavoratori in caso di insolvenza si è tradizionalmente articolata attraverso strumenti di protezione indiretta, quali le garanzie statali per il pagamento dei crediti retributivi e i diritti di informazione e consultazione. Direttive come la 2008/94/CE e la 2002/14/CE hanno assicurato una base minima di tutela, senza tuttavia attribuire ai lavoratori un ruolo attivo nelle decisioni strategiche della procedura<sup>312</sup>. La ristrutturazione preventiva ha aperto nuovi spazi per il coinvolgimento degli stakeholder, sebbene in modo non uniforme.

La Direttiva (UE) 2019/1023 riconosce espressamente il rilievo degli interessi dei lavoratori, qualificandoli, in alcuni casi, come *affected parties* e consentendo agli Stati membri di includerli tra i soggetti legittimati a partecipare al voto sul piano di ristrutturazione. Tale scelta, tuttavia, non è obbligatoria, lasciando ampi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali<sup>313</sup>. Ne deriva un quadro eterogeneo, nel quale il grado di coinvolgimento dei lavoratori varia sensibilmente da un ordinamento all'altro.

Nonostante questi limiti, il modello europeo di ristrutturazione preventiva valorizza il dialogo sociale come strumento essenziale per la gestione sostenibile della crisi. L'informazione tempestiva e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori sono considerate prerequisiti per l'adozione di soluzioni equilibrate, capaci di minimizzare l'impatto sociale delle

---

<sup>311</sup> Dir. 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>312</sup> Dir. 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

<sup>313</sup> Dir. (UE) 2019/1023, artt. 8 e 9.

ristrutturazioni. In questa prospettiva, la sostenibilità si declina come capacità del sistema di favorire soluzioni negoziate, nelle quali gli interessi dei diversi soggetti coinvolti possano essere composti in modo ragionevole<sup>314</sup>.

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda il rapporto tra ristrutturazione e trasferimenti d'azienda. Il diritto europeo, attraverso la Direttiva 2001/23/CE, tutela la continuità dei rapporti di lavoro in caso di trasferimento, prevedendo tuttavia una significativa eccezione in caso di procedure liquidatorie. Questa distinzione riflette il diverso bilanciamento di interessi tra ristrutturazione e liquidazione, ma solleva interrogativi in relazione agli obiettivi di sostenibilità perseguiti dalla ristrutturazione preventiva<sup>315</sup>.

In questo contesto, la partecipazione dei lavoratori alle decisioni sulla ristrutturazione assume un valore strategico. Il coinvolgimento diretto o indiretto degli occupati può contribuire a individuare soluzioni che preservino il valore dell'impresa e favoriscano la continuità aziendale, riducendo al contempo i costi sociali dell'insolvenza. Tuttavia, l'effettività di tale partecipazione dipende in larga misura dalla configurazione dei diritti riconosciuti ai lavoratori a livello nazionale e dalla cultura giuridica di riferimento<sup>316</sup>.

Il diritto europeo sembra muoversi in una direzione prudente, evitando di imporre modelli rigidi di partecipazione, ma promuovendo una maggiore attenzione agli effetti sociali delle procedure. La sostenibilità, in questa prospettiva, non si traduce in un automatismo normativo, ma in un criterio interpretativo e applicativo che orienta le scelte degli operatori verso soluzioni di lungo periodo. La centralità della continuità aziendale diventa

---

<sup>314</sup> Dir. 2001/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>315</sup> Corte di giustizia UE, 22 aprile 2022, C-237/20, *Heiploeg*.

<sup>316</sup> Dir. (UE) 2017/828 (Shareholders' Rights II).

così il punto di incontro tra tutela dei creditori e salvaguardia degli interessi dei lavoratori<sup>317</sup>.

Nel complesso, il ruolo degli stakeholder nel diritto delle imprese in crisi appare destinato a rafforzarsi, anche se in modo graduale e differenziato. La ristrutturazione sostenibile richiede un equilibrio delicato tra esigenze economiche e sociali, che non può essere imposto dall'alto, ma deve essere costruito attraverso un'interazione costante tra norme, prassi e cultura giuridica<sup>318</sup>.

### **7.3.3 Il modello italiano dei Workers Buyouts e le prospettive di un diritto dell'insolvenza sostenibile**

Il modello dei *Workers Buyouts* (WBOs) rappresenta una delle più significative applicazioni concrete dei principi di sostenibilità nel diritto delle imprese in crisi. Attraverso il trasferimento dell'azienda o di un suo ramo ai lavoratori organizzati in forma cooperativa, i WBOs consentono di coniugare la continuità aziendale con la tutela dell'occupazione, offrendo una risposta strutturata alle situazioni di insolvenza in cui l'alternativa sarebbe la liquidazione<sup>319</sup>.

Nel contesto europeo, i WBOs non dispongono di un quadro normativo unitario, ma sono stati progressivamente valorizzati dalle istituzioni dell'Unione come strumenti idonei a promuovere una ristrutturazione socialmente responsabile. In particolare, viene riconosciuto che i lavoratori, in quanto portatori di un interesse diretto alla sopravvivenza dell'impresa, possiedono competenze e conoscenze che possono risultare decisive per il successo del risanamento<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> Dir. (UE) 2019/1023, art. 13.

<sup>318</sup> Dir. (UE) 2019/1023, considerando 60 e 62.

<sup>319</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2004) 18 final.

<sup>320</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, 2 luglio 2013, *Contribution of cooperatives to overcoming the crisis*.

Il caso italiano costituisce un esempio emblematico di integrazione dei WBOs nel sistema dell'insolvenza. La *Legge Marcora* e le successive misure di sostegno finanziario hanno creato un ecosistema favorevole alla costituzione di cooperative di lavoratori, fornendo strumenti di finanziamento e assistenza tecnica. Questo modello ha dimostrato una notevole capacità di resilienza, soprattutto nel settore delle piccole e medie imprese manifatturiere<sup>321</sup>.

Dal punto di vista giuridico, i WBOs si inseriscono coerentemente nel quadro delineato dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che privilegia la vendita dell'azienda in esercizio e valorizza la continuità aziendale come criterio di scelta nelle procedure liquidatorie. Il trasferimento ai lavoratori può avvenire sia nell'ambito della liquidazione giudiziale, attraverso il diritto di prelazione, sia nelle procedure di ristrutturazione, come il concordato preventivo o la composizione negoziata della crisi<sup>322</sup>.

I vantaggi dei WBOs non si limitano alla salvaguardia dei posti di lavoro. Il modello cooperativo favorisce una gestione partecipata dell'impresa, riducendo le asimmetrie informative e promuovendo decisioni orientate al lungo periodo. La possibilità di reinvestire gli utili e di modulare i costi del lavoro in modo flessibile consente alle cooperative di affrontare le fasi di crisi con strumenti diversi rispetto alle imprese tradizionali<sup>323</sup>.

Nonostante questi aspetti positivi, i WBOs non rappresentano una soluzione universale. Essi richiedono un adeguato supporto finanziario, una forte coesione tra i lavoratori e un contesto normativo favorevole. In assenza di tali condizioni, il rischio è che il trasferimento si traduca in un aggravamento della crisi, piuttosto che in una reale opportunità di

---

<sup>321</sup> L. n. 49/1985 (*Legge Marcora*).

<sup>322</sup> D.l. n. 145/2013, art. 11 (*Destinazione Italia*).

<sup>323</sup> Art. 45 Cost.

risanamento<sup>324</sup>. La sostenibilità del modello dipende dunque dalla capacità del sistema di selezionare i casi in cui i WBOs sono effettivamente praticabili.

Le prospettive future del diritto dell'insolvenza sostenibile sembrano orientate verso una maggiore integrazione di strumenti come i WBOs nel quadro europeo. L'evoluzione delle politiche dell'Unione in materia di economia sociale e di imprenditorialità inclusiva suggerisce un crescente interesse per soluzioni che combinino efficienza economica e tutela dei valori sociali<sup>325</sup>. In questo contesto, il modello italiano può offrire spunti utili per una riflessione più ampia a livello europeo.

In conclusione, l'approccio sostenibile al diritto delle imprese in crisi si configura come un processo in divenire, nel quale la tutela dei creditori, la continuità aziendale e la salvaguardia dell'occupazione devono essere costantemente bilanciate. I Workers Buyouts rappresentano una delle espressioni più avanzate di questo paradigma, dimostrando come la sostenibilità possa tradursi in soluzioni giuridiche concrete, capaci di rispondere alle sfide economiche e sociali dell'insolvenza contemporanea<sup>326</sup>.

---

<sup>324</sup> Reg. (UE) 2015/848.

<sup>325</sup> COM (2010) 2020, *Europe 2020 Strategy*.

<sup>326</sup> COM (2012) 795 final, *Entrepreneurship 2020 Action Plan*.

## Bibliografia

- Adalet McGowan M. – Andrews D., *Insolvency regimes and productivity growth: A framework for analysis*, OECD Economic Department Working Papers, n. 1309, OECD Publishing, Paris, 2016.
- Amatucci C., *Concordato preventivo e (dis)continuità del management tra Chapter 11, Administration e disqualification*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2019, I, p. 814 ss.
- Amatucci C., *Sul recepimento italiano della Direttiva Insolvency e sulla pretermissione del requisito di “impresa sana”*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2023, I, p. 1 ss.
- Angiolini S., *L’esdebitazione e la nuova concorsualità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.
- Benincasa D., *Nuove questioni in tema di esdebitazione e di “second chance”*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2018, p. 512 ss.
- Bertoli G., *Crisi d’impresa, ristrutturazione e ritorno al valore*, Milano, EGEA, 2000.
- Bocchini R. – De Matteis S., *Sovraindebitamento: profili civilistici nella legge delega di riforma della crisi d’impresa e dell’insolvenza*, in *Corriere Giuridico*, 2018, p. 651 ss.
- Boon J.M.G.J., *Harmonising European insolvency law: The emerging role of stakeholders*, in *International Insolvency Review*, 2018, 27(2), p. 150 ss.
- Boon J.M.G.J. – Madaus S., *Towards a European business rescue culture*, in *Adriaanse J.A.A. – Van der Rest J.I. (eds.), Turnaround Management and Bankruptcy*, London, Routledge, 2017, p. 45 ss.
- Boon J.M.G.J. – Tasman D., *An assessment of the EC proposal on harmonisation of EU insolvency law*, in *International Corporate Rescue*, 2023, 20(6), p. 389 ss.
- Bork R. – Mangano R., *European Cross-Border Insolvency Law*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2022.
- Botti L., *L’esdebitazione nella nuova liquidazione giudiziale*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2021, p. 1022 ss.

- Brogi R., Le esdebitazioni tra legge fallimentare e Codice della crisi, in *Il Fallimento*, 2021, p. 293 ss.
- Capizzi V., *Crisi d'impresa e ristrutturazione del debito*, Milano, EGEA, 2012.
- Castagnola A., L'esdebitazione del fallito, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2006, I, p. 450 ss.
- Censoni P.F., L'esdebitazione, in *Manuale di diritto fallimentare*, Padova, Cedam, 2007, p. 689 ss.
- Corsini F., La gestione della crisi nelle microimprese tra diritto interno e prospettive europee, in *Rivista di Diritto Processuale*, 2023, p. 1 ss.
- D'Attorre G., *Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza*, Torino, Giappichelli, 2023.
- Davydenko S. – Franks J., Do bankruptcy codes matter? A study of defaults in France, Germany and the UK, in *Journal of Finance*, 2008, 63, p. 565 ss.
- De Bernardin L., Non l'abbiamo vista arrivare: brevi riflessioni sulla nuova proposta di direttiva UE, in *Diritto della Crisi*, 2023.
- De Cesari P., La proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza e i riflessi sul Codice della crisi, in *Il Fallimento*, 2023, p. 581 ss.
- De Matteis S., L'esdebitazione del sovraindebitato nel Codice della crisi e dell'insolvenza, in *Il Corriere Giuridico*, 2021, p. 1379 ss.
- Ehmke D.C. – Gant J.L. – Boon J.M.G.J. – Langkjaer L. – Ghio E., The European Union preventive restructuring framework, in *International Insolvency Review*, 2019, 28(2), p. 1 ss.
- Eidenmüller H., The rise and fall of regulatory competition in EU corporate insolvency law, in *European Business Organization Law Review*, 2019, 20, p. 547 ss.
- Falini A., *La crisi di impresa e le sue cause: un modello interpretativo*, Working Paper n. 125, Università degli Studi di Brescia, 2011.
- Farolfi A., *Il nuovo Codice della crisi e l'esdebitazione*, in *Giustiziacivile.com*, 18 ottobre 2022.

- Ferraro P.P., *L'esdebitazione delle società in liquidazione concorsuale*, in *Il Diritto Fallimentare e delle Società Commerciali*, 2025, p. 127 ss.
- Frascaroli Santi E., *L'esdebitazione del fallito*, in *Studi in onore di Carmine Punzi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 911 ss.
- Ghio E., *Redefining Harmonisation: Lessons from EU Insolvency Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2022.
- Ghia L., *L'esdebitazione*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Hess H. – Obermüller M., *Insolvenzplan, Restschuldbefreiung und Verbraucherinsolvenz*, Köln, Müller Verlag, 2003.
- Heuer J.-O., *Private Überschuldung und Sozialpolitik*, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 2015, p. 315 ss.
- Kramer R. – Peter F.K., *Restschuldbefreiung*, in *Insolvenzrecht*, Wiesbaden, Springer Gabler, 2012, p. 211 ss.
- Lazzara M.M., *Esdebitazione e meritevolezza*, in *Il Diritto Fallimentare*, 2021, p. 673 ss.
- Madaus S., *Preventive restructuring frameworks in Europe*, in Wessels B. (a cura di), *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive*, Den Haag, Eleven, 2023.
- Narayanan S.B., *Pre-packaged insolvency resolution regime in India*, in *International Corporate Rescue*, 2022, 19(1), p. 15 ss.
- Norelli E., *L'esdebitazione*, in Cagnasso O. – Panzani L. (a cura di), *Crisi d'impresa e procedure concorsuali*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2016, p. 1027 ss.
- Pacchi S., *La ristrutturazione dell'impresa come strumento per la continuità nella Direttiva (UE) 2019/1023*, in *Il Diritto Fallimentare*, 2019, p. 1259 ss.
- Panzani L., *Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza*, in *Diritto della Crisi*, 2023.
- Pérochon F., *Entreprises en difficulté*, Paris, LGDJ, 2014.
- Rinaldo C., *Il salvataggio delle imprese in crisi*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2020, p. 1508 ss.

- Ronco S., L'esdebitazione del fallito, in Schiano di Pepe G. (a cura di), *Il diritto fallimentare riformato*, Padova, Cedam, 2007, p. 423 ss.
- Ronco S., L'istituto dell'esdebitazione nel nuovo Codice della crisi, in *Diritto della Crisi*, 2025.
- Rojas Elgueta G., L'esdebitazione del debitore civile: una rilettura del rapporto civil law-common law, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2012, p. 319 ss.
- Savarese E., Crisi e insolvenza delle micro-small enterprises nei lavori dell'UNCITRAL, Napoli, ESI, 2024.
- Silvestri K., La proposta di direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, in *Diritto della Crisi*, 2023.
- Stein A. – Corno G., Verso una maggiore armonizzazione a livello europeo, in *Diritto della Crisi*, 2022.
- Taruffo M., Legalità e giustificazione della creazione giudiziaria del diritto, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2001, p. 11 ss.
- Vattermoli G., L'esdebitazione tra presente e futuro, in *Rivista di diritto commerciale*, 2018, II, p. 481 ss.
- Vella P., La prima direttiva europea su ristrutturazione e insolvenza, in *Foro italiano*, 2019, V, c. 423 ss.
- Vriesendorp R.D., How to measure the success of national implementations of the Restructuring Directive?, in Vaccari E. – Ghio E. (a cura di), *Insolvency Law in Times of Crisis*, Bruxelles, INSOL Europe, 2023, p. 96 ss.
- Wessels B., On the future of European insolvency law, in Parry R. (ed.), *European Insolvency Law: Prospects for Reform*, Nottingham, INSOL Europe, 2014, p. 131 ss.

## Giurisprudenza

### 1. Atti normativi italiani

- **Costituzione della Repubblica Italiana**, art. 45.
- **Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145**, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9 (*Destinazione Italia*), art. 11.
- **Legge 27 febbraio 1985, n. 49** (*Legge Marcora*).

## 2. Comunicazioni della Commissione europea

- **Commissione europea**, Comunicazione COM (2004) 18 final.
- **Commissione europea**, Comunicazione COM (2010) 2020 final, *Europe 2020 Strategy*.
- **Commissione europea**, Comunicazione COM (2012) 742 final, *Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza*.
- **Commissione europea**, Comunicazione COM (2012) 795 final, *Entrepreneurship 2020 Action Plan*.
- **Commissione europea**, Comunicazione COM (2015) 468 final, *Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali*.
- **Commissione europea**, Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Analisi economica a corredo del Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, SWD(2015) 183 final, Bruxelles, 30 settembre 2015.
- **Commissione europea**, Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Impact Assessment sulla proposta di direttiva sui quadri di ristrutturazione preventiva, SWD(2016) 357 final, Bruxelles, 22 novembre 2016.
- **Commissione europea**, Comunicazione “EU Justice Scoreboard 2025”, COM(2025) 375 final, Bruxelles, 2025.
- **Commissione europea**, Comunicazione “DigitalJustice@2030”, COM(2025) 802 final, Bruxelles, 20 novembre 2025.

## 3. Direttive dell'Unione europea

- **Direttiva 2001/23/CE** del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese.
- **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.
- **Direttiva 2008/94/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.

- **Direttiva (UE) 2017/828** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017 (*Shareholders' Rights II*).
- **Direttiva (UE) 2019/1023** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.
- **Direttiva (UE) 2022/2464** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022.

#### 4. Proposte di atti normativi dell'Unione europea

- **Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio** sui quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, *COM(2016) 723 final*.
- **Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio** armonizzante taluni aspetti del diritto dell'insolvenza, *COM(2022) 702 final*, 7 dicembre 2022.

#### 5. Raccomandazioni della Commissione europea

- **Raccomandazione della Commissione europea**, 12 marzo 2014, *A New Approach to Business Failure and Insolvency*, *C(2014) 1500 final*.

#### 6. Regolamenti dell'Unione europea

- **Regolamento (CE) n. 1346/2000** del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza.
- **Regolamento (UE) 2015/848** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (rifusione).
- **Regolamento (UE) 2023/2844** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, relativo alla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria, in *GUUE L 2023/2844*.
- **Regolamento (UE) 2024/1689** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 (AI Act), in *GUUE L 2024/1689*.
- **Regolamento (UE) 2016/679** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 (GDPR), in *GUUE L 119 del 4 maggio 2016*.

## 7. Risoluzioni del Parlamento europeo

- **Risoluzione del Parlamento europeo**, 19 febbraio 2009, *Social Economy* (2008/2250(INI)).
- **Risoluzione del Parlamento europeo**, 15 novembre 2011, recante raccomandazioni alla Commissione sulle procedure di insolvenza nel contesto del diritto societario dell'Unione (2011/2006(INI)).
- **Risoluzione del Parlamento europeo**, 2 luglio 2013, *Contribution of cooperatives to overcoming the crisis*.

## 8. Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea

- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 22 aprile 2022, causa C-237/20, *Heiploeg*.
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*.
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 2 maggio 2006, causa C-341/04, *Eurofood IFSC Ltd*.
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 21 gennaio 2010, causa C-444/07, *MG Probud Gdynia sp. z o.o.*
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 25 luglio 2018, causa C-216/18 *PPU, Minister for Justice and Equality*.
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 6 ottobre 2020, cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net*.
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**, 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*.

## 9. Giurisprudenza nazionale

- **Corte costituzionale**, 22 ottobre 2019, n. 245.
- **Corte costituzionale**, 10 marzo 2022, n. 65.
- **Corte costituzionale**, 19 gennaio 2024, n. 6.
- **Corte d'appello di Milano**, 21 aprile 2023, n. 21.

- **Tribunale di Busto Arsizio**, 28 settembre 2022.
- **Tribunale di Ferrara**, 5 novembre 2024.
- **Tribunale di Milano**, 12 gennaio 2023.
- **Tribunale di Palermo**, 30 settembre 2022.

## Sitografia

### CNDCEC - Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

La continua evoluzione del diritto concorsuale: una nuova proposta di direttiva UE (29 novembre 2024).

<https://www.commercialisti.it>

(consultato il 30 marzo 2025)

### Dirittodellacrisi.it

Amatucci, C. (2023). *Sul recepimento italiano della Direttiva Insolvency e sulla pretermissione del requisito di "impresa sana"*.

<https://www.dirittodellacrisi.it>

(consultato il 30 marzo 2025)

De Bernardin, L. (2023). *Non l'abbiamo vista arrivare: brevi riflessioni sulle ripercussioni della nuova proposta di direttiva in materia di insolvenza sulle procedure liquidatorie in Italia*.

<https://www.dirittodellacrisi.it/articolo/non-labbiamo-vista-arrivare-brevi-riflessioni-sulle-ripercussioni-della-nuova-proposta-di-direttiva-in-materia-di-insolvenza-sulle-procedure-liquidatorie-in-italia>

(consultato il 30 marzo 2025)

Leandro, A. (2023). *La proposta della Commissione europea per una nuova fase di armonizzazione del diritto della crisi e dell'insolvenza*.

<https://www.dirittodellacrisi.it>

(consultato il 30 marzo 2025)

Panzani, L. (2023). *Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova Direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza.*

<https://www.dirittodellacrisi.it>

(consultato il 30 marzo 2025)

Silvestri, K. (2023). *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto dell'insolvenza.*

<https://www.dirittodellacrisi.it/articolo/la-proposta-di-direttiva-del-parlamento-europeo-e-del-consiglio-sullarmonizzazione-di-taluni-aspetti-del-diritto-dellinsolvenza>

(consultato il 30 marzo 2025)

Stein, A., & Corno, G. (2022). *Verso una maggiore armonizzazione a livello europeo.*

<https://www.dirittodellacrisi.it>

(consultato il 30 marzo 2025)

#### **European Commission - EUR-Lex**

Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1023>

(consultato il 30 marzo 2025)

Proposal for a Directive harmonising certain aspects of insolvency law, COM(2022) 702 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:702:FIN>

(consultato il 30 marzo 2025)

Regulation (EU) 2015/848 on insolvency proceedings (recast).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015R0848>

(consultato il 30 marzo 2025)

Recommendation of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014H0135>

(consultato il 30 marzo 2025)

### **European Law Institute (ELI)**

Rescue of Business in Europe.

<https://www.europeanlawinstitute.eu>

(consultato il 30 marzo 2025)

### **OECD**

Adalet McGowan, M., & Andrews, D. (2016). *Insolvency regimes and productivity growth*.

<https://www.oecd.org>

(consultato il 30 marzo 2025)

### **SSRN - Social Science Research Network**

Rotaru, V. (2019). *The Restructuring Directive: A functional law and economics analysis from a French law perspective*.

<https://ssrn.com>

(consultato il 30 marzo 2025)

### **UNCITRAL - United Nations Commission on International Trade Law**

UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency.

[https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/modellaw/cross-border\\_insolvency](https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/modellaw/cross-border_insolvency)

(consultato il 30 marzo 2025)

Draft Legislative Guide on Insolvency Law - Part V (Micro and Small Enterprises).

<https://uncitral.un.org>

(consultato il 30 marzo 2025)

### **Unioncamere**

Osservatorio sulla crisi d'impresa - Seconda edizione (febbraio 2025).

<https://www.unioncamere.gov.it>

(consultato il 30 marzo 2025)

## **RINGRAZIAMENTI**

*Al prof. Pietro Paolo Ferraro e al Prof. Rosario Bianco  
per il supporto durante il dottorato*

*Alla Prof.ssa Maria Antonella Ferri ,  
alla Prof. Isabella Bonacci  
e alla Prof. Alessandra Micozzi*

*Per averci fatto scoprire la passione per la ricerca scientifica*

*A tutti i colleghi dottorandi del 38° e 39° ciclo  
preziosi compagni di viaggio*

*Al prof. Denis Philippe e alla cara memoria di Robert Bray  
Per la loro affettuosa amicizia e sostegno*

**Procedure d'insolvenza nel contesto del diritto societario dell'UE**

**Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulle raccomandazioni alla Commissione sulle procedure d'insolvenza nel contesto del diritto societario dell'UE (2011/2006(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visto l'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
  - visto il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza<sup>1</sup> (regolamento sulle procedure di insolvenza),
  - viste le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 maggio 2006<sup>2</sup>, del 10 settembre 2009<sup>3</sup> e del 21 gennaio 2010<sup>4</sup>,
  - visti gli articoli 42 e 48 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione giuridica e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari e della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A7-0355/2011),
- A. considerando che le disparità tra le legislazioni nazionali in materia di insolvenza determinano vantaggi o svantaggi concorrenziali e difficoltà per le imprese con attività transfrontaliere, che potrebbero ostacolare il buon esito delle operazioni di ristrutturazione delle imprese insolventi; considerando che tali disparità favoriscono il cosiddetto "forum-shopping"; considerando che il mercato interno trarrebbe vantaggio dalla parità delle condizioni di concorrenza;
- B. considerando che è necessario adottare misure per prevenire l'abuso, e la diffusione, del fenomeno del "forum-shopping", e che occorre evitare l'apertura di più procedure principali in concorrenza tra loro;
- C. considerando che, sebbene la creazione a livello di Unione di un corpus di norme di diritto fallimentare non sia possibile, esistono determinati settori del diritto fallimentare in cui un'armonizzazione è utile e realizzabile;
- D. considerando che sussiste una progressiva convergenza delle normative fallimentari nazionali degli Stati membri;
- E. considerando che il regolamento sulle procedure di insolvenza è stato adottato nel 2000 ed è in vigore da più di nove anni; considerando che la Commissione dovrebbe presentare una relazione sulla sua applicazione entro il 1° giugno 2012;

---

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

<sup>2</sup> Causa C-341/04, Eurofood IFSC Ltd, [2006] Racc. pag. I-3813.

<sup>3</sup> Causa C-97/08 P Akzo Nobel NV e altri contro Commissione delle Comunità europee [2009] Racc. pag. I-8237.

<sup>4</sup> Causa C-444/07 MG Probud Gdynia sp. z o.o. [2010] Racc. pag. I-417.

- F. considerando che il regolamento sulle procedure di insolvenza è frutto di un lunghissimo processo di negoziazione che ha avuto come conseguenza il fatto che venissero trascurate molte questioni delicate e che su diverse tematiche l'approccio del regolamento risultasse già obsoleto al momento della sua adozione;
- G. considerando che dall'entrata in vigore del regolamento sulle procedure di insolvenza sono intervenuti molti cambiamenti, 12 nuovi Stati membri sono entrati a far parte dell'Unione e il fenomeno dei gruppi societari è notevolmente aumentato;
- H. considerando che lo stato di insolvenza di una società comporta conseguenze negative non solo per quest'ultima ma anche per l'economia degli Stati membri e che l'obiettivo dovrebbe essere pertanto di tutelare tutti i soggetti economici portatori di interesse, i contribuenti e i datori di lavoro dalle ripercussioni dell'insolvenza;
- I. considerando che l'approccio alle procedure di insolvenza è al momento maggiormente incentrato sul salvataggio delle società quale alternativa alla liquidazione;
- J. considerando che il diritto fallimentare dovrebbe essere uno strumento per il salvataggio delle società al livello dell'Unione e che tale salvataggio, quando possibile, è vantaggioso per il debitore, i creditori e i dipendenti;
- K. considerando che occorre prevenire eventuali abusi delle procedure di insolvenza da parte di creditori che intendono evitare le azioni ordinarie di recupero crediti e che è pertanto necessario introdurre adeguate garanzie procedurali;
- L. considerando che sarebbe opportuno istituire un quadro giuridico più adeguato per i casi di temporanea insolvibilità di una società;
- M. considerando che nella sua comunicazione del 3 marzo 2010 dal titolo "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2010)2020), la Commissione, facendo riferimento agli anelli mancanti e alle strozzature che ostacolano il raggiungimento di un mercato unico per il XXI secolo, ha affermato quanto segue: "Occorre migliorare l'accesso delle PMI al mercato unico e promuovere l'imprenditoria mediante iniziative politiche concrete, tra cui la semplificazione del diritto societario (procedure fallimentari, statuto della società privata ecc.), e iniziative che consentano agli imprenditori falliti di ricominciare un'attività.";
- N. considerando che il diritto fallimentare dovrebbe anche stabilire norme per la liquidazione di una società nel modo meno dannoso e più vantaggioso possibile per tutti i partecipanti, qualora si sia constatato che il tentativo di salvataggio dell'impresa è destinato a fallire o è già fallito;
- O. considerando che, nei singoli casi concreti di insolvenza di una società, occorre indagare le cause di tale situazione e quindi stabilire se le difficoltà finanziarie siano soltanto di natura transitoria o se invece la società sia completamente insolvente; considerando che in sostanza il problema riguarda l'individuazione di tutte le attività e passività del debitore ai fini della valutazione della relativa solvibilità o insolvibilità;
- P. considerando che i gruppi societari sono un fenomeno comune, ma che la questione della loro insolvenza non è stata ancora affrontata a livello di Unione; considerando che l'insolvenza di un gruppo societario può verosimilmente comportare l'avvio di molteplici

procedure d'insolvenza separate nell'ambito di giurisdizioni diverse con riferimento a ciascuno dei membri del gruppo insolvente; considerando che, salvo nel caso in cui sia possibile coordinare tali procedure, è improbabile che il gruppo possa riorganizzarsi nel suo insieme e potrebbe essere necessario disgregare le singole parti costitutive, con conseguenti perdite per creditori, azionisti e dipendenti;

- Q. considerando che, attualmente, in caso di insolvenza dei gruppi societari il risanamento risulta difficilmente realizzabile nell'Unione a causa delle divergenze tra le normative degli Stati membri, con conseguente rischio per migliaia di posti di lavoro;
- R. considerando che l'interconnessione dei registri fallimentari, con conseguente creazione di una base di dati dell'Unione sulle procedure di insolvenza disponibile su vasta scala e completa, consentirebbe ai creditori, agli azionisti, ai lavoratori e ai giudici di stabilire se sono state aperte procedure di insolvenza in un altro Stato membro e di conoscere i termini di scadenza e i dettagli per l'insinuazione del credito; considerando che ciò potrebbe promuovere un'amministrazione efficace sotto il profilo dei costi e aumentare la trasparenza, pur nel rispetto della protezione dei dati;
- S. considerando che i piani di liquidazione transfrontalieri dovrebbero essere giuridicamente vincolanti nel caso degli istituti di credito e che gli stessi dovrebbero essere presi in considerazione per tutte le società aventi rilevanza sistemica, anche se diverse dagli istituti di credito, quale passo importante verso il conseguimento di un quadro transfrontaliero appropriato in materia di insolvenza;
- T. considerando che le procedure di insolvenza devono consentire soluzioni specifiche per la separazione in unità economicamente sostenibili che forniscano servizi essenziali, come i sistemi di pagamento o altri meccanismi definiti nei piani di liquidazione, e che, in tale ottica, gli Stati membri dovrebbero altresì garantire l'introduzione nei rispettivi diritti fallimentari di disposizioni atte a consentire soluzioni specifiche a livello di Unione per la suddivisione dei conglomerati transfrontalieri insolventi in unità economicamente sostenibili;
- U. considerando che le procedure di insolvenza dovrebbero tenere conto dei trasferimenti infragruppo al fine di garantire, se del caso, la possibilità di recuperare gli attivi a livello transfrontaliero e quindi di raggiungere un risultato equo;
- V. considerando l'impossibilità di procedere a una liquidazione estemporanea delle società d'investimento, in particolare delle compagnie di assicurazione, in quanto entità che richiedono soluzioni in grado di garantire un'equa distribuzione degli attivi nel tempo; considerando che opzioni quali il trasferimento di attività, la dismissione o la continuità operativa non dovrebbero essere ostacolate e potrebbero invece assumere necessariamente un carattere prioritario;
- W. considerando che la decisione relativa al coinvolgimento di interi gruppi anziché di singole entità giuridiche nelle procedure di insolvenza dovrebbe essere orientata ai risultati e tener conto delle eventuali conseguenze, ad esempio l'automatico ricorso a strumenti di liquidazione diversi o l'impatto sui regimi di garanzia che coprono diverse marche di uno stesso gruppo;
- X. considerando che sarebbe opportuno riflettere sulla definizione di procedure e norme di "bail-in" armonizzate per i conglomerati transfrontalieri che includano, in particolare, la

capitalizzazione del debito ("debt-to-equity swap");

- Y. considerando che, sebbene il diritto del lavoro sia di responsabilità degli Stati membri, il diritto fallimentare può avere ripercussioni sul diritto del lavoro, e che in un contesto di crescente globalizzazione, e peraltro di crisi economica, il problema dell'insolvenza va esaminato in termini di diritto del lavoro, in quanto le diverse definizioni di "lavoro subordinato" e "lavoratore subordinato" negli Stati membri non dovrebbero pregiudicare i diritti dei lavoratori in caso di insolvenza; considerando tuttavia che qualsivoglia discussione sulla specifica questione dell'insolvenza non dovrebbe rappresentare automaticamente il pretesto per regolamentare il diritto del lavoro a livello di Unione;
- Z. considerando che l'obiettivo della 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<sup>1</sup> è di garantire un grado minimo di protezione ai lavoratori dipendenti in caso d'insolvenza, pur preservando un'adeguata flessibilità per gli Stati membri; considerando che esistono differenze di attuazione tra gli Stati membri e che tali differenze dovrebbero essere tenute in considerazione;
- AA. considerando che la direttiva 2008/94/CE prevede l'esplicita inclusione nel suo ambito di applicazione dei lavoratori a tempo parziale, dei lavoratori con contratto a tempo determinato e dei lavoratori aventi un rapporto di lavoro interinale; considerando che in caso di insolvenza è opportuno accordare una maggiore tutela anche ai lavoratori con contratti atipici;
- AB. considerando che l'attuale mancanza di armonizzazione per quanto riguarda la ordine di preferenze dei creditori riduce la prevedibilità dell'esito di un procedimento giudiziario; considerando che è necessario rafforzare la prelazione dei crediti dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli degli altri creditori;
- AC. considerando che l'ambito di applicazione della direttiva 2008/94/CE, in particolare la definizione di "crediti insoluti", è troppo ampio, in quanto alcuni Stati membri applicano una definizione ristretta di retribuzione (ad esempio escludendo indennità di licenziamento, benefici accessori, accordi di compensazione, ecc.) che può portare all'esclusione di una serie rilevante di diritti;
- AD. considerando che gli Stati membri sono competenti a definire la nozione di "retribuzione" e "salario", a condizione che essi si attengano ai principi dell'uguaglianza e della non discriminazione ai lavoratori, e che tale circostanza dovrebbe comportare che ogni situazione di insolvenza pregiudizievole per i lavoratori sia tenuta in considerazione ai fini della compensazione basata sull'obiettivo sociale di cui alla direttiva 2008/94/CE e degli importi minimi da fissare;
- AE. considerando che, a causa del carattere variabile dei contratti di lavoro all'interno dell'Unione e della diversità di tali contratti negli Stati membri, è attualmente impossibile tentare di dare una definizione di "lavoratore subordinato" a livello europeo;
- AF. considerando che occorre evitare il più possibile deroghe dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/94/CE;

---

<sup>1</sup> GU L 283 del 28.10.2008, pag. 36.

AG. considerando che l'azione legislativa richiesta dalla presente risoluzione dovrebbe basarsi su valutazioni d'impatto dettagliate, come richiesto dal Parlamento;

1. chiede alla Commissione di presentare, a norma dell'articolo 50, dell'articolo 81, paragrafo 2, o dell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una o più proposte relative a un quadro giuridico dell'Unione in materia di insolvenza societaria, facendo seguito alle raccomandazioni particolareggiate enunciate nell'allegato, onde garantire la parità delle condizioni di concorrenza, sulla base di un'approfondita analisi di tutte le alternative possibili;
2. conferma che le raccomandazioni rispettano i diritti fondamentali e il principio di sussidiarietà;
3. ritiene che le incidenze finanziarie della proposta richiesta dovrebbero essere coperte da adeguati stanziamenti di bilancio;
4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e le raccomandazioni particolareggiate in allegato, al Consiglio e alla Commissione.

**ALLEGATO ALLA RISOLUZIONE  
RACCOMANDAZIONI PARTICOLAREGGIATE IN ORDINE AL CONTENUTO  
DELLA PROPOSTA RICHIESTA**

**Parte 1: Raccomandazioni concernenti l'armonizzazione di aspetti specifici del diritto societario e del diritto fallimentare**

*1.1. Raccomandazione concernente l'armonizzazione di taluni aspetti connessi all'apertura delle procedure di insolvenza*

Il Parlamento europeo propone l'armonizzazione delle condizioni in base alle quali è possibile aprire una procedura di insolvenza. Il Parlamento europeo ritiene che una direttiva dovrebbe armonizzare gli aspetti connessi all'apertura delle procedure in base alle seguenti modalità:

- è possibile aprire una procedura di insolvenza nei confronti di debitori che siano persone fisiche, persone giuridiche o associazioni non riconosciute;
- le procedure di insolvenza siano avviate tempestivamente in modo da consentire il salvataggio di un'impresa in difficoltà;
- è possibile aprire le procedure di insolvenza sui beni dei suddetti debitori, sui beni di soggetti privi di personalità giuridica (ad esempio, un gruppo europeo di interesse economico), sulla massa ereditaria e sui beni in comunione;
- in caso di temporanea insolvibilità ogni società può, per tutelarsi, avviare una procedura di insolvenza;
- è possibile aprire le procedure di insolvenza anche dopo lo scioglimento di un soggetto giuridico o di un soggetto privo di personalità giuridica, nella misura in cui la ripartizione dell'attivo non sia ancora avvenuta ovvero laddove sussista un attivo residuo;
- un giudice o un'altra autorità competente può aprire una procedura di insolvenza, su domanda trasmessa per iscritto da un creditore o dal debitore; la domanda di apertura della procedura può essere revocata fintanto che la procedura non sia stata aperta o la domanda non sia stata rigettata da un giudice;
- un creditore può domandare l'apertura di una procedura qualora sia titolare di un interesse legittimo e dimostri in modo credibile di vantare un credito;
- è possibile aprire una procedura se il debitore è insolvente, ossia non è in grado di soddisfare le proprie obbligazioni di pagamento; se la domanda è presentata dal debitore, la procedura può anche essere aperta se l'insolvenza del debitore è imminente, ossia se è prevedibile che il debitore non sarà in grado di soddisfare le proprie obbligazioni di pagamento;
- per quanto concerne l'obbligo del debitore di presentare istanza di fallimento, la procedura deve essere aperta in un lasso di tempo compreso fra uno e due mesi dalla cessazione dei pagamenti, a meno che il giudice non abbia già avviato un procedimento preliminare ovvero abbia adottato opportuni provvedimenti a tutela dell'attivo e a condizione che gli attivi siano sufficienti a coprire i costi della procedura di insolvenza;

- gli Stati membri sono tenuti a stabilire norme che introducano la responsabilità del debitore in caso di mancata o inadeguata domanda e a prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

### *1.2. Raccomandazione concernente l'armonizzazione di taluni aspetti connessi all'insinuazione al passivo dei crediti*

Il Parlamento europeo propone l'armonizzazione delle condizioni in base alle quali si devono presentare le domande di insinuazione al passivo dei crediti nell'ambito di una procedura di insolvenza. Il Parlamento europeo ritiene che una direttiva dovrebbe armonizzare gli aspetti connessi all'insinuazione al passivo dei crediti in base alle seguenti modalità:

- la data per la determinazione dei crediti insoluti coincide con quella della sopraggiunta insolvibilità del datore di lavoro, ovvero la data della decisione relativa alla domanda di apertura della procedura di insolvenza o la data in cui la domanda di apertura della procedura è stata rigettata a motivo della mancata copertura dei costi;
- i creditori presentano le loro domande al curatore in forma scritta entro un periodo di tempo prestabilito;
- gli Stati membri sono tenuti a determinare il suddetto periodo di tempo tra uno e tre mesi a partire dalla data di pubblicazione della decisione di fallimento;
- il creditore è tenuto a presentare una documentazione a sostegno della sua domanda;
- il curatore redige un prospetto di tutti i crediti insinuati al passivo e tale prospetto è presentato al giudice competente, quale definito ai sensi dell'articolo 2, lettera d), del regolamento sulle procedure di insolvenza;
- le domande di insinuazione al passivo tardive, vale a dire le domande da parte di un creditore che non ha rispettato il termine stabilito per presentare la domanda di insinuazione al passivo, devono essere verificate, ma possono comportare costi aggiuntivi per il creditore in questione.

### *1.3. Raccomandazione concernente l'armonizzazione degli aspetti connessi alle azioni revocatorie*

Il Parlamento europeo propone l'armonizzazione degli aspetti connessi alle azioni revocatorie in base alle seguenti modalità:

- le legislazioni degli Stati membri prevedono la possibilità di impugnare gli atti compiuti prima dell'apertura delle procedure considerati pregiudizievoli per i creditori;
- gli atti che possono essere oggetto di un'azione revocatoria sono le transazioni in una situazione di insolvenza imminente, la costituzione di diritti di garanzia, le transazioni con le parti correlate e le transazioni effettuate con l'intento di frodare i creditori;
- il periodo di tempo entro un atto può essere oggetto di un'azione revocatoria varia a seconda della natura dell'atto in questione; tale intervallo di tempo ha inizio con la data della domanda di apertura della procedura e può essere compreso fra i tre e i nove mesi per le transazioni effettuate in una situazione di insolvenza imminente, fra i sei e i dodici mesi per la costituzione di diritti di garanzia, fra uno e due anni per le transazioni con le parti

correlate e fra i tre e i cinque anni per le transazioni effettuate con l'intento di frodare i creditori;

- l'onere della prova riguardo all'ammissibilità o alla inammissibilità dell'azione incombe, in linea di principio, alla parte che sostiene l'azione; per le transazioni con le parti correlate, l'onere della prova incombe al soggetto correlato.

#### *1.4. Raccomandazione concernente l'armonizzazione degli aspetti generali connessi ai requisiti richiesti per la qualifica e l'operato del curatore*

- il curatore deve ottenere l'approvazione dell'autorità competente di uno Stato membro oppure essere nominato da un giudice competente di uno Stato membro, deve godere di una buona reputazione e deve avere il grado di istruzione necessario per l'esercizio delle sue funzioni;
- il curatore deve disporre delle competenze e delle qualifiche necessarie a valutare la situazione dell'entità del debitore e ad assumere i compiti di gestione della società;
- in caso di apertura di una procedura di insolvenza principale è opportuno che il curatore sia autorizzato a decidere, entro un termine di sei mesi e con effetto retroattivo, in merito alle misure di tutela dell'attivo da applicare qualora una società abbia proceduto al trasferimento dei capitali;
- in alternativa al trasferimento dei crediti, il curatore deve avere la facoltà di recuperare le somme dovute alla società attraverso apposite procedure a carattere prioritario da esperire prima del soddisfacimento dei creditori,
- il curatore deve essere indipendente rispetto ai creditori e alle altre parti coinvolte nell'ambito delle procedure di insolvenza;
- in caso di conflitto di interessi, il curatore deve dimettersi dal suo incarico.

#### *1.5. Raccomandazione concernente l'armonizzazione degli aspetti connessi ai piani di risanamento*

Il Parlamento europeo propone l'armonizzazione degli aspetti connessi all'elaborazione, all'impatto e ai contenuti dei piani di risanamento in base alle seguenti modalità:

- quale alternativa al rispetto delle norme ordinarie, i debitori o i curatori possono presentare un piano di risanamento;
- il piano deve contenere norme sulla soddisfazione dei creditori e la responsabilità del debitore dopo la conclusione della procedura di insolvenza;
- il piano deve contenere tutte le informazioni pertinenti che consentano ai creditori di decidere se accettare o meno tale piano;
- il piano deve essere approvato o respinto nell'ambito di una procedura specifica dinanzi al giudice competente;
- i creditori privilegiati o le parti non interessate dal piano non dovrebbero avere diritto di voto in merito a quest'ultimo, o, almeno, non dovrebbero avere la facoltà di porre un veto

sullo stesso.

## **Parte 2: Raccomandazioni concernenti la revisione del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza**

### *2.1. Raccomandazione concernente l'ambito di applicazione del regolamento sulle procedure di insolvenza*

Il Parlamento europeo ritiene che sia opportuno ampliare l'ambito di applicazione del regolamento sulle procedure di insolvenza, onde includere le procedure di insolvenza in cui il debitore rimane in possesso dei suoi beni o nelle quali si è proceduto alla nomina di un curatore provvisorio. È opportuno rivedere di conseguenza l'allegato A del regolamento in questione.

### *2.2. Raccomandazione concernente la definizione di "centro degli interessi principali"*

Il Parlamento europeo ritiene che il regolamento sulle procedure di insolvenza debba includere una definizione del termine "centro degli interessi principali" atta a prevenire i casi di "forum-shopping" fraudolento. Il Parlamento europeo propone di inserire una definizione formale, sul modello della formulazione del considerando 13, basata sul concetto della riconoscibilità oggettiva da parte dei terzi.

Il Parlamento ritiene che la definizione dovrebbe tenere conto di fattori quali il luogo, riconoscibile dall'esterno, in cui si svolgono le principali attività dell'impresa, l'ubicazione dei beni, il centro delle attività operative o di produzione, l'ambiente di lavoro dei dipendenti, ecc.

### *2.3. Raccomandazione concernente la definizione di "dipendenza" nel quadro delle procedure secondarie*

Il Parlamento europeo ritiene che il regolamento sulle procedure d'insolvenza debba includere una definizione di "dipendenza" intesa come qualsiasi luogo di operazioni in cui il debitore esercita in maniera non transitoria un'attività economica con mezzi umani e con beni e servizi.

### *2.4. Raccomandazione concernente la cooperazione fra i giudici*

Il Parlamento europeo ritiene che l'articolo 32 del regolamento sulle procedure d'insolvenza debba contemplare un obbligo esplicito di informazione e collaborazione non solo fra i curatori, ma anche fra i giudici.

In caso di apertura di procedure di insolvenza principali e secondarie, è opportuno armonizzare e ridurre i tempi di svolgimento delle stesse.

### *2.5. Raccomandazione concernente taluni aspetti delle azioni revocatorie*

Il Parlamento europeo ritiene che sia necessaria una revisione dell'articolo 13 del regolamento sulle procedure di insolvenza, in modo che lo stesso non incentivi le azioni revocatorie transfrontaliere e anzi contribuisca a prevenire l'esito positivo di queste ultime per mezzo di clausole sulla legge applicabile.

In ogni caso, la revisione delle norme che disciplinano le azioni revocatorie, dovrebbe considerare l'opportunità che le controllate "sane" di una holding insolvente non siano indotte

ad uno stato d'insolvenza a causa di azioni revocatorie ma piuttosto vendute nell'interesse dei creditori in quanto aziende funzionanti.

### **Parte 3: Raccomandazioni concernenti l'insolvenza dei gruppi societari**

In conseguenza dei diversi livelli di integrazione che possono esistere nell'ambito dei gruppi societari, il Parlamento europeo ritiene che la Commissione debba presentare una proposta flessibile per disciplinare le situazioni di insolvenza dei gruppi societari, tenendo conto di quanto segue.

1. Qualora l'assetto operativo/proprietario lo consenta, sarebbe opportuno ricorrere al seguente approccio:

- A. La procedura dovrebbe essere aperta nello Stato membro in cui è situata la sede operativa del gruppo. Il riconoscimento dell'apertura della procedura dovrebbe essere automatico.
- B. L'apertura della procedura principale dovrebbe determinare la sospensione delle procedure aperte in un altro Stato membro nei confronti di altri membri del gruppo.
- C. È opportuno designare un curatore fallimentare unico.
- D. In ogni Stato membro in cui è aperta una procedura secondaria dovrebbe essere istituito un comitato volto a difendere e a rappresentare gli interessi dei creditori e dei lavoratori locali.
- E. Qualora sia impossibile stabilire a quali debitori appartengano i vari attivi, o effettuare una valutazione dei crediti infragruppo, si dovrebbe ricorrere, in via eccezionale, all'aggregazione delle masse attive.

2. Per le procedure di insolvenza in relazione ai gruppi decentrati, lo strumento dovrebbe prevedere quanto segue:

- A. norme sull'obbligo di coordinamento e cooperazione fra i giudici, fra giudici e rappresentanti fallimentari e fra i diversi rappresentanti;
- B. norme sul riconoscimento immediato delle sentenze concernenti l'apertura, lo svolgimento e la chiusura delle procedure di insolvenza e delle sentenze emesse in relazione a tali procedure;
- C. norme per l'accesso alla giustizia di curatori e creditori;
- D. norme per agevolare e promuovere il ricorso a diverse forme di cooperazione fra i giudici per coordinare le procedure di insolvenza e stabilire le condizioni e le garanzie che occorre applicare a dette forme di cooperazione. Tali norme potrebbero interessare lo scambio di informazioni, il coordinamento delle operazioni e la redazione di soluzioni comuni, quali:
  - la trasmissione delle informazioni fra i giudici con ogni mezzo,
  - il coordinamento dell'amministrazione e la supervisione dei beni e degli affari del debitore,
  - le trattative, l'approvazione e l'attuazione di accordi di insolvenza concernenti il coordinamento delle procedure,

- il coordinamento delle audizioni;
- E. norme che consentano e favoriscano la nomina di un curatore comune per tutte le procedure, designato dai giudici interessati e assistito dai rappresentanti locali riuniti in un comitato direttivo, nonché norme volte a stabilire la procedura che disciplina la cooperazione fra i membri del comitato direttivo;
- F. norme che consentano e favoriscano gli accordi di insolvenza transfrontalieri volti ad affrontare l'attribuzione delle responsabilità, per i diversi aspetti connessi allo svolgimento e alla gestione delle procedure fra i diversi giudici interessati e fra i rappresentanti fallimentari, fra cui:
- l'attribuzione delle responsabilità fra le parti che hanno concluso l'accordo,
  - la disponibilità e il coordinamento dei rimedi,
  - il coordinamento del recupero dei beni a vantaggio generale dei creditori,
  - la presentazione e il trattamento delle domande di insinuazione del credito,
  - i metodi di comunicazione, compresi lingua, frequenza e mezzi,
  - l'utilizzo e la cessione dei beni,
  - il coordinamento e l'armonizzazione dei piani di riassetto,
  - le questioni strettamente attinenti all'accordo, fra cui le modifiche e la rescissione, l'interpretazione, l'efficacia e la risoluzione delle controversie,
  - la gestione delle procedure, in particolare per quanto concerne le sospensioni delle procedure o gli accordi fra le parti riguardo al mancato ricorso a talune azioni legali,
  - le garanzie,
  - i costi e le spese.

#### **Parte 4: Raccomandazione concernente la creazione di un registro unionale delle insolvenze**

Il Parlamento europeo propone di istituire un registro unionale delle insolvenze nel quadro del portale europeo della giustizia elettronica, che per ogni procedura di insolvenza transfrontaliera aperta indichi almeno:

- le decisioni e le sentenze del giudice competente,
- la nomina del curatore e i suoi recapiti,
- i termini per l'insinuazione al passivo dei crediti.

La trasmissione di tali dati al registro unionale da parte dei giudici dovrebbe essere resa obbligatoria.

Le informazioni dovrebbero essere redatte nella lingua ufficiale dello Stato membro in cui la procedura è aperta e in inglese.

# RACCOMANDAZIONI

## RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 12 marzo 2014

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2014/135/UE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

- (1) Obiettivo della presente raccomandazione è garantire alle imprese sane in difficoltà finanziaria, ovunque siano stabilite nell'Unione, l'accesso a un quadro nazionale in materia di insolvenza che permetta loro di ristrutturarsi in una fase precoce in modo da evitare l'insolvenza, massimizzandone pertanto il valore totale per creditori, dipendenti, proprietari e per l'economia in generale. Un altro obiettivo è dare una seconda opportunità in tutta l'Unione agli imprenditori onesti che falliscono.
- (2) Le norme nazionali in materia di insolvenza variano notevolmente quanto alla gamma di procedure di cui possono avvalersi i debitori in difficoltà finanziaria per ristrutturare la loro impresa. Alcuni Stati membri prevedono poche procedure e la ristrutturazione è possibile solo in una fase relativamente tardiva, nell'ambito della procedura formale d'insolvenza. Altri Stati membri invece permettono la ristrutturazione in una fase precoce ma le procedure a disposizione sono meno efficaci di quanto potrebbero oppure impongono adempimenti in misura variabile, specie per quanto riguarda l'uso di procedure stragiudiziali.
- (3) Analogamente, le norme nazionali che danno una seconda opportunità agli imprenditori, in particolare ammettendoli al beneficio della liberazione dai debiti contratti nel corso delle attività, variano quanto alla durata dei tempi di riabilitazione e alle condizioni del beneficio.
- (4) La disparità tra i quadri nazionali in materia di ristrutturazione e la diversità delle norme nazionali che danno una seconda opportunità agli imprenditori onesti sono causa di costi aggiuntivi e fonte di incertezza nella valu-

tazione dei rischi connessi agli investimenti in un altro Stato membro; frammentano le condizioni di accesso al credito e danno luogo a tassi di recupero del credito diversi; impediscono ai gruppi transfrontalieri di imprese di elaborare e adottare piani di ristrutturazione coerenti. Più in generale, possono costituire un disincentivo per le imprese che intendono stabilirsi in Stati membri diversi.

- (5) Il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio <sup>(1)</sup> disciplina esclusivamente questioni relative alla competenza, al riconoscimento, all'esecuzione, alla legge applicabile e alla cooperazione nelle procedure d'insolvenza transfrontaliere. La proposta di modifica del regolamento, presentata dalla Commissione <sup>(2)</sup>, estende il campo di applicazione del regolamento alle procedure di prevenzione che promuovono il salvataggio del debitore economicamente valido e danno una seconda opportunità agli imprenditori. Tuttavia, la modifica proposta non affronta le disparità esistenti tra le procedure nazionali di prevenzione.
- (6) Il 15 novembre 2011 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione <sup>(3)</sup> sulle procedure d'insolvenza, contenente raccomandazioni per l'armonizzazione di aspetti specifici delle legislazioni nazionali in materia di insolvenza, comprese le condizioni per l'elaborazione, l'impatto e i contenuti dei piani di risanamento.
- (7) Con la comunicazione «L'Atto per il mercato unico II <sup>(4)</sup>» del 3 ottobre 2012, la Commissione propone l'azione chiave volta a «modernizzare le norme UE in materia di insolvenza per facilitare la sopravvivenza delle imprese e offrire una seconda possibilità agli imprenditori», annunciando a tal fine che esaminerà le modalità per accrescere l'efficienza del diritto fallimentare nazionale, in modo da creare condizioni di parità per le imprese, gli imprenditori e i privati cittadini nell'ambito del mercato interno.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 160 del 30.6.2000, pag. 1).

<sup>(2)</sup> COM(2012) 744 final.

<sup>(3)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulle raccomandazioni alla Commissione sulle procedure d'insolvenza nel contesto del diritto societario dell'UE [P7\_TA (2011) 0484].

<sup>(4)</sup> COM(2012) 573 final.

- (8) Nella comunicazione «Un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e all'insolvenza<sup>(1)</sup>» del 12 dicembre 2012, la Commissione evidenzia i settori in cui le divergenze tra diritti fallimentari nazionali rischiano di ostacolare la creazione di un quadro giuridico efficiente nel mercato interno, e osserva che, ponendo tutti i diritti fallimentari nazionali sullo stesso piano, crescerà la fiducia di società, imprenditori e privati negli ordinamenti degli altri Stati membri e migliorerà l'accesso al credito che a sua volta fungerà da incentivo agli investimenti.
- (9) Il 9 gennaio 2013 la Commissione ha adottato il piano d'azione imprenditorialità 2020<sup>(2)</sup> in cui, tra l'altro, invita gli Stati membri a ridurre nei limiti del possibile il tempo di riabilitazione e di estinzione del debito nel caso di un imprenditore onesto che ha fatto bancarotta, portandolo a un massimo di tre anni entro il 2013, e a offrire servizi di sostegno alle imprese in tema di ristrutturazione precoce, di consulenza per evitare i fallimenti e di sostegno alle PMI per ristrutturarsi e rilanciarsi.
- (10) Vari Stati membri stanno rivedendo il proprio diritto fallimentare per migliorare il quadro per il salvataggio delle imprese e la seconda opportunità per gli imprenditori. Pertanto è opportuno incentivare la coerenza di questa e di eventuali altre future iniziative nazionali così da rafforzare il funzionamento del mercato interno.
- (11) È necessario incoraggiare una maggiore coerenza tra i quadri nazionali in materia di insolvenza onde ridurre le divergenze e le inefficienze che ostacolano la ristrutturazione precoce di imprese sane in difficoltà finanziaria e promuovere la possibilità per gli imprenditori onesti di ottenere una seconda opportunità, riducendo con ciò i costi di ristrutturazione a carico di debitori e creditori. Grazie a una maggiore coerenza ed efficienza delle norme fallimentari nazionali, si massimizzeranno i rendimenti per tutti i tipi di creditori e investitori, e si incoraggeranno gli investimenti transfrontalieri. Una maggiore coerenza faciliterà anche la ristrutturazione di gruppi di imprese, indipendentemente dal luogo dell'Unione in cui sono situate le imprese del gruppo.
- (12) Inoltre, eliminando gli ostacoli all'efficace ristrutturazione di imprese sane in difficoltà finanziaria si contribuisce alla salvaguardia dei posti di lavoro, con effetti positivi sull'economia in generale. Essendo più facile per gli imprenditori ottenere una seconda opportunità, aumenterà anche l'incidenza del lavoro autonomo negli Stati membri. Inoltre, la presenza di quadri efficaci in materia di insolvenza permetterà di valutare meglio i rischi connessi alle decisioni di concessione e assunzione di prestiti e favorirà l'adeguamento delle imprese eccessivamente indebitate, 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 saranno anche le piccole e medie imprese, che non dispongono delle risorse necessarie per sostenere gli alti costi di ristrutturazione e beneficiare delle procedure di ristrutturazione più efficienti di alcuni Stati membri.
- (14) Anche le autorità fiscali hanno interesse a che esista un quadro efficace in materia di ristrutturazione delle imprese sane. Nell'attuare la presente raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero poter prendere misure adeguate per la raccolta e il recupero del gettito fiscale nel rispetto dei principi generali di equità fiscale, e adottare misure efficaci nei casi di frode, evasione o altro illecito.
- (15) È opportuno escludere dal campo di applicazione della presente raccomandazione le imprese assicuratrici, gli enti creditizi, le imprese di investimento, gli organismi d'investimento collettivo, le controparti centrali, i depositari centrali di titoli e altri istituti finanziari soggetti a quadri speciali di risanamento e risoluzione delle crisi in cui le autorità di vigilanza nazionali godono di ampi poteri di intervento. Sebbene la presente raccomandazione non includa nel suo campo di applicazione il sovraindebitamento dei consumatori e il loro fallimento, gli Stati membri sono invitati a valutare la possibilità di applicarne i principi anche ai consumatori, giacché alcuni possono essere rilevanti anche per i consumatori.
- (16) Un quadro di ristrutturazione dovrebbe permettere ai debitori di far fronte alle difficoltà finanziarie in una fase precoce, evitando così l'insolvenza e proseguendo le attività. Tuttavia, onde evitare potenziali rischi di abuso della procedura, è necessario che le difficoltà finanziarie del debitore comportino con tutta probabilità l'insolvenza del debitore e che il piano di ristrutturazione sia tale da impedire l'insolvenza e garantire la redditività dell'impresa.
- (17) Per promuovere l'efficienza e ridurre ritardi e costi, i quadri nazionali di ristrutturazione preventiva dovrebbero contemplare procedure flessibili che limitino l'intervento del giudice ai casi in cui è necessario e proporzionato per tutelare gli interessi dei creditori e terzi eventuali. Ad esempio, per evitare costi inutili e rispecchiare l'intervento precoce della procedura, al debitore dovrebbe, in linea di principio, essere lasciato il controllo delle sue attività, e la nomina di un Mediatore o un supervisore non dovrebbe essere obbligatoria, bensì decisa caso per caso.

(1) COM(2012) 742 final.

(2) COM(2012) 795 final.

- (18) Il debitore dovrebbe poter chiedere al giudice di sospendere le azioni esecutive individuali e la procedura di insolvenza di cui i creditori abbiano chiesto l'avvio, nei casi in cui tali azioni possano ripercuotersi negativamente sui negoziati e ostacolare le prospettive di ristrutturazione della sua impresa. Tuttavia, per bilanciare i diritti del debitore con quelli dei creditori, e tenuto conto dell'esperienza maturata con le recenti riforme degli Stati membri, la sospensione dovrebbe essere disposta inizialmente per un periodo non superiore a quattro mesi.
- (19) L'omologazione giudiziaria del piano di ristrutturazione è necessaria per garantire che la limitazione dei diritti dei creditori sia proporzionata ai benefici della ristrutturazione e che i creditori abbiano accesso a un ricorso effettivo, in piena conformità con la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Pertanto il giudice dovrebbe respingere il piano di ristrutturazione se è probabile che il tentativo di ristrutturazione limiti i diritti dei creditori dissenzienti in misura superiore rispetto a quanto questi potrebbero ragionevolmente prevedere in assenza di ristrutturazione dell'impresa del debitore.
- (20) Gli effetti del fallimento, in particolare la stigmatizzazione sociale, le conseguenze giuridiche 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 avere successo la seconda volta. È opportuno pertanto adoperarsi per ridurre gli effetti negativi del fallimento sugli imprenditori, prevedendo la completa liberazione dai debiti dopo un lasso di tempo massimo,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

### I. OBIETTIVO E OGGETTO

- 1) La presente raccomandazione ha il duplice obiettivo di incoraggiare gli Stati membri a istituire un quadro giuridico che consenta la ristrutturazione efficace delle imprese sane in difficoltà finanziaria e di dare una seconda opportunità agli imprenditori onesti, promuovendo l'imprenditoria, gli investimenti e l'occupazione e contribuendo a ridurre gli ostacoli al buon funzionamento del mercato interno.
- 2) Riducendo tali ostacoli, la raccomandazione mira in particolare a:
  - a) diminuire i costi della valutazione dei rischi connessi agli investimenti in un altro Stato membro;
  - b) aumentare i tassi di recupero del credito;
  - c) eliminare le difficoltà di ristrutturazione dei gruppi transfrontalieri di imprese.

- 3) La presente raccomandazione contempla norme minime in materia di:
  - a) quadri di ristrutturazione preventiva, e
  - b) liberazione dai debiti degli imprenditori falliti.
- 4) Nell'attuare la presente raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero poter prendere misure adeguate ed efficaci a garanzia del recupero delle imposte, in particolare nei casi di frode, evasione o altro illecito.

### II. DEFINIZIONI

- 5) Ai fini della presente raccomandazione, si intende per:
  - a) «debitore», la persona fisica o giuridica che versa in difficoltà finanziaria e per la quale sussiste una probabilità di insolvenza;
  - b) «ristrutturazione», la modifica della composizione, delle condizioni o della struttura delle attività e delle passività del debitore, o una combinazione di questi elementi, diretta a consentire la prosecuzione, in tutto o in parte, dell'attività del debitore;
  - c) «sospensione delle azioni esecutive individuali», ordine con cui il giudice sospende il diritto di un creditore di far valere un credito nei confronti del debitore;
  - d) «giudice», l'organo, anche non giurisdizionale, competente in materia di procedure di prevenzione cui gli Stati membri hanno conferito poteri giurisdizionali e le cui decisioni possono formare oggetto di ricorso o riesame dinanzi a un'autorità giudiziaria.

### III. QUADRO DI RISTRUTTURAZIONE PREVENTIVA

#### A. Disponibilità di un quadro di ristrutturazione preventiva

- 6) Il debitore dovrebbe avere accesso a un quadro che gli consenta di ristrutturare la propria impresa al fine di evitare l'insolvenza. Tale quadro dovrebbe constare dei seguenti elementi:
  - a) il debitore dovrebbe poter procedere alla ristrutturazione in una fase precoce, non appena sia evidente che sussiste probabilità di insolvenza;
  - b) il debitore dovrebbe mantenere il controllo della gestione corrente dell'impresa;
  - c) il debitore dovrebbe poter chiedere la sospensione temporanea delle azioni esecutive individuali;
  - d) il piano di ristrutturazione adottato dai creditori che rappresentano la maggioranza prescritta dal diritto nazionale dovrebbe essere vincolante per tutti i creditori, a condizione che sia stato omologato dal giudice;

e) i nuovi finanziamenti necessari per attuare il piano di ristrutturazione non dovrebbero essere dichiarati nulli, annullabili o inopponibili in quanto atti pregiudizievoli per la massa dei creditori.

7) La procedura di ristrutturazione non dovrebbe essere lunga né costosa e dovrebbe essere flessibile in modo che se ne possano eseguire più fasi senza l'intervento del giudice. Il ricorso al giudice dovrebbe limitarsi ai casi in cui è necessario e proporzionato per tutelare i diritti dei creditori e terzi eventuali.

#### B. Agevolare i negoziati sui piani di ristrutturazione

##### *Nomina di un Mediatore o supervisore*

8) Il debitore dovrebbe poter avviare il processo di ristrutturazione dell'impresa senza dover iniziare ufficialmente un'azione in giudizio.

9) Il giudice non dovrebbe nominare obbligatoriamente un Mediatore o un supervisore, bensì dovrebbe decidere di volta in volta se tale nomina è necessaria:

- a) nel caso del Mediatore, per assistere il debitore e i creditori nel condurre a buon fine i negoziati sul piano di ristrutturazione;
- b) nel caso del supervisore, per sorvegliare l'attività del debitore e dei creditori e prendere le misure necessarie per tutelare i legittimi interessi di uno o più creditori o terzi eventuali.

##### *Sospensione delle azioni esecutive individuali e della procedura di insolvenza*

10) Il debitore dovrebbe avere il diritto di chiedere al giudice di disporre la sospensione temporanea delle azioni esecutive individuali (di seguito «sospensione») proposte dai creditori, anche titolari di un privilegio o di una garanzia, che potrebbero altrimenti ostacolare il piano di ristrutturazione. La sospensione non dovrebbe interferire con l'esecuzione dei contratti in corso.

11) Negli Stati membri che subordinano la concessione della sospensione a determinate condizioni, il debitore dovrebbe poter ottenere la sospensione in ogni caso quando:

- a) i creditori che rappresentano una parte significativa dei crediti potenzialmente interessati dal piano di ristrutturazione sono favorevoli ai negoziati per l'adozione di un piano di ristrutturazione, e
- b) il piano di ristrutturazione ha ragionevoli prospettive di essere attuato e di impedire l'insolvenza del debitore.

12) Se previsti dal diritto nazionale, dovrebbero essere sospesi per la durata della sospensione anche l'obbligo del debitore

di presentare istanza di fallimento e le domande dei creditori di aprire la procedura di insolvenza contro il debitore, presentate dopo la concessione della sospensione.

13) La durata della sospensione dovrebbe garantire un giusto equilibrio tra interessi del debitore e dei creditori, in particolare i creditori titolari di una garanzia. La durata della sospensione dovrebbe quindi essere stabilita in funzione della complessità delle misure di ristrutturazione previste e non dovrebbe essere superiore a quattro mesi. Gli Stati membri possono autorizzare il rinnovo del termine, purché siano dimostrati i progressi dei negoziati sul piano di ristrutturazione. La durata totale della sospensione non può essere superiore a 12 mesi.

14) Quando non è più necessaria per facilitare l'adozione del piano di ristrutturazione, la sospensione dovrebbe essere revocata.

#### C. Piano di ristrutturazione

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

15) Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché il giudice possa omologare il piano di ristrutturazione senza indugi e, in linea di principio, con procedura scritta. Essi dovrebbero stabilire disposizioni chiare e specifiche sul contenuto del piano di ristrutturazione. Il piano di ristrutturazione dovrebbe a sua volta contenere una descrizione dettagliata dei seguenti elementi:

- a) l'identificazione chiara e completa dei creditori che saranno interessati dal piano;
- b) gli effetti della ristrutturazione proposta su singoli crediti o categorie di crediti;
- c) la posizione dei creditori interessati in merito al piano di ristrutturazione;
- d) se del caso, le condizioni per i nuovi finanziamenti, e
- e) la capacità del piano di impedire l'insolvenza del debitore e garantire la redditività dell'impresa.

##### *Adozione del piano di ristrutturazione*

16) Al fine di aumentare le prospettive di ristrutturazione e quindi il numero di imprese sane oggetto di salvataggio, i creditori interessati dovrebbero poter adottare il piano di ristrutturazione che siano titolari o meno di una garanzia.

17) Creditori con interessi diversi dovrebbero essere trattati in classi distinte in funzione di tali interessi. Sarebbe quanto meno opportuno distinguere tra classi di creditori titolari di una garanzia e di creditori privi di garanzia.

- 18) Ad adottare il piano di ristrutturazione dovrebbero essere i creditori che rappresentano la maggioranza dei crediti di ciascuna classe, prescritta dal diritto nazionale. Qualora le classi di creditori siano più di due, gli Stati membri dovrebbero avere facoltà di mantenere o introdurre disposizioni che consentano al giudice di omologare il piano di ristrutturazione sostenuto dalla maggioranza di tali classi, tenuto conto in particolare della consistenza dei crediti di ciascuna.
- 19) I creditori dovrebbero godere di condizioni di parità indipendentemente dal luogo in cui si trovano. Pertanto, qualora il diritto nazionale imponga una procedura di voto formale, i creditori dovrebbero, in linea di principio, essere autorizzati a votare con mezzi di comunicazione a distanza, ad esempio con lettera raccomandata o tecnologie elettroniche sicure.
- 20) Per rendere più efficace l'adozione del piano di ristrutturazione, gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che possano adottarlo soltanto determinati creditori o determinati tipi o classi di creditori, a condizione che gli altri creditori non siano coinvolti.

#### *Omologazione del piano di ristrutturazione*

- 21) Onde evitare che il piano di ristrutturazione abbia ripercussioni indebite sui diritti dei creditori, e nell'interesse della certezza del diritto, il piano di ristrutturazione che abbia ripercussioni sugli interessi dei creditori dissenzienti o preveda nuovi finanziamenti dovrebbe essere vincolante solo se omologato dal giudice.
- 22) Le condizioni di omologazione del piano di ristrutturazione dovrebbero essere chiaramente definite dal diritto degli Stati membri e comportare quanto meno le seguenti garanzie:
- il piano di ristrutturazione è stato adottato in condizioni che garantiscano la tutela dei legittimi interessi dei creditori;
  - il piano di ristrutturazione è stato notificato a tutti i creditori potenzialmente coinvolti;
  - il piano di ristrutturazione non limita i diritti dei creditori dissenzienti in misura superiore rispetto a quanto questi potrebbero ragionevolmente prevedere in assenza di ristrutturazione, se l'impresa del debitore fosse liquidata o venduta in regime di continuità aziendale, a seconda del caso;
  - qualsiasi nuovo finanziamento previsto dal piano di ristrutturazione è necessario per attuare il piano e non arreca indebito pregiudizio agli interessi dei creditori dissenzienti.
- 23) Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché il giudice possa respingere il piano di ristrutturazione che manifestamente non ha nessuna prospettiva di impedire l'insolvenza del debitore né di garantire la redditività dell'impresa, ad esempio perché non prevede i nuovi finanziamenti necessari per proseguire le attività.

#### *Diritti dei creditori*

- 24) Tutti i creditori potenzialmente interessati dal piano di ristrutturazione dovrebbero essere informati dei suoi contenuti e godere del diritto di opporsi e proporre ricorso contro il piano di ristrutturazione. Tuttavia, nell'interesse dei creditori favorevoli al piano, sarebbe opportuno che, in linea di principio, il ricorso non ne sospenda l'attuazione.

#### *Effetti del piano di ristrutturazione*

- 25) Il piano di ristrutturazione adottato all'unanimità dei creditori interessati dovrebbe essere vincolante per la totalità di tali creditori.
- 26) Il piano di ristrutturazione omologato dal giudice dovrebbe essere vincolante per il singolo creditore interessato e identificato dal piano.

#### **D. Tutela dei nuovi finanziamenti**

- 27) I nuovi finanziamenti, compresi i nuovi prestiti, la vendita di determinate attività a opera del debitore e la conversione in capitale dei debiti, concordati nel piano di ristrutturazione e approvati dal giudice non dovrebbero essere dichiarati nulli, annullabili o inopponibili in quanto atti pregiudizievoli per la massa dei creditori.
- 28) I contributori dei nuovi finanziamenti concordati nel piano di ristrutturazione omologato dovrebbero essere esonerati dalla responsabilità civile e penale relativa al processo di ristrutturazione.
- 29) Alle norme sulla tutela dei nuovi finanziamenti dovrebbe potersi derogare in caso di successivo accertamento di frode in relazione ai nuovi finanziamenti.

#### **IV. SECONDA OPPORTUNITÀ AGLI IMPRENDITORI**

##### *Termini di riabilitazione*

- 30) Sarebbe opportuno limitare gli effetti negativi del fallimento sull'imprenditore per dare a questi una seconda opportunità. L'imprenditore dovrebbe essere ammesso al beneficio della liberazione integrale dai debiti oggetto del fallimento dopo massimo tre anni a decorrere:
- nel caso di una procedura conclusasi con la liquidazione delle attività del debitore, dalla data in cui il giudice ha deciso sulla domanda di apertura della procedura di fallimento;
  - nel caso di una procedura che comprenda un piano di ammortamento, dalla data in cui è iniziata l'attuazione di tale piano.
- 31) Alla scadenza del termine di riabilitazione, l'imprenditore dovrebbe essere liberato dai debiti senza che ciò comporti, in linea di principio, l'obbligo di rivolgersi nuovamente al giudice.

32) L'ammissione al beneficio della liberazione integrale dai debiti dopo poco tempo non è opportuna in tutti i casi. Gli Stati membri dovrebbero pertanto poter mantenere o introdurre disposizioni più rigorose se necessario per:

- a) dissuadere gli imprenditori che hanno agito in modo disonesto o in mala fede, prima o dopo l'apertura della procedura fallimentare;
  - b) dissuadere gli imprenditori che non aderiscono al piano di ammortamento o ad altro obbligo giuridico a tutela degli interessi dei creditori, oppure
  - c) tutelare i mezzi di sostentamento dell'imprenditore e della sua famiglia, consentendo all'imprenditore di conservare alcune attività.
- 33) Gli Stati membri possono escludere dalla liberazione alcune categorie specifiche di debiti, quali quelli derivanti da responsabilità extracontrattuale.

#### V. CONTROLLO E COMUNICAZIONI

- 34) Gli Stati membri sono invitati ad attuare i principi di cui alla presente raccomandazione entro il 14 marzo 2015.
- 35) Gli Stati membri sono invitati a raccogliere statistiche annuali affidabili sul numero di procedure di ristrutturazione

preventiva aperte, sulla loro durata, sulle dimensioni dei debitori interessati e sull'esito delle procedure aperte, e a comunicare tali informazioni alla Commissione su base annuale, per la prima volta entro il 14 marzo 2015.

- 36) La Commissione valuterà l'attuazione della presente raccomandazione negli Stati membri entro il 14 settembre 2015. La Commissione ne valuterà l'impatto sul salvataggio delle imprese in difficoltà finanziaria e sulla seconda opportunità conferita agli imprenditori onesti; ne valuterà l'interazione con altre procedure d'insolvenza in altri settori, come i termini di riabilitazione delle persone fisiche che non esercitano un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e l'impatto sul funzionamento del mercato interno e sulle piccole e medie imprese e sulla competitività dell'economia dell'Unione. La Commissione valuterà inoltre se sia opportuno proporre ulteriori misure per consolidare e rafforzare l'approccio cui si informa la presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 12 marzo 2014

*Per la Commissione*  
Viviane REDING  
Vicepresidente



Università telematica delle  
Camere di Commercio Italiane

La borsa di dottorato cofinanziata con risorse dell'Unione Europea - *NextGeneration EU*  
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione 4, Componente 2 *"Dalla Ricerca  
all'Impresa"* - Investimento 3.3 *"Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai  
fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese"* -  
CUP D83C22001240003



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



Università telematica delle  
Camere di Commercio Italiane