

## CAPITOLO I

### PROFILI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1. Insolvenza del debitore civile-consumatore ed attuale crisi economico-sistemica. – 2. Analisi macroeconomica dell’impatto assunto dall’indebitamento del debitore civile nell’area U.E. – 3. Le principali cause del sovraindebitamento dei privati nel contesto comunitario. – 4. Approccio comparatistico alla fattispecie.

#### *1. Insolvenza del debitore civile-consumatore ed attuale crisi economico-sistemica*

Il sovraindebitamento del debitore civile-consumatore rappresenta un problema sociale ed economico in continua crescita in molti Paesi membri dell’Unione Europea; il fenomeno è dilagato in modo notevole soprattutto nell’ultimo decennio e può avere effetti negativi e compromettenti per l’economia dell’intero ambito comunitario<sup>1</sup>.

Infatti, l’alto e persistente indebitamento di privati e di interi nuclei familiari può influenzare negativamente i consumi e portare ad una riduzione dello stesso PIL, in quanto esiste una stretta correlazione tra debito del settore privato e debito pubblico; se, da un lato, consistenti passività del settore privato, anche se senza impatto immediato sui livelli del debito, potrebbero incidere sulla reputazione di solvibilità di

---

<sup>1</sup> In tema si rinvia a F. MAIMERI, *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *A.G.E. – Analisi Giuridica dell’Economia*, 2004, p. 277 ss.

uno Stato membro, qualora i Governi si accollino tali passività, dall'altro, il settore privato potrebbe diventare un grande creditore nei confronti degli enti sovrani, divenendo questi ultimi vulnerabili di fronte a difficoltà di bilancio dello Stato, atteso che sproporzionati livelli di debito del settore privato potrebbero aumentarne la vulnerabilità rispetto ai cambiamenti del ciclo economico ed anche comportare l'innalzamento dei tassi di interesse.

Segnatamente, di sovraindebitamento si è iniziato a parlare in Italia a seguito dell'approvazione della legge n. 108/1996 sull'usura, che accanto al fondo di garanzia per le vittime dell'usura ha istituito anche un Fondo per la prevenzione della stessa piaga, finalizzato a fornire ai soggetti non imprenditori un prestito garantito volto sostanzialmente a ripianare i loro debiti; dunque, le prime iniziative tese a promuovere procedure per la risoluzione delle crisi da sovraindebitamento traggono origine nel nostro Paese dal contrasto e dalla prevenzione del suddetto fenomeno criminale, pur mantenendo una propria precipua specificità derivante dal confronto con analoghi istituti presenti, sebbene con notevoli differenze, negli ordinamenti giuridici degli altri più importanti Paesi membri dell'Unione Europea.

Risolvere le crisi da sovraindebitamento, senza gravi pregiudizi per i diritti dei creditori, è necessario, innanzitutto, per iniziare a fornire risposte ad un problema che determina l'esclusione sociale di un numero crescente di famiglie, oltre a ridurre i consumi ed a generare un impoverimento complessivo della società e, al contempo, per soddisfare un'esigenza, imposta dagli obblighi stabiliti dall'Unione Europea, di offrire ai consumatori di tutti i Paesi parità di condizioni, grazie al riconoscimento reciproco delle procedure vigenti nei vari Stati, garantendo in questo modo delle certezze anche ai creditori<sup>2</sup>.

Il sovraindebitamento delle persone fisiche rappresenta un grande problema economico e sociale: basti pensare che l'11,4% dei cittadini europei è permanentemente in arretrato con i pagamenti, spesso finanche per le bollette domestiche.

Ciò è dovuto principalmente a condizioni macroeconomiche sfavo-

---

<sup>2</sup> Così P. MORESCHINI, *La gestione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Cultura e diritti*, 2014, 1, p. 85.

revoli nel contesto della crisi finanziaria ed economica (ad esempio, disoccupazione) unitamente a circostanze personali (ad esempio, divorzio, malattia); atteso che gli imprenditori non sono gli unici ad essere colpiti, il fatto che i debitori civili – consumatori non ricevano nei vari Stati membri lo stesso trattamento ai sensi delle rispettive normative nazionali in materia di insolvenza, comporta un'inaccettabile crescita dei costi per i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri e conseguenze economiche, quali minori consumi, attività lavorativa e perdita di opportunità di crescita<sup>3</sup>.

Con il termine sovraindebitamento sociologi ed economisti definiscono la situazione di difficoltà non temporanea ad adempiere regolarmente le obbligazioni assunte, facendo ricorso ai redditi correnti e alle integrazioni eventualmente possibili derivanti dalla liquidazione del patrimonio: qualcosa di più e di diverso da un normale e fisiologico accesso al credito.

La situazione del sovraindebitamento in Italia, derivante da una somma di diverse obbligazioni (non solo mutui e credito al consumo, ma anche debiti verso fisco o fornitori di utenze private, affitto, consumi ordinari, sanità privata e altri tipi di debiti vari), inizialmente non ha assunto i toni e i numeri allarmanti provenienti da altri Paesi membri dell'UE grazie ad alcuni fattori peculiari del nostro tessuto sociale che hanno permesso l'attenuazione in parte del fenomeno in esame:

- 1) una tradizionale alta propensione al risparmio;
- 2) una misurata prudenza nell'acquisto di beni mobili e immobili;
- 3) una rete di relazioni familiari e sociali che assecondano forme non tradizionali di prestito;
- 4) una certa oculatezza degli enti nell'erogare il credito.

Tuttavia, la quantità di famiglie in condizione di povertà assoluta è raddoppiata negli anni di maggior crisi economico-finanziaria, tra il 2007 e il 2014; secondo dati forniti nel giugno 2016 da Confcommercio, il numero delle famiglie assolutamente povere è passato al termine del suddetto ciclo recessivo da 823.365 a 1.469.617 (+ 78,5%), con

---

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia a M. FABIANI, *Crescita economica, crisi e sovraindebitamento*, in *Corr. giur.*, 2012, 4, pp. 449-456.

un'incidenza sul totale passata dal 3,5% pre-recessione al 5,7% del 2014<sup>4</sup>.

Successivamente, nel maggio 2017 anche il Rapporto annuale ISTAT ha evidenziato la crescita esponenziale della povertà assoluta ed il progressivo invecchiamento della popolazione; atteso che quasi il 40% delle famiglie fatica ad arrivare a fine mese, mentre ad una ripresa lenta corrispondono forti disparità tra gruppi sociali, persiste, forte, anche oggi la cronica disparità tra Nord e Sud<sup>5</sup>.

Si presenta forte l'esigenza di misure ordinarie e strutturate, che non siano solo tampone di emergenze particolari, ma che abbiano il chiaro obiettivo di creare strutture e osservatori capaci di analizzare la portata esatta del fenomeno e seguirlo nei suoi sviluppi e di formare le

---

<sup>4</sup> Inoltre, gli individui poveri assoluti hanno superato nel 2014 i quattro milioni, con un incremento di quasi il 130% rispetto al 2007, arrivando a sfiorare quasi il 7% della popolazione; il reddito disponibile delle famiglie, misurato in termini di potere d'acquisto ai prezzi del 2015, si è ridotto nel settennato della recessione di oltre il 10% e parimenti la spesa in termini reali delle famiglie si è contratta di circa sette punti percentuali.

Di conseguenza, le famiglie hanno in qualche misura cercato di non contrarre della stessa entità del reddito il proprio tenore di vita, a scapito però del risparmio, i cui flussi si sono ridotti di quasi il 36%; in termini pro capite le flessioni risultano anche più accentuate, in quanto la popolazione è comunque cresciuta nel periodo considerato di circa il 4%, erodendo così le dimensioni delle fette di una torta di redditi e consumi divenuta più piccola.

<sup>5</sup> L'ISTAT ha individuato nove diverse realtà sociali in base a componenti:

- a) economica (reddito, condizione occupazionale);
- b) culturale (titolo di studio posseduto);
- c) socio-demografica (cittadinanza, dimensione della famiglia, ampiezza demografica del comune di residenza);
- d) reddito familiare omogeneo;
- e) combinazioni specifiche delle variabili che identificano le diverse suelencate componenti onde preservare anche l'eterogeneità all'interno dei gruppi.

In tal modo, sono state distinte tre classi di reddito in cui classificare:

- 1) famiglie a reddito medio (dei giovani "colletti blu" – 10,2 % della popolazione – e degli operai in pensione – 17,3 % –);
- 2) famiglie a basso reddito (con stranieri – 7,8 % –, di soli italiani – 13,6 % –, tradizionali della provincia – 6 % – ed anziani soli e giovani disoccupati – 8,9 % –);
- 3) famiglie benestanti (di impiegati – 20% –, di pensionati "d'argento" – 8,6 % –, classe dirigente – 7,5 % –).

competenze e le professionalità dei soggetti che hanno diretto contatto con le famiglie a rischio di sovraindebitamento<sup>6</sup>.

Una misura necessaria per far fronte ai numerosi rischi derivanti dal sovraindebitamento deve ricercarsi in una legislazione efficace sull'insolvenza dei privati, da emanare a livello dei singoli Paesi membri; tuttavia, alcuni Paesi dell'Unione Europea sono sprovvisti di una legislazione specifica, mentre per quelli che si sono già adoperati è auspicabile un'armonizzazione degli istituti a livello comunitario al fine di colmare le disparità esistenti tra le discipline nazionali e contenere il fenomeno del c.d. "turismo fallimentare".

## 2. *Analisi macroeconomica dell'impatto assunto dall'indebitamento del debitore civile nell'area U.E.*

Nell'ultimo decennio si sono susseguite diverse crisi finanziarie che hanno particolarmente colpito i privati: dalla c.d. *US subprime Crisis* d'Oltreoceano nel 2006 alla crisi immobiliare spagnola nel 2008, dalla più recente crisi conseguente ai finanziamenti in valuta elargiti in franchi svizzeri<sup>7</sup> alla "grande recessione mondiale" dell'ultimo decennio, negli ultimi anni si è assistito ad una notevole crescita dell'indebitamento dei nuclei familiari – i cc.dd. *household debts* –, particolarmente in rapporto al PIL dei singoli Paesi membri dell'Unione Europea; ad esempio, secondo studi Eurostat<sup>8</sup>, riferiti al 2013, i

---

<sup>6</sup> Cfr. P. MORESCHINI, *La gestione delle crisi da sovraindebitamento*, cit., p. 90.

<sup>7</sup> In tema si rinvia a THE ECONOMIST, versione *online*, *Poles were slow to get out of swissfranc mortgages. Now they are paying the price*, pubblicato il 15 gennaio 2015; tale articolo rileva che, a causa del tasso d'interesse particolarmente vantaggioso, molti privati residenti in Austria e in Paesi dell'Europa dell'Est (Croazia, Romania, Bulgaria, Polonia) si erano finanziati in Franchi Svizzeri, ma, con l'improvviso apprezzamento della moneta svizzera, operato dalla Banca Nazionale Svizzera (BNS) il 15 gennaio 2015, ed in mancanza di adeguata copertura del rischio di cambio, molti nuclei familiari si sono visti aumentare notevolmente gli impegni finanziari da affrontare ed in molti casi è stato impossibile far fronte agli impegni assunti.

<sup>8</sup> Cfr. EUROSTAT, *Financial Balance Sheets*, i cui dati sono consultabili sul sito [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nasa\\_f\\_bs&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nasa_f_bs&lang=en).

Paesi con il maggiore indebitamento delle famiglie sono rappresentati da Danimarca (138% del PIL), Paesi Bassi, Irlanda (entrambi circa 120% del PIL) e Gran Bretagna (98% del PIL), mentre gli Stati membri che presentano il rapporto più basso, che si attesta tra il 20% e il 30% del PIL, sono Romania e Bulgaria – invece Italia (42% del PIL – valore 2014 –) e Germania (58% del PIL) si trovano nella media comunitaria –.

Desta preoccupazione il fatto che nel periodo 2000/2008 in tutti i Paesi europei, tranne in Germania, si sia registrato un aumento considerevole dell'indebitamento: gli Stati con l'incremento più alto (fra il 30% e il 60%) sono stati l'Irlanda, la Danimarca, la Grecia e la Spagna<sup>9</sup>, mentre, a seguito della crisi dei mutui *subprime*, scoppiata negli Stati Uniti a fine 2006, in circa metà dei Paesi membri si sono palesati i primi sforzi per una diminuzione dei debiti.

In tale contesto, le esigenze che spingono il legislatore dell'Unione europea a riformare la normativa del 2000 si giustificano con tre motivazioni: la prima consiste nelle diverse situazioni di crisi finanziaria che si sono abbattute sui Paesi membri e che ne hanno influenzato il contesto finanziario, economico e sociale, con notevole aumento del debito del settore privato; la seconda attiene alla percezione del “consumatore”, quale soggetto debole del mercato e meritevole di protezione; la terza trova origine nel fatto che alcuni istituti inseriti nel citato Regolamento CE necessitavano di una revisione ed il testo richiedeva l'inserimento di ulteriori disposizioni, soprattutto in materia societaria.

Segnatamente, nel quinquennio 2008/2013 in molti Paesi dell'Est, nei Paesi anglosassoni, in Islanda e in Germania si è avuto un decremento dell'indebitamento; viceversa, in Grecia, Svezia, Finlandia, Olanda e Italia l'indebitamento delle famiglie si è ulteriormente incrementato.

Come noto, in base ai criteri Maastricht, il debito pubblico non dovrebbe superare il 60% del PIL, mentre per il settore privato è stata sta-

---

<sup>9</sup> In Spagna il diritto fallimentare si applica ai soli individui con attività commerciale e ai lavoratori autonomi il cui debito si leghi all'attività imprenditoriale; la parziale remissione del debito è possibile per privati con debito ipotecario solo dal 2013.

bilita una soglia del 133% del PIL<sup>10</sup>; tali valori vengono rilevati dalla *Macroeconomic Imbalance Procedure* (il c.d. MIP)<sup>11</sup>, creata dalla Commissione europea nel 2011, che ha come obiettivo la prevenzione e la correzione di evoluzioni macroeconomiche rischiose mediante il raggruppamento di undici indicatori quantitativi che rilevano gli squilibri a livello statale nel c.d. *MIP-scoreboard*.

Tra questi indicatori emerge anche l'indebitamento del settore privato rispetto al PIL, che, come chiaramente visibile dall'esame della Figura 1 e della Tabella 1, nel 2015 è stato superato da 13 Paesi dell'Unione Europea tra cui, tra l'altro Cipro (354%), Lussemburgo (343%), Irlanda (303%), Portogallo (182%), Gran Bretagna (158%) Spagna (154%) e Francia (144%).

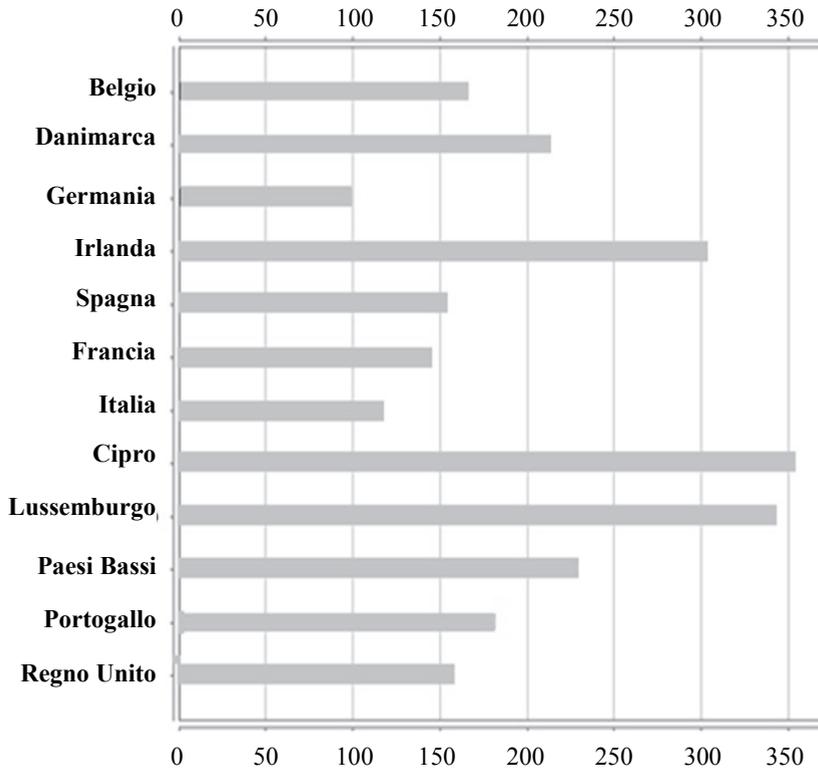
---

<sup>10</sup> Sul punto v. SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Gli indicatori degli squilibri interni*, 2014, documento consultabile sul sito internet [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/748216/index.html?stampa=si&part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione9-h3\\_h32](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/748216/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione9-h3_h32), che reca la seguente definizione di debito del settore privato: "L'indicatore è costituito dalla somma degli stock dei prestiti e dei titoli diversi dalle azioni; sono inoltre esclusi gli "altri conti", comprensivi principalmente dei debiti commerciali, nonché le riserve tecniche. Relativamente alla definizione di settore privato, si intendono le imprese non finanziarie, le famiglie e le organizzazioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Per tale indicatore, il valore soglia è pari al 133% del PIL.

La Commissione rileva come, nel corso della crisi finanziaria, sia apparsa chiara l'importanza del livello di indebitamento complessivo di uno Stato membro, e i forti legami che intercorrono tra debito del settore privato e debito pubblico. Ingenti passività del settore privato, infatti, pur non avendo un impatto immediato sui livelli del debito, potrebbero influire sulla reputazione di solvibilità di un Paese, data la possibilità che i Governi finiscano con l'accollarsi tali passività. D'altro canto, i soggetti privati (non solo gli istituti finanziari) possono diventare grandi creditori di enti sovrani, divenendo così vulnerabili di fronte a difficoltà di bilancio dello Stato. Elevati livelli di debito aumentano, inoltre, la vulnerabilità del settore privato rispetto a cambiamenti del ciclo economico (che influiscono sulle prospettive di occupazione e/o reddito disponibile per le famiglie e sui flussi di ricavo per le imprese), o ad aumenti dei tassi di interesse".

<sup>11</sup> In argomento v. COMMISSIONE EUROPEA, *Occasional Papers 92: Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, Bruxelles, 2012, *passim*.

Figura 1. – *Confronto tra 12 Stati membri dell'Unione europea del debito privato in percentuale al PIL (anno 2015)*<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Fonte: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbances-procedure/indicators>.

Tabella 1. – *Evoluzione del debito privato in percentuale al PIL dal 2000*<sup>13</sup>

<b>Evoluzione del debito privato, consolidato in % al PIL (periodo 2000-2015)</b>						
<b>Paese / anno</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Cipro	305	259	316	341	354	354
Lussemburgo	=	202	302	321	328	343
Irlanda	=	191	258	267	281	303
Paesi Bassi	206	215	230	227	230	229
Danimarca	158	200	222	219	219	213
Svezia	137	154	189	192	193	189
Portogallo	137	177	202	204	192	182
Belgio	115	123	162	164	164	166
Regno Unito	132	168	176	168	160	158
Finlandia	93	119	149	148	147	156
Spagna	103	177	200	177	165	154
Francia	99	113	132	138	142	144
Malta	=	142	162	147	147	139
Grecia	53	93	128	129	129	126
Austria	122	123	133	128	126	126
Italia	76	102	123	122	120	117
Estonia	54	114	140	116	117	117
Croazia	=	91	125	118	120	115
Bulgaria	27	91	133	132	124	111
Germania	123	114	107	103	100	99
Lettonia	=	97	134	93	96	89
Slovenia	=	83	115	108	98	87
Ungheria	56	84	116	95	91	84
Slovacchia	48	52	67	74	78	81
Polonia	=	48	70	75	78	79
Repubblica Ceca	57	53	68	74	72	69
Romania	27	45	74	67	62	59
Lituania	30	62	75	56	54	55
= dati non rilevati						

<sup>13</sup> Fonte: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbalance-procedure/indicators>.

### 3. Le principali cause del sovraindebitamento dei privati nel contesto comunitario

Il fenomeno del sovraindebitamento del debitore civile-consumatore, che è in crescita da trenta anni circa, ha recentemente raggiunto livelli preoccupanti; le principali cause del sovraindebitamento possono essere ricondotte a ragioni di origine sia economica, sia non economica.

Le prime più importanti sono rappresentate da:

- 1) disoccupazione;
- 2) perdita del lavoro o riduzione del reddito;
- 3) mancati incassi provenienti da attività d'impresa cessate;
- 4) mantenimento di un tenore di vita al di sopra dalla reale portata (alimentato dal ricorso al credito e da consumo smisurato);
- 5) carente esperienza nei rapporti con istituti di credito;
- 6) inadeguata conoscenza delle regole del mercato finanziario<sup>14</sup>.

Secondo uno studio della Commissione europea, svolto in cooperazione con l'Università di Leeds e pubblicato nel gennaio 2016<sup>15</sup>, ulteriori cause economiche sono rappresentate da:

- a) acquisto compulsivo;
- b) pubblicità aggressiva;
- c) stipula di particolari prodotti di credito (carte di credito *revolving*, finanziamenti con breve durata e tassi di interesse smisurati, finanziamenti in valuta senza la necessaria copertura del rischio correlato);
- d) cattiva gestione del bilancio finanziario familiare.

Fra le cause non economiche si annoverano:

---

<sup>14</sup> In argomento si rinvia a I. RAMSAY, *Between Neo-Liberalism and the Social Market: Approaches to Debt Adjustment and Consumer Insolvency in the EU*, in *Journal of Consumer Policy*, 2012, 4, pp. 421-441.

<sup>15</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA – UNIVERSITY OF LEEDS, *Study on a new approach to business failure and insolvency: Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices*, Lussemburgo, 2016, *passim*.

- 1) malattie e spese connesse per curarle;
- 2) problemi psicologici;
- 3) separazione e divorzio;
- 4) morte di un congiunto che in precedenza contribuiva al sostentamento della famiglia;
- 5) escussione di fideiussioni prestate;
- 6) co-responsabilità societarie;
- 7) obblighi inerenti alla responsabilità aquiliana.

Il sovraindebitamento del debitore civile-consumatore rappresenta una circostanza sociale ed economica con impatto estremamente significativo per la politica dell'Unione Europea e dei propri Stati membri; inoltre, ha effetti giuridici che vanno oltre il rapporto che sussiste fra debitore e creditore, perché si estendono ai terzi (persone fisiche e giuridiche) che hanno relazioni con il soggetto sovraindebitato.

In forza dell'evidente connessione fra sovraindebitamento, povertà ed esclusione socio-finanziaria, nel 2003 la Commissione europea ha elaborato un piano di emergenza per la soppressione della povertà e dell'esclusione sociale, obiettivo in seguito ribadito dalla strategia *Europe 2020* e riaffermato ne "La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale", elaborata dalla suddetta Commissione nel 2010<sup>16</sup>; pertanto,

---

<sup>16</sup> In tema si rimanda alla pubblicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Lussemburgo, 2011, *passim*, e, soprattutto, alla Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020: la strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione*, Bruxelles, 2014, *passim*, che evidenzia che "La strategia Europa 2020 deve consentire all'Unione Europea (UE) di raggiungere una crescita intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione; sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva; inclusiva, volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale.

Per raggiungere quest'aspirazione, l'UE si è posta cinque grandi obiettivi da raggiungere entro il 2020:

- portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;

l'Unione Europea persegue la cultura del salvataggio e della "seconda possibilità" per gli imprenditori ed i privati che si distinguano per meritevolezza e che non abbiano causato il dissesto finanziario in mala fede o in modo fraudolento.

Tale obiettivo può essere raggiunto, come individuato dal Regolamento UE n. 848/2015 "relativo alle procedure d'insolvenza transfrontaliere"<sup>17</sup>, soltanto attraverso l'emanazione di leggi che provvedano alla creazione di procedure concorsuali "efficaci ed efficienti, che garantiscano il buon funzionamento del mercato interno e preven- gano gli abusi di *forum shopping*" a livello dei singoli Stati membri; inoltre, poiché tali norme devono essere note, visibili e comprensibili ai diretti interessati, devono essere promossi sia campagne informative idonee ad imporre un'educazione finanziaria, sia corsi di alfabetizzazione finanziaria per i cittadini comunitari.

In merito alle prime, una ricerca del *Business Dynamics Statistics* (BDS), commissionata nel 2010 dalla Commissione europea<sup>18</sup>, ha evidenziato che a livello europeo si cerca di cambiare la cultura giuridica a favore della concezione di salvataggio e di seconda opportunità e che la conoscenza e la comprensione del quadro giuridico fallimentare privato da parte dei cittadini degli Stati membri è molto basso; tuttavia, negli ultimi anni diversi Paesi hanno completato i loro sforzi legislativi con una campagna di informazione pubblica sugli strumenti di ristrutturazione disponibili (tra questi la Lettonia

- 
- ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
  - ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati;
  - ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale".

<sup>17</sup> Sul punto v. A. LEANDRO, *Il trattamento degli atti pregiudizievoli per i creditori nel Regolamento UE 2015/848 sulle procedure di insolvenza*, in *Nuovo dir. soc.*, 2017, 10, pp. 1245-1255.

<sup>18</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy. The economic impact of legal and administrative procedures for licensing, business transfers and bankruptcy on entrepreneurship in Europe*, Bruxelles, 2011, pp. 114-147.

ed il Portogallo<sup>19</sup> hanno cercato di aumentare la consapevolezza del pubblico e delle parti interessate sul nuovo quadro giuridico).

In tale contesto, lo Stato membro più virtuoso a livello comunitario in merito alla predisposizione di procedure concorsuali adatte ai debitori civili ed ai consumatori è la Danimarca, che ha già legiferato in materia nel 1984 con la legge n. 187/1984 (*Consumer debt adjustment*); purtroppo, da uno studio del Consiglio dell'Unione Europea emerge che nel 2001 soltanto dieci degli allora quindici Stati membri si erano adoperati in argomento, come contestato nella Risoluzione del Consiglio U.E. del 26 novembre 2001 “relativa al credito e all’indebitamento dei consumatori”; in seguito la maggior parte dei Paesi comunitari ha provveduto a colmare la lacuna negli anni 2002/2009 (in base ad uno studio della Commissione europea del gennaio 2016<sup>20</sup>, soltanto Bulgaria e Malta sono attualmente sprovviste di norme in tema), mentre Grecia, Italia, Croazia e Cipro sono le cc.dd. *late comers* nell’emanazione di una normativa inerente l’insolvenza del debitore civile- consumatore.

Se, infatti, la Grecia ha adempiuto alle sollecitazioni dell’U.E. solo con la legge n. 3869/2010, mentre Croazia<sup>21</sup> e Cipro hanno implementato le loro legislazioni rispettivamente in marzo e aprile 2015 e l’entrata in vigore delle relative leggi è tuttora addirittura ancora sospesa, l’Italia ha emanato la legge n. 3/2012 avente ad oggetto la procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento ben dieci anni dopo l’entrata in vigore del citato Regolamento CE, mostrandosi, peraltro, farraginosa e bisognosa di modifiche, successivamente apportate con

---

<sup>19</sup> Il Portogallo, a causa della situazione economica disastrosa del settembre 2012, attraverso una legge ha istituito un regime speciale per proteggere i debitori ipotecari privati che soddisfano determinate condizioni come bassi livelli o perdita di reddito, sofferenza, la perdita del valore immobiliare del bene gravato, ove non ci siano altri beni aggredibili.

<sup>20</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA – UNIVERSITY OF LEEDS, *Study on a new approach to business failure and insolvency: Comparative legal analysis of the Member States’ relevant provisions and practices*, cit., p. 21.

<sup>21</sup> La Croazia ha emanato una legge sul diritto fallimentare nel 2015 il cui testo è consultabile sul sito <https://vlada.gov.hr/news/government-endorses-personal-bankruptcy-bill/16540>.

il d.l. n. 179/2012 (“decreto Sviluppo Bis”, poi convertito nella legge n. 221/2012).

Dunque, malgrado gli incontrovertibili sforzi profusi a livello comunitario, il Fondo Monetario Internazionale<sup>22</sup>, in forza dello studio del 2013 *Doing Business*, basato su dati della *World Bank's*<sup>23</sup>, raccogliendo la percezione di operatori (giudici, avvocati, commercialisti) e di privati in merito alle legislazioni sulle procedure concorsuali create per i debitori civili, aveva espresso parere poco confortante, soprattutto con riferimento a quelle adottate negli Stati membra-

---

<sup>22</sup> Per l'analisi dei compiti di tale istituzione si rinvia a P.C. PADOAN, *Il Fondo monetario internazionale ha 60 anni*, in *L'Italia e la politica internazionale*, 2007, pp. 165-177; G. CARLI, *Intervento al Fondo Monetario Internazionale*, in *Rivista bancaria. Minerva bancaria (1945)*, 1991, 5, p. 9; L. DINI, *Il Fondo Monetario Internazionale*, in *Riv. it. rag. econ. aziendale*, 1986, 5/6, p. 250; G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012, *passim*; G. SCHLITZER, *Il Fondo monetario internazionale*, Bologna, 2011, *passim*; M. LUZI, *Protagonisti della globalizzazione: nuovi attori politici nelle relazioni internazionali. Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e WTO*, Roma, 2008, *passim*; L. MESSORI, *Le istituzioni dell'economia globale: la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione mondiale per il commercio*, Bologna, 2002, *passim*; R. NARDOLILLI, *Il ruolo del Fondo monetario internazionale*, Roma, 1982, *passim*; A. MONTANINO, *Il Fondo Monetario Internazionale e la grande recessione*, in *Economia & management*, 2014, 5, pp. 53-61; F. VIANI, *Risorse del Fondo Monetario Internazionale e meccanismi di contagio: un'ipotesi*, in *Riv. pol. econ.*, 2005, 11/12, pp. 75-110; A. SPAVENTA, *Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale a sessant'anni da Bretton Woods*, in *Queste istituzioni*, 2004, 133/134, pp. 12-21; A. PERFETTI, *Prospettive della partecipazione della Comunità europea al Fondo monetario internazionale*, in *Dir. pubbl. compar. eur.*, 2003, 1, pp. 81-101; C. GIANNINI, *Verso una procedura fallimentare per il debito sovrano e maggiore disciplina nei finanziamenti del Fondo Monetario Internazionale. Una valutazione di mezza via*, in *Moneta e credito*, 2003, 222, pp. 161-193; M. DE SANTIS, *Privato è pubblico: il futuro del Fondo monetario internazionale tra scandali e incertezze*, in *Cred. coop.*, 2011, 6, pp. 48-49; F. BORTOT, *Il ruolo del Fondo monetario internazionale*, in *Politica internaz.*, 1996, 3/4, pp. 45-60; G.R. BIRD, *Fondo monetario internazionale: un ruolo per lo sviluppo economico*, in *Moneta cred.*, 1983, 141, p. 91.

<sup>23</sup> V. Y. LIU-C.B. ROSENBERG, *Dealing with Private Debt Distress in the Wake of the European Financial Crisis. A Review of the Economics and Legal Toolbox*, in *International Monetary Fund, Legal and European Department, Working Paper*, 13/44, 2013, pp. 3-20.

ti nell'Europa orientali, eccessivamente deboli, se non addirittura inefficienti.

Tabella 2. – *Diritto fallimentare privato – Entrata in vigore negli Stati membri dell'Unione europea*

	Prima entrata in vigore / riforma	Periodo di riabilitazione necessario per l'esdebitazione		
		Breve (inferiore a 3 anni)	Media (3/5 anni)	Lunga (superiore ai 5 anni)
Austria	1995			X
Belgio	1998		X	
Bulgaria	<i>attualmente senza legge</i>			
Cipro *	2015		X	
Croazia	2015		X	
Repubblica Ceca	1991/2008		X	
Danimarca	1984		X	
Estonia	2004		X	
Finlandia	1993		X	
Francia	1989/1998	(X)	X	
Germania	1999/2014		(X)	X
Grecia	2010		X	
Ungheria *	2015		X	
Irlanda	1988/2012		X	
Italia	2012		X	
Lettonia	2008/2010	(X)	X	
Lituania	2013		X	
Paesi Bassi	1997		X	
Polonia	2009	(X)	X	
Portogallo	2004/2012			

*segue*

Romania	attualmente senza legge			
Repubblica Slovacca	2007		X	
Slovenia	2008		X	
Spagna	2003/2013			
Svezia	1994		X	
Inghilterra e Galles	(1881)/2002	X		
Nota: In alcuni Paesi, come Germania e Lettonia, il periodo di riabilitazione può essere ridotto in presenza di requisiti speciali (ad es. l'adempimento di una percentuale di debiti prestabiliti dalla legge). Tali periodi, più brevi, sono indicati fra parentesi <sup>24</sup> .				

#### 4. Approccio comparatistico alla fattispecie

Appare, dunque, essenziale l'analisi delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore civile-consumatore previste dall'ordinamento italiano in un'ottica comparatistica a livello di Unione Europea, ponendo particolare attenzione all'aspetto patologico del fenomeno; inoltre, l'approfondimento della normativa comunitaria, attraverso una ricostruzione degli eventi storici e delle misure che fin dal 2000 hanno portato il legislatore UE a normare le procedure di insolvenza mediante l'entrata in vigore, *in primis*, del Regolamento CE n. 1346/2000<sup>25</sup>, può consentire l'esame delle princi-

<sup>24</sup> Le fonti da cui è tratta la tabella 2 sono le seguenti: I. RAMSAY, *Between Neo-Liberalism and the Social Market: Approaches to Debt Adjustment and Consumer Insolvency in the EU*, cit., pp. 421-441; J. NIEMI, *Consumer Insolvency in the European Legal Context*, in *Journal of Consumer Policy*, 2012, 4, pp. 443-459.

<sup>25</sup> Tale Regolamento "tiene conto del fatto che, in considerazione delle notevoli differenze fra i diritti sostanziali, non è realistico istituire un'unica procedura di insolvenza avente valore universale per tutta la Comunità. Pertanto, l'applicazione senza deroghe del diritto dello Stato che apre la procedura causerebbe spesso difficoltà. Ciò vale in particolare per le garanzie esistenti nella Comunità, che hanno caratteristiche molto diverse fra loro. Tuttavia, per quanto concerne i diritti di prelazione di cui godono alcuni creditori nel corso delle procedure di insolvenza, si registrano in alcuni casi enormi differenze. Il presente regolamento vuole tenerne conto

pali cause che hanno contribuito all'aumento del sovraindebitamento dei debitori civili e consumatori negli Stati Membri e del connesso rischio del c.d. *bankruptcy tourism*, particolare forma del *forum shopping* che può derivare da una legislazione disomogenea posta in essere da parte dei singoli suddetti Paesi.

In tale ottica, l'armonizzazione dei diversi istituti a livello comunitario è unico rimedio a questo fenomeno che dilaga soprattutto verso Inghilterra, Galles e la regione francese dell'Alsazia-Lorena, ritenuti territori in cui è stata adottata una legislazione particolarmente favorevole al debitore che voglia esdebitarsi, come sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, meritoriamente pronunciata in merito alla definizione del "centro degli interessi principali" del debitore.

In tema, alla luce delle esigenze e degli interessi derivanti dal mutuo contesto socio-economico e soprattutto dalle crisi finanziarie che si sono susseguite dal 2006, appare imprescindibile approfondire la riforma della normativa del 2000, attuata attraverso la promulgazione del Regolamento UE n. 848/2015<sup>26</sup>, emanato in quanto, pur avendo

---

in due modi distinti, prevedendo, da un lato, norme speciali sulla legge applicabile per diritti e rapporti giuridici particolarmente importanti (per esempio, diritti reali e contratti di lavoro) e ammettendo, dall'altro, oltre ad una procedura principale di insolvenza di carattere universale, anche procedure locali che comprendano unicamente il patrimonio situato nello stato di apertura".

<sup>26</sup> Il recente Regolamento UE n. 848/2015, "relativo alle procedure di insolvenza" ed approvato il 20 maggio 2015:

1) include "disposizioni in materia di competenza ad aprire procedure d'insolvenza e ad avviare azioni che derivano direttamente da procedure d'insolvenza e che vi si inseriscono strettamente";

2) contiene, "disposizioni relative al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni emesse nell'ambito di tali procedure, nonché disposizioni relative alla legge applicabile alle procedure d'insolvenza";

3) stabilisce "norme sul coordinamento delle procedure d'insolvenza relative allo stesso debitore o a più membri dello stesso gruppo di società";

4) disciplina "i fallimenti, le procedure relative alla liquidazione di società o altre persone giuridiche che si trovino in stato di insolvenza, i concordati e le procedure affini e le azioni ad essi relative", esclusi dall'ambito applicativo del Regolamento UE n. 1215/2012;

funzionato efficacemente il precedente già citato Regolamento CE n. 1346/2000, al fine di rafforzare la corretta gestione delle procedure d'insolvenza transfrontaliere, sarebbe stato auspicabile migliorare l'applicazione di alcune sue disposizioni e per motivi di chiarezza, procedere alla rifusione di quest'ultimo provvedimento comunitario.

Inoltre, lo studio delle diverse classificazioni ordinamentali, soprattutto con riferimento al grado di concorsualità e collettività, sia dal punto di vista patrimoniale e passivo, sia dal punto di vista attivo e partecipativo<sup>27</sup>, arricchito dalla disamina delle catalogazioni di tipo giuridico e

---

5) è “esteso anche alle procedure di remissione del debito o di adeguamento del debito con riguardo ai consumatori e ai lavoratori autonomi, ad esempio mediante riduzione dell'importo che deve essere versato dal debitore o proroga del termine concesso a quest'ultimo”;

6) si applica:

a) “alle procedure la cui apertura è oggetto di pubblicità, in modo da consentire ai creditori di venire a conoscenza della procedura e di insinuare i propri crediti, garantendo così il carattere concorsuale della procedura, e al fine di offrire ai creditori l'opportunità di contestare la competenza del giudice che ha aperto la procedura”;

b) “alle procedure che, a norma del diritto di taluni Stati membri, sono aperte e condotte per un certo periodo di tempo su base provvisoria o temporanea prima che un giudice emetta un provvedimento che conferma il prosieguo delle procedure su base non provvisoria. Nonostante siano indicate come «provvisorie», tali procedure dovrebbero soddisfare tutti gli altri requisiti del presente regolamento”;

c) “alle procedure disciplinate dalle norme in materia di insolvenza. Tuttavia, non si dovrebbero considerare disciplinate dalle norme in materia di insolvenza le procedure” “disciplinate dal diritto societario generale non destinato esclusivamente alle situazioni di insolvenza. Analogamente, l'obiettivo della ristrutturazione del debito non dovrebbe comprendere procedure specifiche in cui sono annullati i debiti di una persona fisica con un reddito molto basso e un attivo di valore molto basso”, “purché tale tipo di procedura non preveda mai il pagamento dei creditori”.

<sup>27</sup> Sul punto v. L. DALL'OMO-O. CALLIANO, *Le esperienze dei principali paesi europei*, in O. CALLIANO (a cura di), *Le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. Rimedi per il consumatore e le micro imprese*, Torino, 2015, pp. 18-44, i quali sottolineano che “da una sintetica panoramica della normativa prevista in alcuni Stati europei, così come descritta dal Rapporto su *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union* del settembre 2003, emerge come sin dalla definizione della situazione di sovraindebitamento il problema venga impostato in maniera diversa”, atteso che, ad esempio, in Danimarca “si tutelano i debitori senza attività/proprietà che sono costretti ad una situazione di indebitamento

di tipo economico elaborate a livello dottrinale, palesa sia le distinzioni tra il modello anglosassone di tipo *fresh start* e il modello dell'Europa continentale di tipo *earned start*, sia la classificazione dei medesimi tra ordinamenti di tipo *debtor friendly* e *creditor friendly*<sup>28</sup>.

Pertanto, la comparazione tra le procedure d'insolvenza poste a disposizione del privato negli ordinamenti italiano, francese, tedesco, spagnolo ed inglese (con l'analisi dei profili principali, quali:

- 1) i presupposti oggettivi e soggettivi necessari per l'accesso alle procedure da parte del privato a livello di singolo Stato;
- 2) i soggetti abilitati al deposito dell'istanza di fallimento;
- 3) il foro e la legge di competenza;
- 4) il ruolo del debitore, della Corte e dei suoi ausiliari, del creditore e, ove previsto, dell'autorità amministrativa;
- 5) il termine entro il quale una procedura d'insolvenza dovrebbe chiudersi;
- 6) i meccanismi che portano all'esdebitazione del debitore privato;

---

permanente”, in Finlandia “l'insolvenza è una situazione permanente, oltre la temporanea impossibilità per il debitore di pagare i debiti in scadenza. La valutazione della capacità di pagare del debitore è valutata in relazione a:

- i fondi ricavabili dalla liquidazione dei beni del debitore;
- il reddito del debitore e il suo guadagno potenziale, considerandone l'età e le capacità lavorative;
- le spese di sussistenza del debitore;
- la responsabilità del debitore;
- tutte le altre circostanze che influenzano la situazione finanziaria del debitore”, ed infine in Svezia “l'*Adjustment of Debts Act* (1994) considera oltre alla temporanea impossibilità di pagare i debiti assunti, la presenza di ragioni speciali per garantire il buon esito dell'aggiustamento. Si fa riferimento alle cause del sovraindebitamento e agli sforzi compiuti dal debitore per superarle, al meglio delle proprie possibilità (*best efforts*)”.

<sup>28</sup> In tema si rinvia a J. NIEMI-KIESILAINEN-I. RAMSAY-W. WHITFORD, *Consumer bankruptcy in global perspective*, Oxford, 2003, p. 177; R. KRAAKMAN-J. ARMOUR-P. DAVIES-L. ENRIQUES-H. HANSMANN-G. HERTIG, *The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach*, III ed., Oxford, 2017, p. 140; A. ENGERT, *Life Without Legal Capital*, in M. LUTTER (a cura di), *Legal Capital in Europe*, Berlino, 2006, p. 688 ss.; S. BLOCK-LIEB-T.C. HALLIDAY, *Global Lawmakers. International Organizations in the Crafting of World Markets*, Cambridge, 2017, p. 313.

7) la pubblicità che a livello di singolo Paese viene data al fallito privato, attraverso l'inserimento in registri fallimentari, consultabili da parte della collettività),

non può che condurre al consolidamento del *favor* per l'imposizione delle procedure *court based* rispetto alle procedure *not court based*<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> In tema v. V. FINCH-D. MILMAN, *Corporate Insolvency Law. Perspectives and Principles*, Cambridge, 2017, p. 19 ss.

## CAPITOLO II

### EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA

SOMMARIO: 1. Inquadramento comunitario: il Regolamento CE n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza. – 2. Il *bankruptcy law* dal Medioevo ai giorni nostri. – 3. La disciplina dell'*insolvabilité* francese: dalle *lettres de répit* alla “*loi Neiertz*”. – 4. La legislazione tedesca in materia: dal *Konkursordnung* all'*Insolvenzordnung*. – 5. Unità di disciplina ed unità di procedura, principi cardine della procedura di concordato fallimentare in Spagna.

#### 1. *Inquadramento comunitario: il Regolamento CE n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza*

Inizialmente, nel contesto europeo, le materie di fallimento, concordato e procedure affini furono escluse dal campo di applicazione della normativa allora vigente (*in primis*, dalla Convenzione di Bruxelles del 1968<sup>1</sup> in materia di competenza giurisdizionale ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale); purtuttavia, nel periodo 1963-1980 un gruppo di esperti ha elaborato in sede comunitaria prima un progetto di convenzione e poi nel 1973 una seconda proposta, prevedente un'unica procedura, basata sui principi dell'unità e dell'universalità, senza che gli Stati contraenti potessero avviare procedure nazionali parallele, applicabile in tutti i Paesi membri.

---

<sup>1</sup> Per l'analisi di tale provvedimento comunitario si rinvia a F. SALERNO, *La Convenzione di Bruxelles del 1968 e la sua revisione*, Padova, 2000, *passim*; F. SEATZU, *Materia fiscale e convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968*, Padova, 2001, *passim*.

Con l'apertura delle frontiere, la conseguente mobilità di capitali e di imprese, l'avvento di un numero crescente di casi di fallimenti transfrontalieri di società, per i legislatori nazionali e sovranazionali divenne inevitabile siglare convenzioni bilaterali e plurilaterali per fare fronte alle necessità create; tuttavia, mancando una disciplina unitaria che non fosse ostacolata dai confini nazionali e da leggi interne, in ambito comunitario vennero promossi diversi tentativi per ovviare al problema formulando una soluzione che potesse soddisfare tutti i Paesi membri.

In tale ottica, dopo che nel 1985 le divergenze al proprio interno imposero al Consiglio Europeo la sospensione dell'esame dei suddetti progetti, soltanto dopo un decennio, il 23 novembre 1995, è stata finalmente emanata la Convenzione relativa alla regolamentazione delle procedure di insolvenza<sup>2</sup>, al fine di realizzare una disciplina di raccordo per la costituzione del mercato interno, la quale, peraltro, non è mai entrata effettivamente in vigore non essendo stata a tutt'oggi sottoscritta dalla Gran Bretagna.

In seguito, dopo anni di discussioni e fallimenti, sulla base degli artt. 65 e 67 del Trattato di Amsterdam del 1997, che prevedono la cooperazione giudiziaria in materia civile con implicazioni transfrontaliere e l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, il Parlamento Europeo, per mezzo della Relazione del 23 aprile 1999, ha invitato la Commissione, ed in via sussidiaria gli Stati membri, ad elaborare un nuovo progetto per la regolamentazione delle procedure d'insolvenza; due anni dopo, nel 1999, su iniziativa di Germania e Finlandia<sup>3</sup>, è stato adottato il Regolamento CE n. 1346/2000 relativo alle

---

<sup>2</sup> V. S. GUZZI, *La convenzione comunitaria sulle procedure di insolvenza: prime osservazioni*, in *Dir. comm. internaz.*, 1997, 11, pp. 901-939; A. LUPONE, *La convenzione comunitaria sulle procedure di insolvenza e la riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Contr. impr./Europa*, 1999, 1, pp. 429-453.

<sup>3</sup> Le ragioni dell'iniziativa promossa da Germania e Finlandia sono così di seguito sintetizzate dal Consiglio Europeo nel Processo Verbale della 2184<sup>a</sup> sessione del Consiglio (Giustizia e Affari interni) tenutasi a Bruxelles, il 27 e 28 maggio 1999: "Le delegazioni tedesca e finlandese hanno spiegato che lo scopo della loro proposta è di istituire uno strumento comunitario vincolante per migliorare ed accelerare le procedure di insolvenza che presentano ripercussioni transfrontaliere. La proposta ripropone il contenuto della convenzione sulle procedure di insolvenza che non è stata firmata da tutti gli Stati membri. La Presidenza ha fatto appello alle delegazioni

procedure di insolvenza, entrato in vigore il 31 maggio 2002, mediante il quale si è giunti a varare un atto normativo particolarmente importante, soprattutto per il rilievo socio-economico che riveste la materia dell'insolvenza, in quanto applicabile in sostituzione sia della citata Convenzione del 1995 – naufragata nel 1999 e mai entrata in vigore (anche se ha avuto il pregio di avere costituito la base per i successivi interventi del legislatore europeo) –, sia delle convenzioni bilaterali e multilaterali eventualmente in essere fra gli Stati membri al momento della sua entrata in vigore.

Attraverso tale atto legislativo, vincolante e direttamente applicabile a livello di singolo Stato membro, fu creato uno strumento in grado di disciplinare l'interazione delle procedure concorsuali vigenti negli Stati membri dell'Unione Europea, nonostante, come evidenziato dal trentatreesimo considerando della normativa in oggetto ed in base agli artt. 1 e 2 del protocollo TUE e del TCE, la Danimarca non partecipò all'adozione di detto Regolamento CE<sup>4</sup>.

Le norme inserite in quest'ultima normativa indicano i giudici competenti all'apertura delle procedure, mentre i relativi dispositivi si basano sul principio secondo cui il fallimento di un debitore sia da gestire attraverso un'unica procedura universale che, in caso di presenza di dipendenze estere comunitarie o beni ubicati in altri Stati membri, possa vedere affiancata alla procedura principale un'eventuale procedura secondaria; entrambe devono essere coordinate a livello transfrontaliero, ma vanno, comunque, condotte separatamente, usualmente, da curatori differenti.

La collaborazione fra le Corti e le autorità amministrative ha come obiettivo primario una celere ed efficace liquidazione del patrimonio disponibile che tenda al miglior soddisfacimento dei creditori; il cura-

---

del Regno Unito e dell'Irlanda affinché accedano a questo strumento giuridico, e alla delegazione danese affinché sia possibile un'applicazione di tale strumento da parte della Danimarca, allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato interno”.

<sup>4</sup> Pertanto, la Danimarca non era vincolata dallo stesso e non rientrava nel suo ambito applicativo, come contenuto nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (2016/C 202/01), Protocollo n. 22 (“Sulla Posizione della Danimarca”), i cui artt. 1 e 2 si riferiscono al Titolo V (“Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”), Capo 3 (“Cooperazione giudiziaria in materia civile”).

tore della procedura principale dispone, tuttavia, di potere di intervento sulle procedure secondarie.

Dettagliatamente, in base all'art. 1, punto 1 del Regolamento CE in esame, l'ambito di applicazione si estende a tutte le procedure concorsuali ufficialmente riconosciute, che abbiano efficacia giuridica all'interno dello Stato membro che le ha emanate: le procedure, che, come requisito imprescindibile, devono comportare lo spossessamento parziale o totale del debitore e la nomina di un curatore o amministratore, sono elencate negli allegati A e B del Regolamento CE citato<sup>5</sup>.

Se per l'Italia fra le procedure d'insolvenza e di liquidazione sono testualmente annoverate "il fallimento, il concordato preventivo, la liquidazione coatta amministrativa, l'amministrazione straordinaria e l'amministrazione controllata", il suindicato Regolamento CE include ben 54 tipologie di procedure, che fra di loro sono molto differenti, con conseguenti problematiche nel coordinamento transnazionale.

Quali ausiliari del giudice e delegati all'amministrazione e alla liquidazione del patrimonio fungono, invece, "il curatore e il commissario", come indicato dall'allegato C della suddetta normativa; per altro verso, i soggetti che possono usufruire della presente disciplina comunitaria sono i debitori in stato di insolvenza, a prescindere che si tratti di persone fisiche o giuridiche, di commercianti privati, ove lo stato di sovraindebitamento o insolvenza deve essere determinato in base alla *lex fori concursus*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> In tema v. P. DE CESARI-G. MONTELLA, *Le procedure di insolvenza nella nuova disciplina comunitaria. Commentario articolo per articolo del regolamento CE n. 1346/2000*, Milano, 2004, *passim*; G. MINERVINI, *Le procedure locali previste dal regolamento CE n. 1346/2000*, in *Giur. comm.*, 2004, 4, pp. 900-923; C. PASINI, *La relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (Ce) n. 1346 del 2000: prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2014, 2, pp. 693-725; E.F. RICCI, *Il riconoscimento delle procedure d'insolvenza secondo il regolamento CE n.1346/2000*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, 2, pp. 387-408; A. BONFANTI, *Le procedure concorsuali internazionali tra il regolamento 1346/2000 e la disciplina italiana di diritto internazionale privato*, in *Dir. comm. internaz.*, 2003, 2/3, pp. 407-426; V. VITALONE, *Il regolamento n. 1346 del 2000 del Consiglio delle Comunità europee relativo alle procedure di insolvenza*, in *Giust. civ.*, 2002, 6, pp. 317-324.

<sup>6</sup> Per quanto concerne *lex fori concursus* e *lex rei sitae* si rimanda alla guida