

SOMMARIO

Premessa.....	pag. 3
---------------	--------

PARTE PRIMA

DEBITORE CIVILE SOVRAINDEBITATO

I. Il fenomeno del sovraindebitamento.....	12
II. L'insolvenza del debitore civile e del debitore commerciale: origine ed evoluzione della disciplina.....	23
III. L'attuale bisogno di concorsualità.....	30
IV. Benefici e conseguenze negative per i creditori e per il debitore derivanti dell'estensione della procedura fallimentare all'insolvente civile.....	37
IV.I Gli aspetti critici dell'estensione del fallimento all'insolvente civile.....	44

PARTE SECONDA

LA COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

I. Progetti legislativi ed <i>iter</i> di formazione della legge sul sovraindebitamento.....	52
II. Ambito di applicazione e presupposti di ammissibilità.....	64
III. L'accordo di ristrutturazione dei debiti.....	70
IV. Deposito della proposta e apertura del procedimento.....	76
V. Conclusione ed omologazione dell'accordo e del piano.....	84
VI. Esecuzione dell'accordo e del piano del consumatore.....	94
VII. Patologia dell'accordo, risoluzione ed impugnazione.....	98
VIII. Liquidazione del patrimonio.....	104
VIII.I. Decreto di apertura ed accertamento del passivo.....	111

VIII.II. Programma di liquidazione e tutela del patrimonio oggetto della liquidazione.....	117
IX.L'esdebitazione.....	123
X. Gli organismi di composizione della crisi.....	127
XI. Le sanzioni.....	140

PARTE TERZA

REGOLAMENTAZIONE DEL SOVRAINDEBITAMENTO IN AMBITO COMUNITARIO E PROFILI DI ESAME COMPARATO EUROPEO ED INTERNAZIONALE.

I. Riferimenti comunitari.....	147
II. Disciplina dell'insolvenza civile nel panorama internazionale ed in Europa.....	150

Considerazioni conclusive.....	163
--------------------------------	-----

Appendice normativa

• Legge 27 gennaio 2012 n. 3 “Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento”.....	168
--	-----

Bibliografia.....	204
-------------------	-----

PREMESSA

L'attuale contesto di crisi economica, che riverbera i suoi effetti, in particolare, sulla vulnerabilità finanziaria dei nuclei familiari e delle imprese, ha evidenziato con maggiore intensità i fenomeni del sovraindebitamento delle famiglie e, in generale, dell'insolvenza civile.

La prima parte del presente studio muove dall'analisi di carattere sociologico relativa alla eccessiva esposizione debitoria del consumatore, privo degli strumenti tesi alla ristrutturazione delle crisi economiche della famiglia. Tali fenomeni sono, da più tempo, oggetto di analisi della Banca d'Italia e di Osservatori legati alle associazioni di consumatori, che con cadenza annuale forniscono dati statistici sull'erosione delle disponibilità economiche delle famiglie e delle imprese e, quindi, sull'incapacità, per una data percentuale di tali soggetti, di adempiere gli obblighi finanziari assunti.

I tumultuosi eventi economici e il conseguente imperversare della crisi economica e sociale che ha coinvolto l'Italia, unitamente ad altri Paesi dell'Unione Europea, hanno dato al legislatore forti impulsi a colmare un *deficit* normativo, quello, cioè, di fornire una disciplina, a tutti i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione della legge fallimentare, finalizzata a rendere possibile la composizione della crisi da sovraindebitamento, riproducendo istituti simili a quelli introdotti con la riforma della legge fallimentare.

Il problema di tale *deficit* normativo, in verità, era già stato evidenziato in un periodo in cui l'Italia non era attraversata dall'attuale crisi economica; le problematiche relative all'insolvenza civile erano legate in misura maggiore

ad una errata considerazione sulla propria futura capacità di reddito, rispetto ad un mercato in evoluzione, nella direzione di acquisti basati sulla leva del credito al consumo, che è divenuto volano dello sviluppo economico sia nel nostro mercato che in quello degli altri paesi dell'Unione Europea. Infatti, analizzando i dati relativi al sovraindebitamento, dovuto sia ad una eccessiva esposizione al credito al consumo che al sovraindebitamento passivo, quello, cioè, determinato dagli accidenti della vita, come gravi malattie, perdite del posto di lavoro o divorzio, si evince che l'Italia si distingue per una minore esposizione, rispetto alla Francia, all'Inghilterra e alla Germania.

Il fenomeno del debitore civile sovraindebitato appare, oggi, maggiormente evidente rispetto al passato ed è strettamente legato ad una modificazione delle abitudini di consumo della società, in particolare del diffondersi di una propensione all'immediato godimento del beneficio, che sarebbe altrimenti procrastinato rispetto al risparmio necessario a realizzarlo. Le scelte di politica economica attuate negli ultimi venti anni hanno posto il consumo quale volano dell'economia, consentendo la realizzazione di due obiettivi; il primo è un aumento della produzione di beni e di scambi, il secondo la percezione di un diffuso benessere immediatamente fruibile, il cui costo è dilazionato nel tempo.

Si sono, pertanto, raffinate sempre di più le modalità di vendita tramite finanziamenti, offrendo al consumatore una capacità di acquisto sempre maggiore; si pensi alla possibilità di lunghe dilazioni anche a tassi di interessi molto bassi o addirittura pari a zero, praticate da grandi catene di distribuzione di prodotti elettronici o dalle case automobilistiche. Questo

consente di qualificare l'odierna società come *credit society*, contrapposta alla *cash society*, nella quale il ricorso al finanziamento degli acquisti risultava essere un fenomeno marginale, preferendo ricorrere, nella situazione di carenza di liquidità, presso familiari o amici per essere finanziati. Il ricorso al credito era il luogo di elezione degli imprenditori, per cui gli istituti bancari finanziavano il progetto, l'attività imprenditoriale, non il mero consumo, confidando nel patrimonio o nelle capacità dell'imprenditore. Questo era un mercato di dimensioni modeste rispetto al credito al consumo, che considerando la progressione numerica di chi poteva accedervi, risultava essere potenzialmente molto ampio.

La vendita a rate, tecnica praticata per la prima volta nell'ottocento dai produttori di macchine per cucire, è stata disciplinata e praticata anche nel nostro Paese, ma rispetto ad un mercato sempre più ampio e ad una domanda crescente, il venditore non poteva sostenere da solo numerosi finanziamenti per le crescenti domande di acquisti a rate; in questo contesto si inseriscono le banche e le finanziarie attraverso la predisposizione di contratti di finanziamento proposti direttamente dal venditore, la cui sottoscrizione era necessaria, in molti casi, per accedere all'acquisto del bene o per beneficiare di un particolare sconto, finalizzato a rendere ancora più appetibile l'acquisto rateizzato. In questo contesto si sono sviluppate diverse forme di finanziamento sempre più raffinate, basti pensare alle carte di credito *revolving*, e si è delineato un nuovo contesto nel quale anche il consumatore più avveduto potrebbe trovarsi in una situazione di eccessivo indebitamento, confidando sulle proprie capacità future di reddito. Questa modificazione dell'atteggiamento delle famiglie rispetto al credito al

consumo e il diffondersi del sovraindebitamento non sono stati presi in considerazione dal legislatore allorché è stata riformata la legge fallimentare. Infatti, l'introduzione di istituti di favore, quali gli accordi di ristrutturazione e, in modo particolare, l'istituto dell'esdebitazione vengono concepiti come di esclusiva applicazione dei soggetti rientranti nei requisiti dimensionali indicati nell'articolo 1 della legge fallimentare.

In effetti, non vi è una differenza ontologica tra l'insolvenza commerciale e quella civile; il diverso trattamento dipende dal percorso storico che ha riservato una maggiore severità al mercante.

Tale ordinamento settoriale ha originato due discipline diverse, una riguardante l'insolvenza del debitore civile e l'altra l'insolvenza del debitore commerciale, che sono state recepite nel codice di commercio napoleonico (1807), in cui si fa riferimento al fallimento del debitore commerciale che cessa i pagamenti. Questo codice è stato il modello di molte legislazioni europee, inclusa quella italiana, per cui si comprende l'affermazione secondo la quale le procedure concorsuali si applicano non al mero debitore, ma ad un soggetto che rivesta le caratteristiche di imprenditore o di commerciante. In altri Paesi, come la Germania, la Francia e la Spagna, si applica il concorso quando emerge l'insolvenza, a prescindere dalla natura del debitore.

Nella seconda parte della presente ricerca si esaminano i tentativi di disciplinare l'insolvenza del debitore civile e i recenti provvedimenti legislativi che mirano a dotare il nostro sistema di disposizioni che consentano una composizione delle crisi da sovraindebitamento.

La presenza, negli ultimi anni, di un eccessivo sovraindebitamento delle famiglie, la crisi economica e la necessità di avere una disciplina concorsuale uniforme a quanto previsto nei paesi della Unione Europea ha posto il legislatore in condizione di prendere atto della necessità di una riforma, di fornire cioè una disciplina finalizzata a rendere possibile la composizione della crisi da sovraindebitamento a tutti i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione della legge fallimentare. Durante i lavori preparatori alla riforma della legge fallimentare, la Commissione Trevisanato ha preso in considerazione una procedura che si rivolgeva a tutti i debitori civili non fallibili, inclusi i piccoli imprenditori. Si trattava di un accordo di ristrutturazione concordato con tutti i creditori e in caso di sua mancanza, l'applicazione di una liquidazione dei beni semplificata a carattere esdebitatorio per il debitore meritevole. Successivamente, la Commissione Trevisanato bis ha preso ugualmente in considerazione i debitori civili, imprenditori e non, ma ha posto, inoltre, come possibilità di accesso a tale procedura una soglia di indebitamento superiore a 200.000 euro.

Quindi, in tali lavori preparatori si poneva il problema dell'applicazione di meccanismi di esdebitazione anche alla ipotesi dell'insolvente civile, ma infine si sceglieva di mantenere la distinzione tra le due procedure e di applicare ai soli soggetti fallibili questi istituti di favore, adducendo quale motivazione che si era fuori dai limiti della delega.

Pertanto, in un contesto diverso, nell'ambito cioè dei provvedimenti in materia di usura, il legislatore ha elaborato un disegno di legge S. 307, su iniziativa del Senatore Centaro, approvato al Senato il 1° Aprile 2009, e

trasmesso in prima lettura alla Camera con numero A.C. 2364, avente ad oggetto «*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*»; con esso si affronta il problema dell'insolvenza civile e si predispongono dei rimedi finalizzati ad evitare il ricorso a forme di finanziamento illecite, come l'usura.

Nella seconda parte della presente ricerca si ricostruirà sia il travagliato *iter* di formazione di questa legge, che si è concluso con la legge 17 dicembre 2012 n.221, che il contenuto di quest'ultima, la quale presenta due distinte discipline a seconda del presupposto soggettivo. Infatti, si individua uno specifico procedimento per il consumatore, il quale diviene beneficiario di una apposita procedura di composizione della crisi, con l'innesto di una possibile fase liquidatoria e la previsione di un *sub* procedimento di esdebitazione.

Ciò risulta essere coerente con la necessità di attribuire alle procedure di insolvenza del debitore non soggetto alla applicazione della legge fallimentare, l'opportunità di beneficiare del *fresh start*, cioè di ripartire da zero e ottenere nuovamente un ruolo attivo nell'economia, senza il peso delle situazioni debitorie pregresse. In questo modo, l'Italia si dota di uno strumento che consente, alla stregua di altri Paesi dell'Unione Europea e degli Stati Uniti d'America, la realizzazione del *discharge*, cioè dell'effetto di esdebitazione del debitore-consumatore, nel rispetto di determinati limiti, atti a garantire che non vi sia un abuso di tale opportunità. Questo risulta finalizzato, sul piano dell'impatto economico e sociale, a consentire una ripresa della domanda interna, attualmente compressa, come emerge dai *trend* decrescenti degli indici della propensione al consumo delle famiglie;

inoltre, tenendo presente la posizione delle imprese non fallibili, l'edebitazione disciplinata dal nuovo testo della legge n. 3/2012 dovrebbe favorire il ricorso al credito e agli investimenti di soggetti che altrimenti sarebbero tagliati fuori dal circuito creditizio. Ulteriori effetti dovrebbero riverberarsi anche sull'amministrazione della giustizia con effetto deflattivo, infatti secondo i dati resi pubblici dal Ministero della Giustizia, sull'intero territorio nazionale risultano pendenti, a carico dei soggetti esclusi dall'applicazione della legge fallimentare, nel biennio 2009-2012, ben 517.311 per il 2009 e 541.954 per il 2010 procedure esecutive individuali.

L'applicazione della legge n. 3/2012 dovrebbe determinare una razionalizzazione delle procedure esecutive individuali e una contrazione delle stesse per una percentuale stimabile attorno al 20%.

Per quanto concerne, in particolare, il debitore non consumatore, il procedimento di omologazione della proposta di composizione della crisi è di tipo concordatario e passa attraverso la proposta di un accordo raggiunto con il voto dei creditori rappresentanti almeno il 60% dei crediti ed è possibile prevedere che i creditori privilegiati possano non essere soddisfatti integralmente, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quello realizzabile sul ricavato dei beni in caso di liquidazione. Le soluzioni prescelte, si anticipa, appaiono equilibrate perché l'opzione meramente concordataria, mentre è congrua per i debitori non consumatori, i quali sono dotati di una struttura imprenditoriale che consente di relazionarsi con i creditori in una prospettiva, appunto, concordataria, non lo è invece per il consumatore, in quanto inadatta alla sua tipica condizione di

indebitamento, essendo nella maggior parte dei casi privo di dotazioni patrimoniali sufficienti a convincere i creditori ad un accordo.

Per quanto concerne il presupposto oggettivo si fa riferimento alla situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente, allineando in tal modo la definizione di sovraindebitamento a quella dell'insolvenza fallimentare, *ex art. 5 l.f.*. Si prevede anche l'*automatic stay*, cioè il blocco delle azioni esecutive o conservative sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo.

Infine, vengono introdotte la possibilità di una procedura alternativa di liquidazione dell'intero complesso dei beni del debitore, anche se consumatore e l'effetto di esdebitazione per i crediti non soddisfatti, subordinato però al verificarsi di determinate condizioni e a uno specifico giudizio del Tribunale.

Nella terza parte della ricerca si esamina l'aspetto comunitario – internazionale e si effettua una analisi comparativa della disciplina del sovraindebitamento del consumatore prevista negli Stati Uniti d'America, in Inghilterra, in Francia, in Germania ed in Spagna. Si esaminano, inoltre, le iniziative del legislatore comunitario finalizzate a diffondere la politica della seconda possibilità.

Il legislatore comunitario ha da lungo tempo avvertito l'esigenza di disporre una disciplina in grado di contenere l'impatto economico e sociale del

sovraindebitamento e di indicare le linee guida per la disciplina dell'insolvenza civile.

Nel 2003, la Commissione Europea, Direzione Generale per le Imprese, ha elaborato e pubblicato un *dossier* rivolto a considerare l'utilità del *fresh start* quale incentivo all'avvio d'iniziativa imprenditoriali, in contrapposizione alla strategia conservativa propria di alcune legislazioni fallimentari. Stesso angolo visuale si rinviene, nella Comunicazione della Commissione europea del 2007 sul *fresh start* delle imprese in crisi o insolventi, dove si segnala il favore, nei futuri progetti legislativi e di armonizzazione normativa comunitaria, per le politiche della seconda possibilità, che favoriscono la ristrutturazione delle imprese piuttosto che la loro liquidazione, il rilancio, anziché la perdita del valore aziendale e, comunque, la concezione dell'insolvenza quale evento fisiologico del *course of business*.

Pertanto, la divaricazione nella scelta di riferire il *fresh start* alle sole imprese, nessuna esclusa, o anche al consumatore, resta tuttora una opzione aperta a livello comunitario. Occorre considerare che il regolamento dell'U.E. sull'insolvenza transfrontaliera n. 1346/2000 del 29 maggio 2000, non distingue tra le varie figure di debitore, persona fisica o meno, commerciante o meno, dovendo considerare ogni tipologia di procedura concorsuale, di cui regola, per la fattispecie *cross border*, la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e il coordinamento.

PARTE PRIMA

DEBITORE CIVILE SOVRAINDEBITATO

SOMMARIO: I. Il fenomeno del sovraindebitamento. - II. L'insolvenza del debitore civile e del debitore commerciale: origine ed evoluzione della disciplina. - III. L'attuale bisogno di concorsualità. - IV. Benefici e conseguenze negative per i creditori e per il debitore derivanti dell'estensione della procedura fallimentare all'insolvente civile. – IV.I Gli aspetti critici dell'estensione del fallimento all'insolvente civile.

I. Il fenomeno del sovraindebitamento.

La globalizzazione delle economie e il carattere transnazionale dei mercati hanno fatto emergere, quale nuovo fenomeno economico sociale, il notevole incremento dell'attitudine al consumo, ovvero, il crescente ricorso al credito che è divenuto lo strumento di finanziamento da parte di categorie, persone fisiche e nuclei familiari, che tradizionalmente si ponevano in posizione marginale o residuale rispetto a tali tecniche.

Inoltre, il contesto economico attuale risulta essere strutturalmente modificato, in esso anche la posizione degli imprenditori non commerciali, esclusi storicamente dalle procedure concorsuali, come gli imprenditori agricoli, assume una nuova rilevanza economica, in modo particolare quando si manifesta una crisi o una insolvenza dell'impresa stessa.

Rispetto a tale realtà, il legislatore, con la riforma della legge fallimentare, ha conservato, per quanto concerne l'inquadramento del presupposto soggettivo delle procedure concorsuali, l'impostazione tradizionale, ovvero l'applicazione della legge fallimentare al solo

imprenditore commerciale individuato con i più stringenti requisiti dimensionali elencati nel riformato articolo 1 della legge fallimentare. Questo nonostante l'inserimento di istituti di favore tesi a soluzioni concordate con i creditori, oppure, in caso di svolgimento dell'intera procedura, alla applicazione, ricorrendo i presupposti di meritevolezza, dell'istituto di favore della esdebitazione.

Il credito al consumo, a partire dagli anni ottanta ad oggi, si è imposto come fenomeno di tendenza che ha interessato ogni settore dell'economia, sino a divenire un fenomeno di massa. Tale fenomeno appare, oggi, maggiormente evidente rispetto al passato ed è strettamente legato ad una modificazione dello stile di vita e di consumo della società; in particolare, è legato al diffondersi di una propensione all'immediato godimento del beneficio scaturente dall'acquisto che sarebbe altrimenti procrastinato rispetto all'accumulo del risparmio necessario a realizzarlo.

L'espansione del credito al consumo, divenuto volano dell'economia, rappresenta una precisa scelta di politica economica finalizzata ad incrementare la domanda di beni di consumo, rendendo più dinamico il mercato e, in genere, il livello di produzione. Inoltre, ciò ha consentito la percezione di un diffuso benessere immediatamente fruibile, il cui costo è dilazionato nel tempo. Questo ha determinato una modificazione dell'atteggiamento verso le fonti di finanziamento, infatti pur essendo presenti da tempo istituti come la vendita a rate o il contratto di mutuo, l'accostarsi a forme di finanziamento per beni di consumo e altre esigenze di vita veniva in passato intimamente concepito con sentimento di vergogna.

A tale riguardo, la cessione del quinto dello stipendio, disciplinata dall'art. 5 del D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, ha avuto proprio l'obiettivo di offrire agli impiegati una forma di finanziamento finalizzata ad attenuare tale sentimento, consentendo al consumatore che ne poteva beneficiare di pagare sempre in contante. Diversamente avveniva per l'imprenditore, per il quale era usuale nell'esercizio della sua attività pagare attraverso il credito.

Ora si sono raffinate sempre di più le modalità di vendita tramite finanziamenti, offrendo al consumatore una capacità di acquisto sempre maggiore; si pensi alla possibilità di lunghe dilazioni anche a tassi di interessi molto bassi o addirittura pari a zero, praticate da grandi catene di distribuzione di prodotti elettronici o dalle case automobilistiche. Ciò consente di qualificare l'odierna società come *credit society*, contrapposta alla *cash society*, nella quale il ricorso al finanziamento degli acquisti risultava essere un fenomeno marginale, preferendo ricorrere, nella situazione di carenza di liquidità, presso familiari o amici per essere finanziati. Il ricorso al credito era il luogo di elezione degli imprenditori, per cui gli istituti bancari finanziavano il progetto, l'attività imprenditoriale, non il mero consumo, confidando nel patrimonio o nelle capacità dell'imprenditore. Questo era un mercato di dimensioni modeste rispetto al credito al consumo, che considerando la progressione numerica di chi poteva accedervi, risultava essere potenzialmente molto ampio.

La vendita a rate, tecnica praticata per la prima volta nell'Ottocento, è stata disciplinata e praticata anche in Italia, ma rispetto a un mercato sempre più ampio e ad una domanda crescente, il venditore non poteva sostenere da solo numerosi finanziamenti per le crescenti domande di acquisti a rate. In

questo contesto si inseriscono le banche e le finanziarie attraverso la predisposizione di contratti di finanziamento proposti direttamente dal venditore, la cui sottoscrizione risultava essere necessaria, in molti casi, per accedere all'acquisto del bene o per beneficiare di un particolare sconto, finalizzato a rendere ancora più appetibile l'acquisto rateizzato. Questo ha determinato lo sviluppo di diverse forme di finanziamento, sempre più raffinate, si pensi alla diffusione delle carte di credito *revolving*.¹

Pertanto, tutto questo ha costituito una scelta di politica economica, che ha sorretto la domanda e incrementato la produzione, ma una eccessiva esposizione del consumatore non accompagnata da un prudente apprezzamento sulla possibilità di onorare gli impegni finanziari, unita ad altri fattori, fa emergere il fenomeno del sovraindebitamento e, quindi, dell'insolvenza civile.

L'espansione del credito non è la sola causa che rende attuale il problema dell'insolvenza civile, a fargli acquisire una rilevanza sistemica, che prima era sconosciuta², sono la riduzione dei sostegni dello stato sociale al debitore civile e l'imperversare della crisi economica che, a partire dagli Stati Uniti, sta riverberando i suoi effetti anche nell'Unione Europea (UE).

¹ Le carte di credito *revolving* sono un particolare tipo di carte di credito che attivano una disponibilità di denaro sotto forma di linea di credito, concessa dall'istituto finanziario al titolare della carta come importo massimo accordato. Si caratterizzano per la possibilità di variare in modo flessibile le modalità di rimborso delle spese effettuate, infatti, viene fissata una rata mensile, con la quale vengono rimborsati gli interessi, ricostituendo il credito iniziale per ulteriori utilizzi. Quindi, la somma non è decurtata tutta insieme, come nelle carte tradizionali, ma in piccole rate. Le carte di credito *revolving* rappresentano uno strumento complicato, da un lato, particolarmente appetibile e, dall'altro, dotato di potenzialità pericolose, in quanto a fronte della conseguibilità diretta e immediata di beni e servizi, si pone una continua sollecitazione al debito che in esse è maggiore proprio in ragione della levità di pagamenti mensili solo parziali. Ciò potrebbe determinare una accresciuta difficoltà di gestione quantitativa del proprio debito anche per le ragguardevoli dimensioni temporali a cui può arrivare il differimento.

² Abbadessa, *Il nuovo diritto delle crisi di impresa*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, n. 328, Milano, 2009, 210 ss.

In Italia, rispetto agli altri Paesi dell'UE, in passato le famiglie hanno potuto contare sul risparmio e su una minore esposizione debitoria; se si confrontano i dati del fenomeno del sovraindebitamento, le nostre percentuali, tenendo presente il reddito impegnato nel rimborso di finanziamenti, sono inferiori a quella della Francia e della Germania³.

Nonostante ciò, in questo periodo di crisi economica, anche un consumatore avveduto, a seguito di *shock* esterni, si può trovare nelle condizioni di essere sovraindebitato. Pertanto, risulta evidente un'esigenza di protezione anticipata nei confronti del consumatore – debitore, che non tenga solo presenti i meccanismi di esdebitazione disciplinati in altri Paesi dell'UE ed applicabili quando l'insolvenza è già emersa. È necessario il rispetto delle misure che impongono all'erogatore del credito di valutare il merito creditizio, in modo da definire il rischio connesso al finanziamento tramite una molteplicità di informazioni e realizzare il prestito responsabile, sostenibile da parte dei debitori, evitandone il sovraindebitamento. In tale direzione si è mosso il legislatore dando attuazione alla direttiva comunitaria 2008/48/CE sul credito ai consumatori che ha consentito l'introduzione nel Testo Unico Bancario dell'art. 124 *bis*, il quale prevede l'obbligo per l'ente finanziatore di procedere ad una valutazione del merito creditizio prima di erogare il credito. Quando si procede alla valutazione del rischio, è

³ Nella *Relazione Annuale del Governatore della Banca d'Italia*, 29.5.2009, 172-173 si evidenzia un incremento dell'indebitamento delle famiglie che, però, resta al di sotto della media internazionale: alla fine del 2008 i debiti finanziari delle famiglie, inclusivi anche dei crediti erogati da finanziare e prestiti bancari cartolarizzati, risultano di poco inferiori al 60% del reddito, con coefficiente stabile rispetto al 2007, e con crescita rispetto al 33% del 2000 e al 50% del 2005. La media dell'area euro è del 93%, in Spagna si rileva il 130%, in Germania il 90%, in Francia e Belgio l'80%. A questo ha corrisposto una diminuzione dei prestiti concessi dalle banche e dalle finanziarie alle famiglie consumatrici che hanno registrato un tasso di crescita del 6% nel 2008 e del 6,3% nei primi tre mesi del 2009, rispetto al 14,3% del 2006 e 12.5% del 2007. La contrazione assume rilievo su due versanti, naturalmente quello dei prestiti per l'acquisto di abitazioni e quello dell'accesso al credito al consumo. Il problema comincia ad avere consistenza anche in Italia, seppure con diverso spessore rispetto ai principali restanti Paesi dell'area industrializzata.

opportuno tenere presente parametri di ragionevolezza costituzionale che spingono a considerare preminente la tutela del valore della persona anche nell'accesso ai beni.

Nel mercato finanziario è diffusa la preoccupazione per il sovraindebitamento delle famiglie che si presenta più allarmante di quello delle imprese, le quali possono accedere a meccanismi di risoluzione della crisi ed all'esdebitazione. Si pone anche il problema della salvaguardia della dignità del consumatore, perché nei suoi confronti non è possibile, come per l'impresa, tenere distinto il profilo personale e familiare dell'imprenditore da quello patrimoniale dell'impresa; questi profili per il consumatore si mescolano, ponendolo in uno stato di vergogna derivante dalla propria incapacità economica.

Le procedure esecutive individuali determinano, in alcuni casi, un'exasperazione dei momenti rituali che possono modificare la personalità del debitore. Si pensi alla visita dell'ufficiale giudiziario e alla necessità di giustificarsi, spesso mentendo, dinanzi alle richieste di adempimento per ritardare l'intrapresa di azioni esecutive. Questa situazione determina una perdita di fiducia da parte di coloro con i quali si entra in contatto; la menzogna e la vergogna divengono comportamento abitudinario che spingono l'insolvente civile verso una sempre maggiore emarginazione.

In Italia, l'indebitamento del privato, prima dei recenti interventi legislativi attuati con la legge n.3/2012 e successive modifiche, non era oggetto di discipline speciali, non erano attivate le procedure relative al cosiddetto fallimento personale, considerato negli altri ordinamenti come un mezzo di protezione del consumatore. Non erano, tanto meno, previste

procedure di pagamento concordate, tranne gli accordi che liberamente il debitore potrebbe fare con i singoli creditori o con gruppi di creditori.

L'unico istituto, disciplinato negli artt. 1977-1986 c.c., e raramente applicato, è la cessione dei beni ai creditori. Si tratta di un istituto contrattuale che non riguarda necessariamente tutti i creditori e che consiste nella messa a disposizione, tramite mandato, dei propri beni al fine della liquidazione; la cessione ha funzione solutoria e previene esecuzioni a carico del debitore. Il ricavato viene ripartito tra i creditori in proporzione dei rispettivi crediti, nel rispetto delle cause di prelazione ed i creditori che non sono integralmente soddisfatti mantengono le loro ragioni di credito.

E' risultato presente un pregiudizio culturale rispetto all'applicazione della disciplina fallimentare al consumatore e, in genere, all'insolvente civile, che comprende tutti i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione delle procedure concorsuali. L'ostacolo culturale si può sintetizzare nella considerazione che storicamente il concetto d'insolvenza è legato alla figura dell'imprenditore commerciale, mentre quello di sovraindebitamento riguarda l'insolvente civile.

Per sovraindebitamento si intende una situazione patologica che viene determinata dall'impossibilità non temporanea di adempiere regolarmente alle obbligazioni assunte attraverso il ricorso ai redditi e ai beni mobili ed immobili di proprietà. A determinare questa situazione di tensione finanziaria, da cui scaturisce l'incapacità di fare fronte agli impegni finanziari e alle uscite correnti, sono il venire meno delle entrate su cui si pensava di potere contare, causato da un licenziamento, da un infortunio

oppure dal verificarsi di uscite inattese, come spese mediche importanti o un divorzio.

Più precisamente, si distingue tra sovraindebitamento attivo e passivo, per il primo si intende uno stato di emergenza economica dovuto all'eccessivo consumo dell'individuo, non supportata da adeguato reddito, sia presente che futuro; quindi, la scelta incauta del consumatore è alla base del sovraindebitamento attivo.⁴ Invece, il sovraindebitamento passivo si caratterizza per il sopraggiungere di eventi che alterano le capacità correnti di reddito. Vi è, infine, il sovraindebitamento differito⁵, che riguarda due tipologie di nuclei familiari, la prima è quella caratterizzata dalla permanenza in famiglia dei figli oltre il compimento del trentesimo anno di età, dovuto a difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro, o dal ritornare nelle famiglie di origine in seguito ad un divorzio o ad una separazione. La seconda tipologia è quella relativa ai nuclei familiari, i cui consumi sono superiori a quelli possibili con i soli redditi da lavoro, ma che vengono effettuati grazie al contributo di persone anziane conviventi, per il tramite del patrimonio o delle pensioni da queste possedute.

Il sovraindebitamento differito è caratterizzato da situazioni di apparente sicurezza reddituale, la quale cessa quando verrà meno la presenza dell'elemento apportatore di reddito, che ha consentito gli alti consumi dei membri della famiglia ospitante.

⁴ Landi S., *Il sovraindebitamento: analisi dei casi pervenuti al fondo di prevenzione usura Adiconsum*, Adiconsum, 2006.

⁵ Fiasco, *Profili e dimensioni del sovraindebitamento in Italia*, in *Atti del seminario, analisi del fenomeno del sovraidebitamento: quali prospettive per una legge in Italia?*, svoltosi a Roma il 25 gennaio 2001.

Pertanto, i fattori che non consentono al consumatore e alle famiglie di onorare gli impegni finanziari possono essere distinti in tre categorie. La prima è legata all'andamento dell'economia in generale, si pensi all'aumento della pressione fiscale, al costo della vita e all'innalzamento dei tassi di interesse sui prestiti, poi vi sono i fattori estranei alla volontà ed al controllo delle famiglie, riguardanti *shock* esterni, licenziamenti, malattie, decessi che colpiscono la fonte di reddito della famiglia. Infine, vi sono il cattivo controllo della gestione dei redditi e l'esagerata propensione al consumismo, motivata dalla rappresentazione che per appartenere ad un certo livello sociale occorre effettuare spese eccessive che caratterizzano le esigenze di *status* sociale.

Il sovraindebitamento e, in generale, l'insolvenza civile sono stati e continuano ad essere, in questo particolare periodo di crisi economica, oggetto di indagine ed osservazione da parte della Banca d'Italia, dell'ISTAT e delle associazioni di consumatori, i quali forniscono periodicamente una fotografia delle condizioni economiche e finanziarie delle famiglie, consentendone di coglierne le tendenze evolutive. In questo periodo si registrano un peggioramento della condizione economica e finanziaria delle famiglie e, quindi, un aumento degli insolventi civili.

E' questa particolare situazione che spinge il legislatore a valutare l'opzione per una politica della seconda possibilità che dovrebbe condurre incisivamente ad una liberazione dai debiti.

Nella relazione della Banca d'Italia del 2011 per quel che riguarda l'indebitamento viene indicato che, alla fine del 2011, i debiti finanziari delle famiglie si collocano attorno al 65 per cento del reddito disponibile, un

livello ancora contenuto nel confronto internazionale, in particolare nella componente dei prestiti per l'acquisto di abitazione. Per quanto concerne la domanda e l'offerta di credito le tensioni del debito sovrano hanno indotto un rilevante inasprimento della condizione di offerta del credito da parte delle banche, nonché un aumento del costo del credito, determinando un significativo aumento della quota di imprese che hanno avuto difficoltà nell'ottenere i finanziamenti desiderati. Inoltre i debiti finanziari delle imprese sono, nel 2011, aumentati di 19 miliardi. Si registra un calo del risparmio delle famiglie e un aumento della disuguaglianza nella distribuzione tra le famiglie della ricchezza netta ed un peggioramento delle condizioni finanziarie dei nuclei con capofamiglia giovane. Anche le condizioni finanziarie delle imprese hanno subito un peggioramento dalla scorsa estate a causa del calo delle vendite e dell'aumento del costo del denaro.⁶

Quindi, l'eccezionale situazione di crisi economica che investe indifferentemente famiglie ed imprese, ha richiesto una risposta urgente; in particolare, ha spinto il legislatore ad affrontare il problema del sovraindebitamento in una prospettiva sia preventiva che curativa.

Nel d.lgs. n. 141 del 2010 che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2008/48/CE sul credito ai consumatori vi sono diversi aspetti che sanciscono la necessità che il sovraindebitamento del consumatore venga affrontato in sede preventiva; in particolare, oltre alle previsioni in

⁶ Relazione annuale Banca d'Italia 2011; i bilanci aziendali resi fragili dal prolungato periodo di debolezza economica, sono appesantiti da un debito elevato nel confronto storico, sia in rapporto al valore aggiunto sia rispetto ai livelli di capitalizzazione. La crisi del debito sovrano si è trasmessa alle imprese principalmente attraverso il peggioramento delle condizioni di offerta praticate dalle banche, con più elevati tassi di interesse e una più severa selezione della clientela. Le difficoltà finanziarie delle imprese si sono riflesse nell'aumento delle inadempienze nel rimborso dei debiti.

materia di pubblicità, di informazione precontrattuale, di *jus poenitendi* e di estinzione anticipata, determinante misura preventiva risulta essere quella del prestito responsabile. Quest'ultimo è un principio diretto a sottolineare l'importanza che gli intermediari finanziari devono astenersi dal concedere prestiti in modo irresponsabile, senza cioè avere precedentemente valutato la solvibilità del prestatario,⁷ ovvero il merito creditizio.

Per quanto concerne la seconda prospettiva, quella curativa, occorre porre in evidenza che nel nostro ordinamento, prima della legge n.3 del 2012, non vi era una nozione codificata di sovraindebitamento, questo era inteso come una situazione che lede o minaccia la capacità di onorare ordinatamente le obbligazioni scadute: senza, cioè, che tale stato sia in grado di fondare un giudizio prospettico in ordine alla circostanza che quella capacità sia venuta meno in modo reversibile o irreversibile.⁸

Il sovraindebitamento, pertanto, era concepito come l'anticamera dell'insolvenza, la cui nozione è stata sempre associata all'imprenditore commerciale sottoposto all'applicazione della legge fallimentare, manifestando, in tal modo, una remora culturale rispetto alla possibilità di concepire l'insolvenza del consumatore o, in generale del debitore civile.

⁷ Falcone G., *L'indebitamento delle famiglie e le soluzioni normative: tra misure di sostegno e liberazione dai debiti*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale n.346*, Milano, 2009, 190 ss. L'obbligo di valutazione individuale apre le porte, anche nella materia del credito ai consumatori, al principio di adeguatezza, di adattabilità, introducendo la responsabilità in capo alla banca di rendere conto della scelta operata finanziando concretamente il consumatore. Il principio del prestito responsabile diviene centrale se si tiene presente che le scelte di consumo responsabili devono confrontarsi con un mercato che orienta il consumatore, in alcuni casi privo di strumenti critici, verso bisogni irrazionali. Da ciò deriva la conseguenza di aggravare il proprio livello di indebitamento. Per questo, sottolinea l'autore, la tematica del prestito responsabile si lega con quella dell'educazione finanziaria che ha la finalità di indurre l'assunzione di decisioni finanziarie maggiormente responsabili e di favorire comportamenti sempre più consapevoli.

⁸ Falcone G., Op. cit.,199

II. *L'insolvenza del debitore civile e del debitore commerciale: origine ed evoluzione della disciplina.*

Le procedure concorsuali, secondo l'impostazione tradizionale, sono sempre state concepite come un rimedio alla crisi di impresa, e quindi al servizio dell'attività economica. Con la riforma del diritto fallimentare sono stati introdotti istituti, quali gli accordi di ristrutturazione e l'esdebitazione, da tempo presenti in altri ordinamenti, che modificano la connotazione negativa del fallimento, perché danno accesso alla politica della seconda possibilità. In modo particolare, l'esdebitazione del fallito definita *discharge*, secondo la terminologia anglosassone, consistente in una cancellazione dei debiti pregressi, ha posto nuovamente il problema della distinzione tra imprenditore commerciale fallibile ed insolvente civile, in ordine alla applicazione solo al primo della legge fallimentare, soprattutto ora che, mutando la connotazione afflittiva del fallimento, vi sono tali benefici.

Occorre precisare che non vi è una differenza ontologica tra l'insolvenza commerciale e quella civile; il diverso trattamento dipende dal percorso storico che ha riservato una maggiore severità al mercante, finalizzata a soddisfare «esigenze di autodifesa interna alla classe mercantile»,⁹ perché il bene più prezioso per i mercanti era di godere della fiducia dei mercati; l'insolvenza del mercante poneva in crisi questa fiducia e, per questo, era punita severamente. Tale ordinamento settoriale ha originato due discipline

⁹ Galgano, *Lex Mercatoria*, Bologna, 1998, 52.

diverse, una riguardante l'insolvenza del debitore civile e l'altra l'insolvenza del debitore commerciale, che sono state recepite nel codice di commercio napoleonico (1807), in cui si fa riferimento al fallimento del debitore commerciale che cessa i pagamenti. Questo codice è stato il modello di molte legislazioni europee, inclusa quella italiana,¹⁰ per cui si comprende l'affermazione secondo la quale le procedure concorsuali si applicano non al mero debitore, ma ad un soggetto che rivesta le caratteristiche di imprenditore o di commerciante.

In altri Paesi, come la Germania, la Francia e la Spagna, si applica il concorso quando emerge l'insolvenza, a prescindere dalla natura del debitore.

Negli studi storiografici sul diritto statutario italiano, la diversa disciplina dell'insolvenza civile rispetto a quella commerciale, risalente alla legislazione statutaria nei secoli XII-XIV, alla quale va ricondotta la creazione dell'istituto del fallimento, non si basava tanto su di una diversità concettuale dell'insolvenza civile rispetto a quella commerciale.¹¹ In

¹⁰ Sul punto Mazzarella F., in *Fallimento, autonomia contrattuale, impresa: itinerari e figure tra otto e novecento* in *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Giuffrè 2010, 161, afferma che il codice di commercio napoleonico, conformemente al generale clima di "francesizzazione" dell'Europa giuridica, fu molto più che un modello di influenza; diventò l'archetipo legislativo per tutti quei paesi, come l'Italia, l'Olanda, il Belgio, la Spagna e il Portogallo, che scelsero di adottare un sistema fallimentare improntato alla specialità, circoscritto a coloro che degli atti di commercio facevano la loro professione abituale. In Italia, in particolare, dopo la Restaurazione e la generalizzata abrogazione dei Codici napoleonici, il fallimento fu disciplinato, sulla falsariga dell'impianto napoleonico, dal terzo libro delle leggi di eccezione per gli affari di commercio del 1819 nel Regno di Napoli, dal libro III del regolamento provvisorio di commercio del 1821 nello Stato pontificio, dallo stesso *Code de commerce* rimasto in vigore nel Granducato di Toscana e in Liguria, dal libro III del Codice di commercio albertino del 1842 nel Regno sabaudo.

¹¹ Il fallimento ha trovato la sua origine storica nel nostro Paese alla fine del medioevo, ed ha assimilato alcuni principi del diritto romano. Infatti, si presentava come una procedura di carattere penale, diretta contro i commercianti o più in generale contro i debitori insolventi. Secondo il diritto romano quando il debitore non pagava e il debito risultava da sentenza o da confessione, il creditore poteva procedere alla *manus iniectio*, aveva cioè il diritto di mettere in catene il debitore. Se nessuno si presentava entro un certo termine per pagare il dovuto, il creditore poteva uccidere il debitore o venderlo *trans Tiberim* come schiavo. In

entrambi i casi, secondo la disciplina originaria del fallimento, il concetto di insolvenza si identificava con l'incapacità a pagare i debiti e, quindi, con l'insolvibilità, intesa quale stato di insufficienza dei beni del debitore a fare fronte alle obbligazioni. Tale concetto all'epoca degli statuti valeva sia per l'insolvenza del debitore civile, sia per quella del mercante.¹²

Il fattore determinante, nella generalità degli statuti, per l'applicazione della disciplina del fallimento in presenza di inadempimenti e di perdita della garanzia patrimoniale determinata dalla incapienza dei beni, era l'appartenenza alla categoria dei mercanti.

La separazione e l'autonomia della disciplina dell'insolvenza commerciale rispetto a quella civile intervenne, in via definitiva, in epoca più tarda con il codice di commercio del 1808. Separazione che fu ritenuta, del resto, inevitabile per il fatto che nel codice di commercio del 1808, e nei successivi del 1865 e 1882, si introdusse la cessazione dei pagamenti, quale presupposto per l'apertura del fallimento. Nozione questa ultima che andava

questo modo il creditore si appropriava del patrimonio del debitore morto o divenuto schiavo. Questo accadeva, secondo la legge delle XII tavole, anche se i creditori erano di più. Era prevista, inoltre, anche l'ipotesi di latitanza del debitore per sottrarsi al giudizio e alla esecuzione, in questo caso il creditore poteva ottenere un provvedimento dal *praetor*, che gli accordava la *missio in possessionem* contro il debitore *qui fraudationis causa latitat*. Era uno strumento di pressione per indurre il debitore a tornare; se ciò non avveniva si ricorreva alla funzione di reputarlo morto in modo da procedere alla *bonorum venditio* a favore di un terzo. All'inizio dell'epoca dei comuni cominciò la trasformazione del trattamento legale dell'insolvenza e si evolve l'esecuzione personale, la quale diventò monopolio della pubblica autorità. In questo periodo i mezzi esecutivi contro il debitore, previsti dal diritto statutario, erano il bando e la prigionia nelle carceri pubbliche. Con il bando il debitore era messo fuori dalla legge e chiunque poteva offenderlo nei beni e nella persona fino a quando il debito non era soddisfatto; successivamente il carcere per debiti fu sostituito al bando. Diverse erano le sanzioni personali previste per il debitore: la scomunica comminata dalle autorità ecclesiastiche, la rottura del banco, l'obbligo di indossare in pubblico un berretto verde, la pittura infamante che ritraeva l'immagine del fallito e la pietra del vituperio. Tali misure erano tutte finalizzate a togliere al fallito la stima pubblica. Vedi più ampiamente Giuseppe Portale in *Dalla "pietra del vituperio" alle nuove concezioni del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, in *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Giuffrè, 2010, 5; Ferrara jr.(- Borgioli), *Il fallimento*, quinta ediz., Giuffrè 1995, 51ss.

¹² Frascaroli Santi E., *Crisi dell'impresa e soluzioni stragiudiziali*, in *Trattato di dir. comm. e dir. pubbl. dell'econ.*, diretto da F. Galgano, Padova, 2005.

distinta da quella di insolvibilità, nel senso che pur non considerando le due nozioni in totale antitesi tra di loro si intendeva, peraltro, affermare che il fallimento può sussistere senza l'insolvibilità, come pure l'insolvibilità senza fallimento, in quanto un debitore poteva essere solvibile essendo l'attivo superiore al passivo e trovarsi, tuttavia, in stato di cessazione dei pagamenti per carenza di liquidità ed essere, quindi, dichiarato fallito.

La diversa disciplina per la repressione dell'insolvenza del debitore civile rispetto a quella del commerciante si attuò definitivamente nella legislazione italiana seguendo l'esempio dell'esperienza francese. In Francia, infatti, con il *code de commerce* del 1807 si abbandonò la disciplina dell'"Ordinanza" del 1673, nella quale le norme in materia fallimentare erano assai generiche, anche se di fatto applicate ai soli commercianti. Mentre, per il caso di insufficienza del patrimonio del debitore a fare fronte all'adempimento delle proprie obbligazioni, non si faceva distinzione alcuna tra debitore civile e commerciale, ma si ricorreva alla disciplina del concorso dei creditori secondo le norme della procedura di *déconfiture*. Fu, invece, con la regia dichiarazione del 10 giugno 1715 che si accordò la competenza in materia di fallimento ai tribunali consolari, che costituirono l'antecedente dei tribunali di commercio del *code de commerce*.¹³

Nel primo codice di commercio dell'Italia unita del 1865 si scelse di circoscrivere l'applicazione del fallimento ai soli commercianti. La differenza di trattamento secondo Borsari risultava essere una conseguenza inevitabile del diverso giro di affari e di rapporti che esisteva tra debitore

¹³ Frascaroli Santi E., *L'estensione degli accordi di ristrutturazione dei debiti (art.182 bis l.fall.) all'imprenditore agricolo: un primo passo verso il fallimento del debitore civile?*, in *Giustizia senza confini studi offerti a Federico Carpi*, BUP 2012, 214.

civile e debitore commerciale, talché <<la professione del commerciante, aprendo la via dei subiti guadagni, non impone doveri diversi da quelli che vincolano ogni altro cittadino che assume delle obbligazioni, ma lo espone a più gravi conseguenze se non le adempie con la più scrupolosa puntualità>>.¹⁴

Durante la fase preparatoria del codice di commercio del 1882, si pose il problema di decidere quale regime adottare, se quello di ascendenza francese, del fallimento limitato ai commercianti, o quello di ascendenza germanica, del concorso esteso a tutti. Il legislatore dell'epoca optò per il modello fallimentare francese che limitava l'applicazione del fallimento ai soli commercianti, volendo rendere la procedura dei fallimenti più rigorosa ed impedire che la stessa potesse essere aggirata dai debitori di mala fede.¹⁵ Tale scelta non era condivisa dalla dottrina, in particolare Cesare Vivante, il quale era favorevole ad una esecuzione collettiva uniforme per tutti i cittadini. Analogo il giudizio di Ercole Vidari che considerava favorevolmente la scelta di quei legislatori che avevano provveduto ad eliminare qualunque differenza sostanziale tra stato di fallimento e quello di insolvenza, sottoponendo il debitore, a prescindere dalla sua natura commerciale o civile, ad una procedura concorsuale uniforme, in quanto vi è

¹⁴ *Codice di commercio del regno di Italia*, annotato da L. Borsari, parte II, Torino-Napoli, UTE, 1869, 759.

¹⁵ Questa scelta non era condivisa dal deputato Giovanni Battista Varè, il quale durante i lavori parlamentari criticò il disegno di legge del nuovo codice di commercio. In particolare espresse le proprie perplessità sulla riserva alla sola classe dei commercianti dell'istituto legale del fallimento, derogando alla regola che ogni cittadino sia uguale dinnanzi alla legge e consentendo a coloro che hanno mancato ai loro impegni di essere trattati in modo diverso, a secondo che piaccia al codice o all'arbitrio dei tribunali di classificarli fra i commercianti ed i non commercianti. Precisò, inoltre, che il vero progresso legislativo, starebbe nell'estendere questo istituto anche agli oberati civili, in quanto se si crede che questo istituto risponda ai bisogni del vero e del giusto, non vi è motivo serio di restringerne l'applicazione ad una unica classe.

alla base, in ambedue i casi, il medesimo fatto economico ovvero l'impossibilità del debitore di soddisfare le proprie obbligazioni.¹⁶

Vivante, inoltre, lamentava che il fallimento era considerato dal legislatore del 1882 come un fenomeno morboso da prevenire con gravi sanzioni e non come una necessità fisiologica del commercio di cui il fallito non è che una vittima.

Al codice di commercio del 1882 è subentrata la legge fallimentare disciplinata nel r.d. 16 marzo 1942, n. 267, la quale ha mantenuto ferma la distinzione tra insolvenza commerciale ed insolvenza civile e ha conservato una visione afflittiva, irrigidendo alcuni profili del sistema precedente in quanto informata ad un principio autoritario.

Tale legge è stata oggetto di critiche severe e a partire dal 1970 si sviluppano censure ad opera di diversi autori (fra i tanti: Abbadessa; Bonsignori; Libertini) che, tenendo presente le indicazioni provenienti dal sistema inglese e da quello statunitense, si pensi al *Chapter 11* del *Bankruptcy Code* degli Stati Uniti, sottolineano la mancanza di adeguatezza della legge fallimentare del 1942 rispetto agli importanti mutamenti della realtà socio economica del paese, e, pertanto, l'inefficienza di tale legge a far fronte alle nuove esigenze del mercato. Emerge, quindi, la necessità di una moderna legge sull'insolvenza, la cui funzione deve essere quella di portare all'evoluzione da una concezione soggettiva, afflittiva e sanzionatoria, tesa ad espellere dal mercato il debitore insolvente, ad una diversa configurazione oggettiva, incentrata sull'attività di impresa e diretta a realizzare un migliore contemperamento della istanza di tutela dei creditori

¹⁶ Mazzarella F., op. cit., 181.

dell'imprenditore insolvente, da un lato, e di salvaguardia dell'organismo produttivo e di valorizzazione delle attività e della pluralità di interessi che esso coinvolge, dall'altro.

L'impatto di tali critiche, unitamente all'esempio delle nuove legislazioni francese e tedesca sull'insolvenza hanno condotto ad una profonda riforma della legge fallimentare del 1942, realizzata progressivamente con il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80; con il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 e con il d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.¹⁷

Con tale riforma il nostro legislatore, tenendo ferma la distinzione tra debitore civile e debitore commerciale, non ha preso in considerazione il c.d. fallimento civile, non adeguandosi a quelle numerose legislazioni che lo ammettono. Occorre, inoltre, tenere presente che il nuovo art.1 l.f. restringe il campo di applicazione della legge ad imprenditori di dimensioni più grandi rispetto a prima, aumentando il numero di soggetti che restano così esclusi anche dai benefici ora previsti.

A tale riguardo si potrebbe porre il problema di violazione del principio di uguaglianza, *ex art. 3* della Costituzione, per l'impossibilità di potere usufruire, da parte dell'insolvente civile, degli istituti di favore, previsti con la riforma della legge fallimentare. La questione di legittimità costituzionale della legge fallimentare, in un contesto diverso, è stata già posta negli anni 70 e nell'80; la Corte Costituzionale nella sentenza del 27 luglio 1982¹⁸ ha affermato che il diverso trattamento fatto all'insolvenza commerciale e

¹⁷ Giuseppe Portale, *Dalla <<pietra del vituperio>> alle nuove concezioni del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, in *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Giuffrè 2010, 13.

¹⁸ Corte cost. 27 luglio 1982, n.145, in *Foro it.*, 1982, I, c. 3006, stesa da Andrioli.

all'insolvenza civile sfugge al giudizio di conformità ai principi costituzionali, riservato al giudice delle leggi, per rientrare nell'aria di scelte discrezionali proprie del legislatore. Inoltre, la Corte Costituzionale ha osservato che «nell'assoggettare alle procedure del fallimento gli imprenditori commerciali e non la generalità dei cittadini, la legge ha avuto riguardo alla natura dell'attività da essi esercitata, giacché lo svolgere attività organizzata in impresa costituisce una situazione obiettivamente diversa da quella di chi svolge una attività di diverso tipo, e non è irrazionale l'aver limitato alla prima la disciplina concorsuale, né sono arbitrari i motivi di tale limitazione»». Secondo la Corte, la diversa condizione dell'imprenditore rispetto al debitore civile, riposa sulla considerazione che l'insolvenza civile produce effetti pregiudizievoli solo per singoli rapporti obbligatori, mentre il dissesto commerciale si ripercuote sul sistema dei traffici più in generale, determinando, così, pregiudizio al ceto dei creditori, al sistema creditizio ed al fondamento della vita del commercio¹⁹.

Si è, pertanto, di fronte ad una valutazione di politica economico-sociale che può essere oggetto, in considerazione della straordinaria diffusione del credito al consumo e del sovraindebitamento delle famiglie, di nuove e diverse riflessioni sul campo di applicazione della disciplina fallimentare.

III. *L'attuale bisogno di concorsualità.*

Alla luce del diffuso fenomeno del sovraindebitamento del consumatore e dell'incremento del credito al consumo, l'opzione di politica legislativa di disciplinare in modo diverso l'insolvenza commerciale e quella civile,

¹⁹ Corte Cost., 23 marzo 1970, n. 43.

sembrerebbe meno giustificabile, perché anche il debitore civile accede al credito bancario e finanziario e può, rispetto ad una pluralità di creditori, diventare insolvente. Pertanto, è palmare il bisogno di concorsualità, essendo la situazione simile a quella dell'imprenditore commerciale.

L'introduzione del fallimento delle persone fisiche, tenendo presente la lievitazione di costi e l'assorbimento di risorse che la procedura esecutiva e la successiva vendita giudiziaria determinano per l'ordinamento giudiziario, dovrebbe realizzare un risparmio economico. Vi è, infatti, uno sbilanciamento d'impegno delle risorse del sistema giudiziario per le procedure esecutive rispetto a quelle impiegate per la risoluzione dell'insolvenza delle imprese e, in tale contesto, creditori e debitori non ottengono un trattamento migliore sotto il profilo della celerità e soddisfazione.

Per l'insolvente civile il fallimento appare più appropriato rispetto all'esecuzione individuale; il carattere statico della responsabilità patrimoniale e il possibile ampio numero dei creditori premiano solo quelli più callidi e privi di scrupolo, che per primi prendono l'iniziativa, mentre gli altri, che giungono più tardi, potrebbero non trovare soddisfazione. Il fallimento, invece, apre il concorso tra tutti i creditori, i quali avvisati dal curatore, sono messi in condizioni di concorrere presentando la domanda di ammissione al passivo. Inoltre, se si considera che con la riforma del diritto fallimentare sono stati introdotti degli istituti che consentono di prevenire la crisi, come gli accordi di ristrutturazione oppure nel caso di insolvenza, *ex art. 5 legge fallimentare*, di concludere la procedura fallimentare con

l'esdebitazione, la differenza di trattamento tra insolvente civile e imprenditore soggetto al fallimento appare evidente.

La giustificazione di questa duplicità di procedure, esecuzione individuale e concorsuale, viene fornita facendo riferimento al carattere patrimoniale dell'insolvenza civile, che ha una natura statica e al carattere finanziario, quindi alla natura dinamica della responsabilità patrimoniale commerciale. Ciò, però, non tiene conto, da un lato, del mutamento delle abitudini dei consumatori che accedono con frequenza al finanziamento e del mutamento del mercato che facilita ed invoglia queste forme di finanziamento del consumo, dall'altro, ancora, che nella categoria dell'insolvente civile, tra i soggetti che possono trovarsi in condizioni di sovraindebitamento, non vi è solo il consumatore, ma anche lavoratori autonomi, liberi professionisti e, in particolare, tutti quegli imprenditori che non rientrano nei criteri dimensionali, stabiliti dall'art. 1 l. fall.. Questi ultimi risultano penalizzati, in quanto preferirebbero piuttosto fallire e beneficiare dell'esdebitazione, della possibilità, cioè, di riprendere una nuova attività, senza il peso dei crediti, non interamente soddisfatti, piuttosto che sottoporsi alla procedura esecutiva individuale.

Occorre rilevare che la cancellazione dei debiti determina per i creditori una perdita secca e l'effetto prevedibile è l'irrigidimento nella concessione dei prestiti²⁰. Tale perdita colpirebbe i creditori non professionali, i quali non facendo ricorso, come le banche e gli istituti finanziari, alle cc.dd. centrali rischi, non possono rendersi conto in modo tempestivo, né effettuare una valutazione preventiva dello stato di insolvenza del debitore non

²⁰ Nigro, *L'insolvenza delle famiglie nel diritto italiano*, in *Dir. banca e mercato fin.*, 2008, 199-206; Stanghellini, *Le crisi di impresa tra diritto ed economia*, Bologna, 2007, 169.

esercitante attività di impresa. Inoltre, se può apparire giustificabile la concorsualità e il *discharge* per le imprese anche piccole, in considerazione della circostanza che chi concede credito ad un imprenditore è a conoscenza che lo stesso è funzionale all'esercizio del rischio di impresa ed è, pertanto, con esso coinvolto, la medesima giustificazione non può aversi per gli altri insolventi civili. In questo caso, se si prende in considerazione la maggiore tutela del consumatore nel rapporto obbligatorio si rischierebbe di sbilanciare il regime della responsabilità²¹.

Il bisogno di concorsualità, analizzato tenendo presente la posizione dei creditori, è quindi avvertito non dalle banche o dalle società finanziarie, le quali hanno gli strumenti e sono messe in condizioni di conoscere l'imminenza della decozione del proprio debitore, attivandosi immediatamente con iniziative esecutive per la soddisfazione delle proprie ragioni. Anzi, proprio per questo tipo di creditori, l'apertura della procedura concorsuale è auspicabile che non avvenga, in quanto banche e società finanziarie sarebbero obbligate a concorrere con gli altri creditori ed attendere per la soddisfazione il tempo necessario per l'espletamento della procedura.

Al contrario, i creditori non professionali o involontari, non avendo a disposizione strumenti di valutazione preventiva, che consentono tempestivamente la percezione dell'insolvenza del proprio debitore, subirebbero un pregiudizio, non potendo tempestivamente attivare la procedura esecutiva²². Quindi, l'applicazione della procedura concorsuale

²¹ Porreca, *L'insolvenza civile*, in *Le riforme della legge fallimentare*, a cura di Didone, 2009, 2098.

²² Spagnuolo, *L'insolvenza del consumatore*, in *Contratto e impresa*, n. 3, 2008.

all'insolvente civile potrebbe giustificarsi e risultare preferibile per la tutela dei diritti dei creditori estranei al sistema bancario e finanziario, assicurando una soddisfazione paritaria. Il prezzo, però, della maggiore garanzia del creditore involontario, nell'esecuzione e soddisfazione del proprio diritto di credito in modo paritario con i creditori professionisti, deve essere bilanciato con l'applicazione di meccanismi di esdebitazione determinanti una falcidia del credito che non sarà più esigibile. Infatti, le procedure concorsuali da applicare al debitore civile, previste nella maggior parte dei paesi dell'UE, hanno lo scopo di realizzare la rimessione dei debiti.

Si sottolinea una differenza di finalità della procedura concorsuale, infatti per l'imprenditore commerciale vi sono due finalità, da un lato la tutela del mercato attraverso la rimozione, o riallocazione degli organismi produttivi che non producono ricchezza, assorbendo invece solo risorse; dall'altro, consentire il reinserimento dell'imprenditore fallito che abbia collaborato con gli organi del fallimento, sia per l'emersione dell'insolvenza, sia per un corretto e rapido svolgimento della procedura. In tal modo, si incentiva la nascita di nuove imprese, cioè il rischio di impresa, perché il fallimento non viene considerato più come un disonore, ma come un evento che fisiologicamente può verificarsi nella dinamica dei rapporti commerciali con il mercato.

Nei confronti dell'insolvente civile queste considerazioni non sono corrette, perché la finalità dell'applicazione della procedura concorsuale è tesa non alla selezione o alla tutela del mercato, ma unicamente a

ripristinare la capacità di gestione del bilancio²³ familiare e a recuperare la capacità di consumo dell'individuo. Questa è l'esigenza finale, ovvero l'attuazione di meccanismi esdebitativi che consentono al consumatore di liberarsi dal debito.

Tenendo presente ciò, appare chiaro che il dubbio sulla persistenza di una diversità di discipline dell'insolvenza per il debitore commerciale e quello civile non può riferirsi solo alla posizione dei creditori, e valutare quale soddisfi meglio le loro esigenze di tutela, ma deve avere riguardo anche alla posizione del debitore e ai vantaggi che a questo possono conseguire dalla procedura concorsuale.

Un'altra considerazione attiene al *moral hazard* che potrebbe verificarsi, vale a dire un ricorso eccessivo e spregiudicato al consumo, con la consapevolezza di poter poi beneficiare dell'esdebitazione. Questi casi si sono verificati negli Stati Uniti, tanto da determinare una restrizione di tali norme di favore.

La risposta alla domanda sul perché il debitore civile debba essere escluso dal fallimento, in passato si è limitata all'indicazione di una scelta di politica legislativa ed al carattere sovraordinato del principio di responsabilità patrimoniale, contenuto nell'art. 2740 c.c. . Il primo effetto sul mercato che deriverebbe dall'applicazione del fallimento all'insolvente civile sarebbe la limitazione di concessioni di credito e l'innalzamento dei tassi di interesse che causerebbero una crisi, dovuta ad una contrazione della domanda di beni di consumo.

²³ Brogi, *Bilancio ed indebitamento delle famiglie italiane*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2004, 278.

Al momento, sono prevalentemente i consumatori, i professionisti e le famiglie ad avvertire questa differenza di trattamento. Per le imprese che non rientrano nei limiti indicati dall'art. 1 l. fall., quindi non fallibili, resta sempre la possibilità di limitare la responsabilità patrimoniale attraverso la costituzione di società a responsabilità limitata, ed ora con la riforma del diritto societario, anche attraverso la costituzione di società unipersonali a responsabilità limitata, che consentono di tenere distinti gli aspetti patrimoniali da quelli meramente personali del socio, senza confusione.

Durante i lavori preparatori di riforma della legge fallimentare si era posto il problema dell'applicazione di meccanismi di esdebitazione anche all'ipotesi dell'insolvente civile, ma infine si è scelto di mantenere la distinzione tra le due procedure e di applicare ai soli soggetti fallibili questi istituti di favore, adducendo quale motivazione che si era fuori dai limiti della delega.

Tale scelta ha fatto emergere il dubbio che possa esservi una non conformità al principio di parità di trattamento, previsto dall'art. 3 Cost., infatti se il fallimento è divenuto un mezzo che consente all'imprenditore in decozione, incapiente il suo patrimonio, di liberarsi dai debiti residui, pare legittimo chiedersi perché non sia possibile un paritetico trattamento anche per l'insolvente civile. Sarebbe sembrato opportuno «prendere dalla nuova disciplina fallimentare, con duttilità e pragmatismo, i profili più efficaci ed estenderli all'esecuzione individuale»²⁴.

²⁴ Panzani L., *L'esdebitazione. La riforma del fallimento e delle procedure esecutive individuali: una riforma mancata*, in *Le società*, 2007, 478.

IV. *Benefici e conseguenze negative per i creditori e per il debitore derivanti dell'estensione della procedura fallimentare all'insolvente civile*

Il legislatore, anche in considerazione della presenza nei Paesi dell'UE di leggi disciplinanti l'insolvenza civile, ha timidamente valutato l'opportunità, anche per il nostro Paese, di prevedere una disciplina specifica. Si è avviato un *iter* di formazione di una legge che prendesse in considerazione le problematiche relative all'insolvente civile e al consumatore. Tale *iter* è stato travagliato e solo recentemente concluso.

E' possibile annoverare nel corso delle ultime legislature diversi disegni di legge finalizzati a disciplinare l'insolvenza civile. Inizialmente la dottrina, considerata la scelta dualistica del nostro legislatore, ha posto in evidenza i benefici che l'estensione della procedura fallimentare avrebbe prodotto per il debitore e per i creditori. Si è riaperto un dibattito, per lungo tempo sopito, risalente alla scelta, sopra indicata, che il legislatore nell'ottocento aveva fatto.

L'applicazione della procedura concorsuale al debitore civile offre, a parità di massa passiva e di massa attiva iniziale una maggiore tutela. I creditori grazie alla procedura esecutiva concorsuale ottengono una soddisfazione maggiore rispetto a quella che potrebbero ottenere nell'ambito del processo esecutivo individuale. Ciò per diverse ragioni, in primo luogo la legge fallimentare prevede un'estensione dei soggetti che possono fare parte della procedura esecutiva concorsuale differente rispetto a quella individuale. Il numero dei creditori fallimentari, cioè il concorso nel fallimento ha un limite quantitativo più rigido rispetto a quello che caratterizza il concorso nell'espropriazione singolare, perché ciascun

creditore nel fallimento si trova a concorrere solo con altri creditori il cui credito sia sorto necessariamente prima dell'inizio della procedura, mentre nell'esecuzione individuale il creditore procedente si trova a concorrere anche con i creditori il cui credito sia sorto dopo l'inizio della procedura esecutiva²⁵.

Anche l'entità del patrimonio aggredibile nel fallimento è maggiore rispetto all'esecuzione individuale, in quanto vi sono precise disposizioni che prevedono l'inefficacia di pagamenti fatti e ricevuti dal debitore dopo la dichiarazione di fallimento, nonché l'inefficacia di atti di disposizione di beni pregiudicanti la garanzia patrimoniale; ciò consente una maggiore soddisfazione dei creditori.

La presenza del curatore, organo del fallimento che ha l'amministrazione del patrimonio fallimentare e che è tenuto a compiere tutte le operazioni della procedura, consente ai creditori del fallimento di soddisfarsi su beni intesi come situazioni giuridiche attive, che il creditore individuale non può pignorare: si pensi ai diritti potestativi e ai diritti a prestazioni di *facere* o di dare.

Il curatore, inoltre, svolge un'attività di ricostruzione del patrimonio utilizzando, oltre alla revocatoria ordinaria, disponibile pure per i creditori individuali, anche la revocatoria fallimentare. Ciò comporta importanti conseguenze perchè dal punto di vista dell'oggetto dell'azione si fornisce ai creditori fallimentari la possibilità di revocare i pagamenti fatti dal fallito, mentre i creditori del debitore civile non possono revocare i pagamenti che questi abbia fatto in loro pregiudizio. Basti tenere presente che l'art. 65 l.f.

²⁵ Castagnola A., *L'insolvenza del debitore civile nel sistema della responsabilità patrimoniale* in *Analisi giuridica dell'economia*, Il Mulino, 2004, 245.

dichiara privi di effetto i pagamenti anticipati di crediti che scadono nel giorno della dichiarazione di fallimento o posteriormente se sono stati eseguiti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento.

Allo stesso principio s'ispira l'art. 67, 1° comma n.2, l.f. che consente la revoca dei pagamenti di debiti pecuniari scaduti ed esigibili, non effettuati con denaro o con altri mezzi normali di pagamento, se compiuti nell'anno anteriore alla dichiarazione di fallimento; ed il secondo comma della prefata norma che consente la revoca, se il curatore prova che l'altra parte conosceva lo stato di insolvenza del debitore, dei pagamenti di debiti liquidi ed esigibili compiuti entro sei mesi dalla dichiarazione di fallimento. Tale norma prevede anche, alle stesse condizioni, la revoca degli atti a titolo oneroso e di quelli costitutivi di un diritto di prelazione, per debiti anche di terzi, contestualmente creati.

Analoga tutela non è prevista per il creditore individuale in quanto, al di fuori dal fallimento, l'adempimento di un debito scaduto non è soggetto a revoca, *ex art. 2901, 3° comma, c.c.* .

Un'ulteriore e maggiore tutela dei creditori fallimentari rispetto ai creditori individuali è rappresentata dalla disposizione contenuta nell'art. 64 l.f. che esonera il curatore fallimentare dall'onere di agire in giudizio per la declaratoria di inefficacia, che opera *ex lege*, sia degli atti a titolo gratuito compiuti dal fallito nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento, sia, *ex art. 65 l.f.*, dei pagamenti anticipati dei debiti che scadono dopo la dichiarazione di fallimento. In questi casi, la legge detta una serie di presunzioni che coprono l'intera fattispecie e che esimono il curatore dalla

prova di altro, che non sia il compimento dell'atto gratuito o del pagamento anticipato nel periodo sospetto.

Inoltre, i creditori fallimentari possono aggredire beni che il creditore individuale, non può aggredire. Infatti, il trasferimento ad un terzo di buona fede, dopo la dichiarazione di fallimento, di un bene mobile non registrato, è inefficace e si prescinde dallo stato soggettivo dell'avente causa. Ciò non accade per il creditore individuale perché il trasferimento del bene mobile non registrato dopo il pignoramento non è opponibile al creditore pignorante se l'avente causa ha acquistato il possesso in buona fede; pertanto l'atto è inefficace solo nell'ipotesi di mala fede del terzo.

Tale differenza di tutela risulta ancora più evidente nell'ipotesi di trasferimento di un bene immobile avvenuto rispettivamente prima del fallimento o prima del pignoramento: nel primo caso, se l'acquirente non ha trascritto l'acquisto prima della sentenza di fallimento, i creditori fallimentari, secondo l'art.45 l.f., possono soddisfarsi sul bene trasferito e oramai di proprietà del terzo senza che costui abbia la possibilità di rendere loro opponibile il trasferimento mediante l'effettuazione delle prescritte formalità. Ove, invece, il trasferimento del bene immobile abbia avuto luogo prima del pignoramento e l'avente causa non abbia trascritto l'acquisto prima dell'inizio del procedimento esecutivo, egli ha la possibilità di salvare il suo acquisto se procede alla trascrizione prima che sia trascritto il pignoramento²⁶.

²⁶ Castagnola A., *op.cit.*, 250.

Emerge, pertanto, dai casi appena rappresentati, che i creditori fallimentari possono soddisfarsi su beni che, invece, un creditore individuale non avrebbe a disposizione del proprio soddisfacimento.

Identiche riflessioni si possono fare per quanto concerne i pagamenti ricevuti direttamente dal fallito dopo la sentenza dichiarativa di fallimento, da un suo debitore. Anche, in questo caso, vi è una disciplina più favorevole per i creditori fallimentari perché tale pagamento è per loro inefficace; infatti, il debitore del fallito ha mal pagato, essendo tenuto ad effettuare tale pagamento al curatore fallimentare, per cui sarà costretto, *ex art. 44 l.f.*, ad effettuare correttamente un nuovo pagamento, senza avere la possibilità di esimersi adducendo di non avere avuto conoscenza del fallimento posto che la sentenza dichiarativa di fallimento è soggetta a pubblicità. Ciò non accade per l'esecuzione individuale perché in questo caso è necessario che il creditore pignorante notifichi il pignoramento al terzo *debitor debitoris*, pena l'efficacia liberatoria nei suoi confronti del pagamento che questi compia nelle mani del debitore esecutato, ancorché dopo che a quest'ultimo il pignoramento sia stato notificato.

Anche in quest'ultimo caso vi è una differenza di trattamento, cioè una maggiore possibilità di soddisfazione e una minore soggezione ad oneri per i creditori concorsuali rispetto a quelli individuali. Pertanto, le norme protettive del ceto creditorio sono più penetranti delle norme protettive del creditore individuale.

Nel processo esecutivo, anche gli oneri per il creditore procedente sono maggiori rispetto ai creditori fallimentari; mentre il creditore individuale deve reperire i beni di cui chiedere il pignoramento o affidarsi alla ricerca

dell'ufficiale giudiziario, il curatore è in questo compito facilitato, potendo contare sulle scritture contabili del fallito. Inoltre nel processo esecutivo individuale è necessario il continuo impulso del creditore a pena di estinzione, mentre nel fallimento tale impulso è continuamente fornito dal curatore, a tutela della massa dei creditori, senza che la loro inerzia comporti conseguenze sfavorevoli per la loro soddisfazione. Inoltre, nel processo esecutivo individuale, la soddisfazione del creditore può subire uno stallo o un ritardo dovuto alla sospensione del processo esecutivo disposta in seguito alla proposizione dell'opposizione del debitore o di un terzo. L'esecuzione concorsuale non può, invece, essere sospesa, perché in caso di reclamo contro la sentenza dichiarativa di fallimento, proposto dal debitore o da qualunque interessato, non opera, *ex art. 18, 3° comma, l.f.*, la sospensione degli effetti della sentenza impugnata.

A quanto esposto, si aggiunge la tutela penale di cui godono i creditori fallimentari e non i creditori individuali; infatti, il fallito che distragga i suoi beni prima del fallimento è punito dalla bancarotta preferenziale o per distrazione, mentre il debitore è perfettamente libero di distrarre, prima del pignoramento, i suoi beni.

Se si analizza la posizione dell'imprenditore commerciale fallibile rispetto a quella del debitore civile, si ripete su un diverso piano la differenza sopra indicata tra i creditori dell'imprenditore commerciale ed i creditori del debitore civile. La sottrazione del debitore civile agli effetti personali e patrimoniali scaturenti dalla sentenza dichiarativa di fallimento, nonché alla relativa disciplina penale deve essere bilanciata dalla impossibilità di accedere agli accordi di ristrutturazione, al concordato

preventivo e all'istituto della esdebitazione. Esaminato tale bilancio sembrerebbe preferibile per il debitore civile l'applicazione della legge fallimentare o quanto meno dei nuovi istituti; risulta, infatti, che rispetto all'originaria disciplina fallimentare contenuta nel regio decreto n. 267 del 1942, le riforme apportate alla legge fallimentare nel triennio 2005/2007 hanno mutato la concezione di carattere afflittivo del fallimento. L'imprenditore decotto, seguendo le esperienze di Stati vicini all'Italia, come la Germania e la Francia e, in modo particolare, i Paesi di *common law*, non è più considerato come un pericolo per il mercato da emarginare; il fallimento è ora valutato come un fatto fisiologico che appartiene al mercato nel quale il fallito deve trovare nuove possibilità di riprendersi e migliorare, salvaguardando nella misura maggiore possibile esperienze ed unità produttive.

Dei nuovi benefici previsti per l'imprenditore commerciale fallibile, anche nella fase tesa alla ristrutturazione concordata della crisi di impresa, il debitore civile ne è restato escluso. Autorevole dottrina, infatti, dopo la riforma della legge fallimentare aveva rimproverato al legislatore di essere stato impreciso e talvolta oscuro nell'elaborazione delle singole norme; di non avere previsto un procedimento d'allerta o di prevenzione della crisi e soprattutto di non avere esteso la possibilità di fare ricorso alle procedure concorsuali agli imprenditori agricoli e più in generale al debitore civile. In modo particolare quest'ultima critica appariva tagliente e insidiosa perchè arrivava a ventilare la possibilità di una pronuncia d'incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, in quanto la possibilità di pervenire ad una soluzione concordata della crisi ed ottenere l'esdebitazione

sarebbe stata riservata a certe categorie di soggetti, cioè agli imprenditori commerciali non piccoli, e negata ad altre.²⁷

IV.I *Gli aspetti critici dell'estensione del fallimento all'insolvente civile.*

Secondo una diversa corrente di opinione, l'esclusione del debitore civile dall'applicazione dei benefici previsti per l'imprenditore fallibile, troverebbe la sua *ratio* in una serie di considerazioni, in primo luogo nella necessità di evitare comportamenti opportunistici dei debitori che si potrebbero sentire incentivati al ricorso al debito al di là delle proprie capacità di adempimento. Da ciò deriverebbero degli effetti prociclici, cioè distruzione della ricchezza e restrizione dell'accesso al credito per la generalità dei creditori.

Infatti, la possibilità per l'insolvente civile di conseguire l'esdebitazione per i propri debiti che non si è in grado di soddisfare con il proprio attuale patrimonio, potrebbe incidere sulla disponibilità e sul costo del credito, in particolare sul credito non garantito, quale quello al consumo o quello derivante dall'impiego di carte di credito. L'applicazione del *discharge* indurrebbe i soggetti finanziatori a predisporre adeguate cautele tra cui la previsione di requisiti più stringenti per la valutazione del merito creditizio e condizioni di finanziamento più onerose per gli individui più a rischio²⁸.

In secondo luogo, la previsione di procedure concorsuali per la generalità delle persone fisiche, analizzata tenendo presente la prospettiva della tutela

²⁷ Terranova G., *Composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Il civilista*, Giuffrè, 2012, 7.

²⁸ Spagnuolo D., *L'insolvenza del consumatore*, in *Contratto e impresa*, Cedam, 2008, n.3, 681.

del creditore, non appare coerente con l'esigenza di tutela delle imprese bancarie e finanziarie, erogatrici del credito al consumo ed in generale con la necessaria tutela del mercato creditizio. La concessione del credito alle famiglie si basa sulla garanzia del patrimonio attuale del debitore e sul reddito certo che viene percepito e che presumibilmente verrà percepito, in particolare se si è in presenza di un mero consumatore, e non invece sulla futura produttività dell'iniziativa economica. In tal modo, l'impresa erogatrice del finanziamento potrà conoscere anticipatamente i beni sui quali fondare la garanzia per l'adempimento.

L'esistenza di strumenti informativi, quale la Centrale dei Rischi della Banca d'Italia e di altre banche dati privati, consentono di conoscere in modo tempestivo la situazione debitoria dei clienti e di verificare costantemente la loro solvibilità. Pertanto, l'istituto di credito, conosciuto il rischio imminente di *default* del proprio debitore, potrà attivare le procedure esecutive, per ottenere il pieno soddisfacimento delle proprie ragioni, prima degli altri creditori.

L'estensione della procedura concorsuale anche al debitore civile pregiudicherebbe l'istituto di credito che si vedrebbe costretto a partecipare in concorso con gli altri creditori. Per questi ultimi il bisogno di concorsualità potrebbe giustificarsi nella prospettiva di una maggiore loro tutela, assicurandone una soddisfazione paritaria con i creditori appartenenti al sistema bancario e finanziario. Questa maggiore tutela, però, deve essere comparata con la possibile falcidia definitiva del credito, conseguente all'applicazione dell'esdebitazione.

La tesi sopra esposta, secondo cui l'applicazione della procedura concorsuale al debitore civile sarebbe vantaggiosa per tutto il ceto creditorio, perché consentirebbe una maggiore soddisfazione rispetto al processo esecutivo individuale per effetto del limite quantitativo alla formazione della massa passiva in modo più rigido rispetto all'espropriazione singolare e, inoltre, per l'effetto del sistema delle revocatorie, dovrebbe essere valutata con maggiore attenzione. Infatti, l'applicazione della procedura concorsuale al debitore civile non può impedire a quest'ultimo di contrarre ulteriori debiti per assicurare il sostentamento proprio e della propria famiglia. Inoltre, per il soggetto non imprenditore potrebbe emergere la necessità di una più ampia libertà di consumo da parte dello stesso debitore, stante il rilievo preminente della tutela dei valori legati alla persona umana e la necessità di non sacrificare eccessivamente la personalità del debitore²⁹. Questo potrebbe pregiudicare di più i creditori concorsuali, in conseguenza della possibile eventuale preferenza degli ulteriori crediti rispetto a quelli pregressi, se ad essi sia attribuito il grado della prededuzione. E, infatti, l'eventuale preclusione al concorso per i creditori successivi alla apertura della procedura, comporterebbe la difficoltà per lo stesso debitore di potere acquisire i mezzi necessari per il sostentamento proprio e dei familiari. Anche l'istituto della revocatoria risulta poco conformabile alle vicende patrimoniali del soggetto non imprenditore, essendo da escludere l'inefficacia degli atti normali posti in essere dal privato nell'ambito degli ordinari rapporti di consumo.

Queste considerazioni sulla ridotta utilità, per il ceto creditorio, dell'estensione della procedura concorsuale al debitore civile, evidenziano

²⁹ Spagnuolo D., op. cit., 687.

una concezione di esclusivo *favor* per l'insolvente civile. Il fine sarebbe di consentire al debitore civile la rimessione dei propri debiti, essendo assente ogni finalità di selezione e tutela del mercato, in particolare di ripristinare la capacità di consumo dell'individuo, pregiudicata dal peso di una debitoria pregressa. L'esigenza non è quella di una concorsualità tra i creditori o di una liquidazione efficiente del patrimonio del debitore, bensì di meccanismi esdebitativi che consentono all'insolvente civile di liberarsi dal debito se eccessivo rispetto al proprio patrimonio e alla propria capacità di reddito a breve termine³⁰.

Pertanto, l'interrogativo sul diverso regime dell'insolvenza del debitore commerciale rispetto al debitore civile non è da riferirsi alla posizione dei creditori, ma alla posizione del debitore e ai vantaggi che questo può conseguire dalla odierna procedura concorsuale, cioè l'esdebitazione. Quest'ultima per il debitore civile non vale, come invece per l'imprenditore fallibile, a reintrodurlo nell'ambito dei fattori produttivi, ma a mantenerlo nel mercato della clientela del credito, al fine di renderlo meritevole di nuovi affidamenti, e a recuperarlo al mercato del consumo. Ciò risponde ad una logica di *marketing* finalizzata a soddisfare le esigenze del mercato di massa che richiede un numero sempre maggiore di consumatori. Quindi, sembra che l'obiettivo di tutela non sia il debitore civile ma il consumo *tout court* e questo appare in conflitto con quanto previsto dall'art. 47 Cost. che incoraggia al risparmio piuttosto che alla spesa e al consumo.

L'orientamento prevalente, finalizzato alla tutela del consumatore, rinveniente negli indirizzi politici degli organi comunitari, è quello di

³⁰ Galletti D., *Insolvenza civile e fresh start: il problema dei coobbligati*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2004, 395.

prevenire le situazioni di sovraindebitamento delle famiglie, attraverso una oculata erogazione del credito. A ciò il legislatore si è adeguato recependo le direttive comunitarie relative al merito creditizio, invece di derogare al principio presente nel nostro ordinamento in tema di garanzia patrimoniale.

Infatti, seguendo la logica di apprestare adeguati meccanismi di prevenzione, il legislatore ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2008/48/CE sul credito ai consumatori, introducendo, con il D.L. n.7 del 2007, convertito nella legge n.40 del 2007, nel Testo Unico Bancario l'art. 124 bis che impone al finanziatore prima di erogare il credito di valutare il merito creditizio del consumatore sulla base "di informazioni adeguate, se del caso fornite dal consumatore stesso e, ove necessario, ottenute consultando una banca dati pertinente"; tale valutazione deve essere effettuata anche nell'ipotesi di modificazione dell'importo totale del credito, dopo la conclusione del contratto di credito.

Questa norma introduce un obbligo di valutazione individuale e apre le porte anche nella materia del credito ai consumatori, al principio di adeguatezza, di adattabilità, introducendo, quindi, la responsabilità, in capo alla banca, di rendere conto della scelta operata finanziando concretamente il consumatore³¹. La banca, pertanto, sembrerebbe assumersi un obbligo di consulenza e non un onere di fornire al cliente informazioni adeguate affinché egli stesso pervenga ad una valutazione di adeguatezza del prodotto. Il legislatore, nel terzo comma dell'art. 124 bis del T.U.B., ha stabilito che la Banca d'Italia detti le disposizioni attuative della norma e,

³¹ Falcone G., *L'indebitamento delle famiglie e le soluzioni normative: tra misure di sostegno e liberazione dai debiti*, in *Ristrutturazione dei debiti civili e commerciali*, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale n.346, 192.

quindi, a lei spetta definire i contenuti e i limiti di tale responsabilità; ed esercitando tale funzione ha ritenuto in alcuni provvedimenti, che il criterio dell'adeguatezza vada riferito sostanzialmente al finanziato e non alle informazioni³².

Si possono annoverare altri interventi del legislatore diretti ad impedire *ab origine* il verificarsi del sovraindebitamento, basti pensare alla figura dei mediatori creditizi, contenuta nell'art. 16 della legge antiusura (legge 7 marzo 1996 n. 108) recentemente modificata dalla legge 27 gennaio 2012 n.3, i quali hanno il compito di svolgere l'attività di mediazione e di consulenza nella concessione di finanziamenti da parte delle banche o da intermediari finanziari. Ed ancora alla previsione, contenuta nella prefata legge, dell'invalidità dei rapporti di credito che non sono conformi alle caratteristiche di mercato, la quale consente una tutela del debitore da possibili approfittamenti di terzi erogatori di credito quando si presentano situazioni di difficoltà finanziaria.

Un altro strumento di prevenzione del sovraindebitamento, finalizzato a salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, è la legge 24 luglio 2008 n.126, la quale all'art. 3 prevede che le banche procedano alla rinegoziazione dei mutui a tasso variabile contratti per l'acquisto, la costruzione e al ristrutturazione della abitazione principale, sulla base di una convenzione da adottarsi di intesa tra il Ministero dell'economia e delle

³² La Banca d'Italia nel provvedimento del 10 novembre 2009, in materia di operazioni di cessione del quinto dello stipendio ed operazioni assimilate, e nel provvedimento del 20 aprile 2010, contenente cautele e indirizzi per gli operatori in materia di credito *revolving*, ha fissato due principi. Nel primo provvedimento ha fissato il principio per cui gli intermediari devono adottare "accorgimenti atti ad evitare che il cliente sia indirizzato verso prodotti evidentemente inadatti rispetto alle proprie esigenze finanziarie". Nel secondo provvedimento ha affermato il principio secondo il quale le caratteristiche del prodotto offerto devono essere "adeguate e non sproporzionate alle reali esigenze del cliente". Più ampiamente Giovanni Falcone, in op.cit, 194.

finanze e l'Associazione bancaria italiana, al fine di permettere alle famiglie mutuatarie di limitare, seppur temporaneamente il peso degli oneri finanziari derivanti dall'incremento del tasso di interesse.

Un ulteriore strumento di ripristino della solvibilità del debitore sovraindebitato può essere rinvenuto anche nei prestiti ipotecari vitalizi, disciplinati dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 che consentono alle persone di età superiore a 65 anni di ricevere un finanziamento rimborsabile in una unica soluzione alla scadenza, normalmente fatta coincidere con la morte del finanziato. Quindi, il debitore può conseguire le risorse finanziarie utili al pagamento dei propri debiti, gravando il peso del finanziamento sull'asse ereditario. Di conseguenza, gli eredi potranno scegliere tra la restituzione del capitale e il rilascio del bene immobile ipotecato.

Pertanto, il problema di politica del diritto posto dal sovraindebitamento esige un bilanciamento tra prevenzione e cura; con i sopraindicati interventi il legislatore ha tenuto presente il fenomeno e la necessità di una sua tutela. Tuttavia è risultato necessario tenere presente, anche, la difficoltà di inserire nel nostro ordinamento gli istituti in materia di insolvenza civile, previsti negli altri ordinamenti dell'UE, incompatibili con il principio espresso dall'art.2740 c.c. relativo alla responsabilità patrimoniale. E' per questo motivo che non ha trovato luogo, nell'ambito della riforma del diritto fallimentare, una estensione della disciplina concorsuale all'insolvente civile, anche se vi sono state delle aperture per l'imprenditore agricolo prevedendo per esso la possibilità di accedere alla procedura di accordi di ristrutturazione dei debiti, *ex art. 182-bis l.f.* e alla transazione fiscale, *ex art.182-ter l.f.*

Il legislatore ha preferito elaborare una apposita disciplina finalizzata a realizzare, in primo luogo, una raccolta di consensi dei creditori con il debitore per la sistemazione della situazione debitoria e, in secondo luogo, una corretta valutazione della posizione del consumatore sfortunato, meritevole, secondo la *ratio* della *discharge*, di una possibile esdebitazione.

Il percorso seguito costituisce l'oggetto del prossimo capitolo e la scelta del legislatore si anticipa, si snoda su un doppio binario: una procedura di composizione della crisi accessibile a tutti i debitori non fallibili, e una procedura specificamente ritagliata sulle esigenze del consumatore.

Parte Seconda

La composizione delle crisi da sovraindebitamento

Sommario: I. Progetti legislativi ed *iter* di formazione della legge sul sovraindebitamento. II. Ambito di applicazione e presupposti di ammissibilità. III. L'accordo di ristrutturazione dei debiti. IV. Deposito della proposta e apertura del procedimento. V. Conclusione ed omologazione dell'accordo e del piano. VI. Esecuzione dell'accordo e del piano del consumatore. VII. Patologia dell'accordo, risoluzione ed impugnazione. VIII. Liquidazione del patrimonio. VIII.I. Decreto di apertura ed accertamento del passivo. VIII.II. Programma di liquidazione e tutela del patrimonio oggetto della liquidazione. IX. L'esdebitazione. X. Gli organismi di composizione della crisi. XI. Le sanzioni

I. Progetti legislativi ed iter di formazione della legge sul sovraindebitamento.

Prima della riforma del diritto fallimentare sono stati *presentati* dei progetti legislativi in tema d'insolvenza civile. Il primo è quello depositato da Adiconsum presso il CNEL nel 2001,³³ il quale faceva riferimento ad un procedimento concordatario per porre in essere una soluzione ai debiti contratti per scopi non estranei ai bisogni della famiglia.

Tale progetto richiedeva la valutazione della meritevolezza del debitore, l'accettazione almeno del 50% del numero totale dei creditori favorevoli rappresentanti i 3/5 dell'ammontare complessivo dei crediti e la presenza di

³³ Adiconsum, *Proposta di legge sul concordato dei creditori di persone fisiche insolventi*, 2001, in <http://adiconsum.informing.it/shared/documenti/doc1-29.pdf>.

una commissione amministrativa mista, avente il compito di gestire la procedura e richiedere al giudice dell'esecuzione la sospensione delle procedure coattive. Nel progetto di Adiconsum veniva fornita la nozione di sovraindebitamento, da intendersi come situazione di difficoltà finanziaria non temporanea ad adempiere le obbligazioni assunte facendo ricorso ai redditi e ai propri beni mobili ed immobili, vale a dire all'incapacità di fare fronte regolarmente alle proprie obbligazioni, purché si tratti di debiti contratti per esigenze diverse da quelle attinenti l'attività lavorativa svolta.

Nel 2004 il gruppo D. S. presentò alla Camera dei Deputati un disegno di legge sul tema dell'insolvenza civile, in cui venivano contemplate tre possibilità: stragiudiziale, concordataria e liquidatoria³⁴. Tale disegno abilitava le persone fisiche, anche non imprenditori, a ottenere l'esdebitazione o attraverso un sistema di regolazione dei debiti approvato dalla maggioranza dei creditori, ed omologato dal giudice; oppure mediante la liquidazione concorsuale dell'intero proprio patrimonio, affidato ad un fiduciario o ad un curatore di nomina giudiziale. Altra possibilità era quella di attivare una preventiva procedura stragiudiziale da promuovere con istanza rivolta ad un'apposita Commissione di regolazione dell'insolvenza.

Quest'ultima, secondo il disegno di legge, si doveva costituire presso le Camere di commercio e doveva avere il compito di predisporre accordi tra debitori e creditori da sottoporre all'omologa del tribunale, avvalendosi di una procedura semplificata³⁵.

³⁴ Disegno di legge presentato dall'On. Fassino ed altri il 20 luglio 2004, n. C/5171 per la <<delega al Governo per la riforma delle procedure della crisi di impresa>>.

³⁵ Maimeri, *op. cit.* 2004, 433.

Durante i lavori preparatori alla riforma della legge fallimentare, la Commissione Trevisanato prese in considerazione una procedura che si rivolgeva a tutti i debitori civili non fallibili, inclusi i piccoli imprenditori. Si trattava di un accordo di ristrutturazione concordato con tutti i creditori e in caso di sua mancanza, l'applicazione di una liquidazione dei beni semplificata a carattere esdebitatorio per il debitore meritevole. Successivamente, la Commissione Trevisanato *bis* prese ugualmente in considerazione i debitori civili, imprenditori e non, ma pose, inoltre, come possibilità di accesso a tale procedura, una soglia di indebitamento superiore a 200.000 euro.

Pertanto, in tali lavori preparatori si pose il problema dell'applicazione di meccanismi di esdebitazione anche all'ipotesi dell'insolvente civile, ma infine si scelse di mantenere la distinzione tra le due procedure e di applicare ai soli soggetti fallibili questi istituti di favore, adducendo quale motivazione che si era fuori dai limiti della delega.

Tale scelta fece emergere il dubbio che poteva esservi una non conformità al principio di parità di trattamento previsto dall'art. 3 Cost., infatti, se il fallimento è divenuto un mezzo che consente all'imprenditore in decozione, incapiente il suo patrimonio, di liberarsi dei debiti residui, pareva legittimo chiedersi perché non fosse stato possibile un paritetico trattamento anche per l'insolvente civile.

Il legislatore, in considerazione della presenza nei Paesi dell'Unione Europea, di leggi disciplinanti l'insolvenza civile e, animato da forti impulsi a colmare un tale *deficit* normativo, ha, in un contesto diverso, nell'ambito cioè dei provvedimenti in materia di usura, elaborato un disegno di legge

S. 307, su iniziativa del Senatore Centaro, approvato al Senato il 1° Aprile 2009 e trasmesso, in prima lettura, alla Camera con numero A.C. 2364, avente ad oggetto «*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*»; con esso si affronta il problema dell'insolvenza civile e si predispongono dei rimedi finalizzati ad evitare il ricorso a forme di finanziamento illecite, come l'usura.

L'iter di formazione di questa legge è stato molto travagliato e, solo recentemente, può dirsi sia stata raggiunta una disciplina completa. Sono stati necessari ben diciotto mesi per giungere all'approvazione del disegno di legge S. 307-B, ex A.C. 2364, approvato in Commissione Giustizia il 26 ottobre 2011. Si è trattato di un esame parlamentare estremamente complesso, caratterizzato da una non comune unità di intenti tra i gruppi, che ha, poi, portato all'approvazione di un testo condiviso. Nelle more di tale approvazione al Senato, il Governo, il 22 dicembre 2011, è intervenuto con il decreto legge n°212 del 2011, recante “*Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile*”, anticipando l'introduzione nell'ordinamento degli organismi di composizione della crisi. Tale decreto riproduceva le disposizioni contenute nel disegno di legge 307-B, in attesa di approvazione definitiva al Senato. Intorno a quest'ultimo si era formato un ampio consenso della maggioranza, pertanto, i gruppi parlamentari giunsero ad un accordo inteso a favorire la sua rapida approvazione. Il disegno di legge 307-B ed il decreto legge n. 212 del 2011 erano sovrapponibili per quanto concerneva le norme che disciplinavano il sovraindebitamento.

Tali provvedimenti intendevano porre rimedio alle sempre più diffuse situazioni di indebitamento di soggetti, persone fisiche ed enti collettivi, a cui non sono applicabili le disposizioni in materia di procedure concorsuali, e ai quali viene offerta la possibilità di concordare con i creditori un piano di ristrutturazione dei debiti.

I termini dell'accordo della Commissione Giustizia con l'esecutivo erano di approvare rapidamente in sede deliberante il disegno di legge 307-B e di procedere successivamente, per coordinare i due testi, in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 212, alla eventuale modifica o correzione del testo di iniziativa parlamentare *medio tempore* pubblicato in Gazzetta Ufficiale e divenuto legge 27 gennaio 2012, n. 3.

All'accordo sopra indicato si faceva seguito con l'approvazione da parte della Commissione Giustizia del Senato dell'emendamento 1.1000 (testo 2), proposto dal Governo con il quale si sostituivano i primi undici articoli del d.l. 212 con ventuno articoli che, dall'articolo 1 all'articolo 11-*undecies*, disciplinavano le composizioni delle crisi da sovraindebitamento soltanto del consumatore, definito come dal codice del consumatore "*persona fisica, che ha agito prevalentemente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta*", e modificavano la legge n. 3 del 2012.

Il Senato approvò il disegno di legge S. 3075, di conversione del D.L. n. 212 così emendato, ma alla Camera le considerazioni furono molto critiche, infatti, i tempi assai ristretti non consentivano una valutazione accurata; alla Commissione Giustizia erano lasciati solo tre giorni prima di trasmetterlo all'Assemblea, sottraendo di fatto ogni possibilità di modificare le

disposizioni del decreto legge e comprimendo così le prerogative costituzionali di ciascun deputato, delle commissioni e della camera dei deputati nel suo complesso³⁶.

Pertanto, considerato che il D.L. n. 212 conteneva anche disposizioni relative alla giustizia civile e alla magistratura onoraria, la Commissione Giustizia preferì non fare decadere il decreto legge e procedette a sopprimere interamente il capo I e capo I *bis* dedicato al sovraindebitamento, di cui ha ritenuto opportuno trasferire successivamente il contenuto in uno specifico disegno di legge, lasciando immutato il capo II sulla giustizia civile e magistratura onoraria.

La soppressione di tali capi ha reso necessaria la modifica del titolo del D.L. n. 212 da “*Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile*” in “*Disposizioni urgenti per l’efficienza della giustizia civile*”.

Questa scelta è da ritenersi condivisibile, in quanto le disposizioni sul sovraindebitamento, contenute nel d.l. 212 si ispiravano ad una filosofia diversa da quella che ha portato all’approvazione, con la condivisione di tutti i gruppi parlamentari, della legge n. 3 del 2012. Innanzitutto nel disegno di conversione S. 3075 era prevista una disciplina specifica per il consumatore sovraindebitato che si poneva come normativa speciale rispetto a quella generale della legge n. 3, in quanto quest’ultima si occupa del debitore in genere che non può essere assoggettato alle vigenti procedure concorsuali. Inoltre diversa è la natura dell’esito della procedura, che nella

³⁶ Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Dossier di documentazione per l’esame del progetto di legge “Modifiche alla legge 27 gennaio 2012 n. 3 in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento”* A.C. 5117.

legge n. 3 è un accordo tra debitore e creditori mentre nel disegno di legge S. 3075 veniva fatto riferimento ad un piano, cioè ad un atto unilaterale del debitore. Infine si introduceva accanto al procedimento di liquidazione del patrimonio l'istituto della esdebitazione.

L'*iter* non si conclude in questo modo, perché mentre trovava applicazione, per la mancata conversione integrale del prefato d.l. n. 212, unicamente la legge n. 3, in cui il riferimento è al debitore generico, potendovi rientrare anche il consumatore, il Consiglio dei Ministri il 9 marzo 2012 approvava, su proposta del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, uno schema di disegno di legge avente ad oggetto "*Modifiche alla legge 27 gennaio 2012, n. 3*", al vaglio della Camera con numero 5117. Con tale disegno di legge, l'Esecutivo manifesta la volontà di rafforzare l'efficacia e la capacità operativa della legge n. 3, apportando modificazioni consistenti in un ampliamento della sfera di applicazione del procedimento di composizione della crisi e in un mutamento della natura del procedimento. Sommariamente per quanto concerne la disciplina prevista dalla legge n. 3, occorre indicare che il riferimento al debitore è generico e vi può rientrare anche il consumatore; vi è sempre un accordo, sulla base di un piano, con una maggioranza qualificata di creditori che rappresenti almeno il 70% dei crediti. Al deposito della proposta di accordo del debitore sovraindebitato, tenendo presente che per tale si intende, *ex art. 6*, colui che "*versa in una situazione di perdurante squilibrio economico tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni*",

segue, se il giudice ravvisa in essa i requisiti di legge, la fissazione con decreto di una udienza. In quest'ultima si disporrà l'*automatic stay*, cioè il divieto, per 120 giorni, di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali, disporre sequestri conservativi e acquistare diritti di prelazione sul patrimonio del debitore. Se l'accordo è raggiunto l'organismo di composizione della crisi provvede a trasmettere alla totalità dei creditori una relazione sui consensi espressi e successivamente trasmette tale relazione, unitamente ad eventuali contestazioni di creditori, al giudice il quale verificato il suo raggiungimento lo omologa disponendone la pubblicazione. L'omologazione dell'accordo produce l'*automatic stay* per la durata di un anno.

Nel prefato disegno di legge n. 5117 sono previste modifiche che riguardano, in particolare, il presupposto soggettivo, individuando uno specifico procedimento per il consumatore il quale diviene beneficiario di un'apposita procedura di composizione della crisi, con l'innesto di una possibile fase liquidatoria e la previsione di un *sub* procedimento di esdebitazione.

Ciò è coerente con la necessità di attribuire alle procedure d'insolvenza del debitore non soggetto all'applicazione della legge fallimentare, l'opportunità di beneficiare del *fresh start*, cioè di ripartire da zero e ottenere nuovamente un ruolo attivo nell'economia, senza il peso delle situazioni debitorie pregresse. In questo modo l'Italia si doterebbe di uno strumento che consente, alla stregua di altri Paesi dell'Unione Europea e degli Stati Uniti d'America, la realizzazione del *discharge*, cioè dell'effetto di esdebitazione del debitore-consumatore, nel rispetto di determinati limiti,

atti a garantire che non vi sia un abuso di tale opportunità. Questo risulta finalizzato, sul piano dell'impatto economico e sociale, a consentire una ripresa della domanda interna, attualmente compressa, come emerge dai *trend* decrescenti degli indici della propensione al consumo delle famiglie; inoltre, tenendo presente la posizione delle imprese non fallibili, l'edebitazione disciplinata nel disegno di legge n. 5117 favorirebbe il ricorso al credito e agli investimenti di soggetti che altrimenti sarebbero tagliati fuori dal circuito creditizio. Ulteriori effetti si riverbererebbero anche sull'amministrazione della giustizia; infatti, secondo i dati resi pubblici dal Ministero della Giustizia, sull'intero territorio nazionale risultano pendenti, a carico dei soggetti esclusi dall'applicazione della legge fallimentare, nel biennio 2009-2012, ben 517.311 per il 2009 e 541.954 per il 2010 procedure esecutive individuali.

Secondo l'esecutivo, l'applicazione della legge n. 3 con le modifiche di cui al disegno di legge n. 5117 determinerebbe una razionalizzazione delle procedure esecutive individuali e una contrazione delle stesse per una percentuale stimabile attorno al 20%.

Le modificazioni introdotte attengono, in primo luogo, alla distinzione di due procedimenti, a seconda della natura dell'imprenditore; si individua, infatti, un procedimento destinato in modo specifico al consumatore il quale viene definito alla stregua di quanto previsto dal codice del consumo d.l. n. 206/2005 come *“il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni prevalentemente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta”*. Per quest'ultimo si prevede una apposita procedura di composizione della crisi da introdurre attraverso un

piano, da parte di un apposito organismo di composizione della crisi che opera in veste di garante della fattibilità del piano di ristrutturazione. Il piano va sottoposto ad un procedimento di omologazione fondato su un mero giudizio di meritevolezza della condotta del debitore, basato sulla ragionevolezza della prospettiva di adempimento delle obbligazioni avuta dal debitore e sulla mancanza di colpa nella determinazione del sovraindebitamento.

Se si supera tale vaglio, la proposta omologata diviene vincolativa anche nei confronti dei creditori che non hanno aderito alla proposta. E', inoltre, prevista la possibilità di un pagamento anche non integrale dei creditori privilegiati, esclusi determinati crediti previdenziali e tributari, entro il limite dell'importo realizzabile sul ricavato dei beni in caso di liquidazione.

Per quanto concerne il debitore non consumatore, il procedimento di omologazione della proposta di composizione della crisi è di tipo concordatario e passa attraverso la proposta di un accordo raggiunto con il voto dei creditori rappresentanti almeno il 60% dei crediti. Anche per il debitore non consumatore è possibile prevedere che i creditori privilegiati possano non essere soddisfatti integralmente, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quello realizzabile sul ricavato dei beni in caso di liquidazione.

Le soluzioni prescelte appaiono equilibrate perché l'opzione meramente concordataria, mentre è congrua per i debitori non consumatori, i quali sono dotati di una struttura imprenditoriale che consente di relazionarsi con i creditori in una prospettiva, appunto, concordataria, non lo è invece per il consumatore in quanto inadatta alla sua tipica condizione di indebitamento,

essendo nella maggior parte dei casi privo di dotazioni patrimoniali sufficienti a convincere i creditori ad un accordo.

Nel disegno di legge n. 5117 è introdotta anche una nuova definizione del presupposto oggettivo per l'applicazione della procedura; non si fa più riferimento allo squilibrio patrimoniale tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile. Si fa riferimento esclusivamente alla situazione di definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni, allineando in tal modo la definizione di sovraindebitamento a quella dell'insolvenza fallimentare, *ex art. 5 l.f.*

L'*automatic stay*, cioè la durata del blocco delle azioni esecutive o conservative, quale conseguenza dell'omologazione dell'accordo viene prolungata a tre anni.

Infine, sono introdotte la possibilità di una procedura alternativa di liquidazione dell'intero complesso dei beni del debitore, anche se consumatore, e l'effetto di esdebitazione per i crediti non soddisfatti, subordinato però al verificarsi di determinate condizioni e a uno specifico giudizio del tribunale.

Conclusivamente, i vantaggi previsti dal disegno di legge n. 5117, sommariamente esposto, rispetto alla legge n. 3 del 2012, possono sintetizzarsi in: un allargamento dello spettro di applicabilità della normativa nella composizione delle crisi da sovraindebitamento; in una razionalizzazione della gestione delle procedure esecutive individuali nei confronti del soggetto sovraindebitato; in una riduzione delle procedure esecutive individuali a carico dei soggetti sovraindebitati per effetto dell'assorbimento di tali procedure in un unico contesto di tipo latamente

concorsuale e, infine, nell'attuazione di un sistema di composizione della crisi che consenta una ripartenza economica del soggetto operatore economico³⁷.

Quanto previsto dal disegno di legge n. 5117 è confluito, per la maggior parte, nel decreto legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito con la legge 17 dicembre 2012 n.221, recante “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese*” che all’art. 18 prevede “*Modificazioni alla legge 27 gennaio n. 3 e all’art. 217 bis del reg. decreto 16 marzo 1942, n. 267*”.

Pertanto, l’esecutivo considerando, in questo modo, il tema dell’insolvenza del debitore civile e della composizione della crisi da sovraindebitamento tra le misure urgenti per la crescita del paese, ha anticipato notevolmente i tempi di approvazione che sarebbero stati necessari per il disegno di legge n. 5117, concludendo così l’*iter* legislativo.

L’art. 18 della legge 17 dicembre 2012 n.221 fissa, quindi, la nuova disciplina della composizione della crisi da sovraindebitamento; con la tecnica della novellazione il legislatore inserisce nella legge n. 3/2012 nuovi provvedimenti ed istituti, modificando la struttura del Capo II rubricato “*Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio*”. Tale capo è suddiviso in tre sezioni, la prima rubricata “*Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento*” ha ad oggetto: le disposizioni generali; l’accordo di composizione della crisi; il piano del consumatore; l’esecuzione e cessazione degli effetti dell’accordo di composizione della crisi e del piano del consumatore.

³⁷ Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Dossier di documentazione per l’esame del progetto di legge “Modifiche alla legge 27 gennaio 2012 n. 3 in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento”* A.C. 5117.

La seconda sezione rubricata “*Liquidazione del patrimonio*” disciplina la liquidazione dei beni e l’esdebitazione; la terza sezione, infine, rubricata “*Disposizioni comuni*” ha ad oggetto gli organismi di composizione della crisi e le sanzioni.

L’analisi del nuovo corpo normativo e delle rilevanti conseguenze che dallo stesso derivano, inerenti al rapporto tra debitore – consumatore e creditori, costituisce l’oggetto dei successivi paragrafi.

II. Ambito di applicazione della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento e presupposti di ammissibilità.

Il legislatore con la novellazione, in precedenza indicata, alla legge n. 3/2012, ha inteso disciplinare tutti i fenomeni di insolvenza non regolabili attraverso le procedure concorsuali, accorpando nella medesima disciplina fattispecie non sempre paragonabili e sacrificando, in parte, la coerenza delle specifiche disposizioni sull’altare dell’universalità dei destinatari.³⁸ Pertanto, l’individuazione dei soggetti ai quali applicare le disposizioni della legge sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento, viene effettuata facendo riferimento agli individui a cui non è applicabile la legge fallimentare, che cioè non sono assoggettabili al fallimento, compreso l’imprenditore commerciale le cui dimensioni non rientrano nei limiti dimensionali indicati dall’art. 1 l.f..

Nell’ordinamento viene introdotta, con la legge n. 3/2012, una nuova tipologia di accordo, la quale fornisce una lettura unificante dell’opportunità

³⁸ Guiotto A., *La nuova procedura per l’insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Il Fallimento*, Ipsa, 1/2012, 22.

riorganizzativa dei debiti e si rivolge ad un contesto molto più vasto rispetto a quello della legge fallimentare. Si allarga, da un lato, l'orizzonte socio-economico, perché anche l'insolvente civile può comporre con una soluzione negoziata la crisi da sovraindebitamento; e, dall'altro lato, si assolve il compito di soddisfare il generale bisogno di riorganizzazione collettiva dei rapporti giuridici di qualsiasi soggetto, ponendo la scelta dell'adozione di procedure riorganizzative e di composizione amichevole, all'esclusiva volontà del debitore.

In mancanza di un'iniziativa di accesso e prosecuzione da parte del debitore sono quindi preclusi ai creditori o a terzi interessati, quali i garanti, percorsi surrogatori. Il legislatore ha manifestato nell'art. 6 della legge n. 3/2012 l'intenzione di abbracciare nella soluzione compositiva delle crisi minori ogni soggetto che non sia attratto nelle ordinarie procedure concorsuali; quindi, si è in presenza di una chiusura del sistema di insolvenza che riguarda una figura residuale di debitore, precisamente, ogni soggetto diverso dal fallito o dall'imprenditore fallibile, senza margini esterni o limiti dimensionali.

Tali soggetti sono identificati con il termine generalissimo di debitore e quello più contenuto di consumatore. La scelta del legislatore è stata quella di tenere fermo il modello dualistico e di dividere in due comparti alternativi la disciplina dell'insolvenza rispettivamente commerciale e civile; inserendo, poi, l'applicazione, anche per i soggetti non fallibili, dell'istituto della esdebitazione, subordinato ad uno stringente giudizio di meritevolezza. L'accesso alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, accanto al requisito soggettivo della non assoggettabilità alle vigenti

procedure concorsuali, richiede la presenza anche di un requisito di carattere oggettivo, cioè che il debitore si trovi in stato di sovraindebitamento. Analiticamente, avendo riguardo al requisito soggettivo, possono accedere alla procedura sia le persone fisiche che le persone giuridiche, le quali in buona fede hanno contratto obbligazioni eccedenti la capacità di rimborso e non sono in possesso dei requisiti dimensionali previsti dall'art. 1 legge fallimentare.

La procedura è applicabile anche all'insolvenza del professionista intellettuale, la cui attività risulta caratterizzata dall'utilizzo di un complesso organizzato di beni e di rapporti giuridici, la cui configurazione non appare dissimile da quella aziendale. Rientrano nel novero dei soggetti aventi titolo ad accedere alla procedura: i piccoli imprenditori, ai sensi dell'art. 2083 c.c.; gli imprenditori esercenti l'attività agricola, ai sensi dell'art. 2135 c.c.; gli enti non commerciali; i soci di società di persone assoggettabili al fallimento della società in estensione, ai sensi dell'art. 147 l. fall.; potrebbe, infine, ritenersi, che rientrino nella disciplina anche gli imprenditori individuali che pure essendo, in astratto, assoggettati alle procedure concorsuali, intendono proporre un accordo ai creditori "personali", il cui credito non derivi dall'esercizio dell'attività commerciale svolta. Per costoro, così come per i soci di società di persone, deve ritenersi che l'eventuale dichiarazione di fallimento travolga l'accordo e la relativa procedura, stante il carattere assorbente della procedura fallimentare.³⁹ Non essendo, certo, questa la volontà del legislatore, appare plausibile ritenere, che anche il socio illimitatamente responsabile, benchè soggetto fallibile, possa beneficiare

³⁹ Cordopatri M., *Presupposti di ammissibilità*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013, p. 23.

della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, in quanto debitore *ex se*, non trovando ciò ostacolo nell'art. 6 e 7, comma 2, lett. a), della legge n. 3/2012; l'assoggettabilità a tale procedura sarebbe consentita dall'art. 12, comma 5, della prefata legge, secondo il quale *“la sentenza di fallimento pronunciata a carico del debitore risolve l'accordo”*.

Non sarà, quindi, l'assoggettabilità del fallimento ad avere una funzione impediente, ma il sopravvenire della dichiarazione di fallimento, che determinerà la risoluzione dell'accordo.

In particolare, l'applicabilità della legge n. 3/2012 ai soci illimitatamente e solidalmente responsabili di società di persone, cioè s.n.c. e s.a.s richiede la necessità di un chiarimento. I soci illimitatamente responsabili, ai sensi dell'art. 147 l. f., falliscono in estensione alla dichiarazione di fallimento della società a cui partecipano. Pertanto, trattandosi di soggetti fallibili, secondo la lettera della norma, essi sarebbero esclusi dalla procedura della composizione della crisi da sovraindebitamento. Le conseguenze che sul piano pratico producono l'esclusione del socio illimitatamente responsabile dal novero dei debitori che possono beneficiare della composizione della crisi, inducono a riflettere soprattutto nei casi in cui tali soci non abbiano partecipato alla gestione sociale. Occorre prendere in considerazione che anche il socio illimitatamente responsabile possa essere consumatore, ogni volta che assuma obbligazioni per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolte. Quindi, potrebbe verificarsi la situazione secondo la quale il socio, illimitatamente responsabile di una società in ottime condizioni economiche, che ha assunto impegni di natura esclusivamente personale si veda negata, da un lato, l'assoggettabilità alle

altre procedure concorsuali e, dall'altro, la possibilità di fruire della procedura di sovraindebitamento, esponendosi, in tal modo, alle aggressioni dei propri creditori

La legge non ha disposto nulla rispetto agli enti pubblici, i quali, qualora in stato di sofferenza, sono sottratti, da un lato, all'applicabilità di procedure concorsuali e, dall'altro lato, alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, non sembrando ad essi applicabile tale disciplina. Si ritiene, infatti, che gli enti pubblici non possono beneficiare di tale procedura, in quanto la realtà debitoria nella quale potrebbero trovarsi presenta connotati di tipo amministrativo ed impegna rapporti con l'amministrazione finanziaria dello Stato. Il legislatore consente alla Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, legge n. 241/90 di agire, nell'adozione di atti di natura non autoritaria, secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente. In ragione di ciò, potrebbe ritenersi astrattamente possibile, anche per gli enti pubblici, ricorrere all'applicazione della legge n. 3/2012, però, ciò non è possibile, in quanto la prefata legge prevede l'esclusione dalla procedura dei soggetti per i quali si dispone di un'autonoma procedura di liquidazione. Infatti, per gli enti pubblici vi è questa autonoma procedura; per essi la soppressione e la conseguente liquidazione è disposta sempre per legge, come previsto, ad esempio, dall'art. 2 della legge n.70/1975.

I soggetti sopra indicati possono concludere un accordo con i creditori, mentre per il consumatore è prevista, oltre la possibilità di concludere un accordo con i creditori, anche la possibilità di proporre un piano per la cui omologazione è sufficiente la positiva deliberazione del Tribunale, non

applicandosi la regola sul consenso dei creditori. Il consumatore viene definito utilizzando un'espressione già nota perché contenuta nel codice del consumo; per consumatore si intende *“il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale eventualmente svolta”*.

Il requisito oggettivo è rappresentato dal sovraindebitamento, cioè da quella particolare *“situazione di perdurante squilibrio economico tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente”*. La nozione utilizzata dal legislatore non esprime un concetto univoco e sedimentato come quello di stato d'insolvenza dall'art. 5 della l. fall., il quale non esprime la nozione di cosa sia l'insolvenza, ma si limita a prevedere quando essa si manifesta.

Il concetto di sovraindebitamento si basa su una versione statica delle condizioni economiche in cui versa il debitore. Tale presupposto oggettivo è rappresentato dal perdurante squilibrio tra le obbligazioni e il patrimonio del debitore, precisamente, il patrimonio prontamente liquidabile che consentirebbe di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; quindi, patrimonio agevolmente monetizzabile. In tal modo, si manifesta la tendenza dell'ordinamento ad ampliare quanto più possibile il raggio di azione della normativa, destinata a coprire tutta l'area della crisi e

dell'insolvenza non rientrante nell'ambito di applicazione della procedura fallimentare⁴⁰.

L'ampliamento della procedura e la previsione che la direzione della stessa dipenda dal debitore o dal consumatore, che assumono essere sovraindebitati, consente di ritenere non necessario uno sforzo ermeneutico volto ad interpretare il significato dello "squilibrio perdurante" e del patrimonio "prontamente liquidabile", con riferimento alle circostanze di tempo e di luogo. Ciò in quanto sono i creditori destinatari della proposta chiamati a decidere, gli unici a poter esprimere una valutazione sulla meritevolezza della situazione del debitore, ai fini della conclusione del contratto che preclude all'attivazione della procedura.

La funzione di controllo del Tribunale sull'esistenza del presupposto oggettivo non dovrebbe essere rigorosa, essendogli riservata la decisione in sede di omologazione, nella quale potrà valutare tutti gli altri elementi in questa fase acquisiti.

III. *L'accordo di ristrutturazione dei debiti ed il piano del consumatore.*

Nell'art. 7 della l. n. 3/2012 sono indicati i presupposti di ammissibilità delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. Il legislatore con l'ultimo intervento contenuto nel D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012 delinea tre distinte procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento: l'accordo di

⁴⁰ Macario F., *Finalità e definizioni*, in *La nuova procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013, p.19.

ristrutturazione dei debiti, il piano del consumatore e la liquidazione di tutti i beni.

L'accordo di ristrutturazione dei debiti è proposto dal debitore in possesso dei presupposti indicati nell'art. 6 della legge n. 3/2012 e consta di un piano che deve prevedere scadenze e modalità di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, e che deve, inoltre, indicare le eventuali garanzie rilasciate per il pagamento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni. Con l'accordo il debitore, preliminarmente, assicura il regolare pagamento dei crediti impignorabili, ai sensi dell'art. 545 c.p.c. e il pagamento integrale, seppure dilazionato, dei tributi costituenti le risorse proprie dell'Unione Europea, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute operate e non versate. Nella nuova formulazione non è più previsto il regolare pagamento dei creditori estranei all'accordo, ciò consente di qualificarlo come una procedura concordataria, essendo vincolante per tutti i creditori, ai quali si applica la regola del silenzio-assenso.

L'accordo può prevedere, per quanto concerne i crediti muniti di privilegio, pegno e ipoteca, la possibilità di non soddisfarli integralmente; tali crediti potranno essere soddisfatti in misura inferiore al loro effettivo ammontare, purché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile sul ricavato in caso di liquidazione, tenendo presente il valore di mercato attribuibile ai beni sui quali insiste la causa di prelazione, come risulta attestato dagli organismi di composizione della crisi. Quindi, opera una decurtazione parziale che non è equiparabile ad una rinuncia parziale convenzionale.

Rispetto al debitore, il consumatore, in stato di sovraindebitamento, ha una ulteriore opzione, oltre a poter proporre l'accordo di ristrutturazione dei debiti, ha la possibilità di proporre un piano che contiene gli elementi dell'accordo. Tale opzione gli viene attribuita per legge ed è descritta nell'art. 7, comma 1 bis. La differente disciplina si coglie non rispetto al contenuto, ma rispetto alla procedura, perché la formazione del piano del consumatore assume, come unico e diretto destinatario, il giudice, e non è richiesto l'accordo con i creditori; quindi, sarà il giudice a decidere se il debitore-consumatore merita, tenendo presente il piano presentato, di essere ammesso alla procedura.

Pertanto, i contenuti in comune ed obbligatori del piano dell'accordo di ristrutturazione e di quello del consumatore sono, in primo luogo, l'assicurazione del regolare pagamento, cioè secondo i termini e le modalità previste dalla legge, dei crediti impignorabili, quali ad esempio i crediti alimentari e le pensioni. Ulteriore contenuto comune è la previsione delle scadenze e delle modalità di pagamento dei creditori, con l'eventuale indicazione delle garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e delle modalità per l'eventuale liquidazione dei beni.

Fermi questi contenuti obbligatori, il resto del contenuto del piano può essere il più vario, infatti, il legislatore riconosce massima autonomia alle parti, sia in relazione alle modalità del soddisfacimento dei singoli creditori, sia in relazione alla scelta del mezzo di soddisfacimento. Pertanto, quest'ultimo potrà essere perseguito con qualsiasi forma, non necessariamente solo con il denaro. Il debitore può accordarsi con i propri creditori adempiendo in denaro con una decurtazione dell'importo

originariamente dovuto anche per i crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca, oppure con una dilazione, o ancora con la cessione di redditi futuri.

Tale elasticità nelle modalità di adempimento dovrebbe consentire una facilitazione nel raggiungimento dell'accordo, questa è la finalità che il legislatore vuole realizzare, ed è necessario che non venga trasformata in uno strumento dilatorio, in un *escamotage* per inibire l'esercizio delle azioni esecutive ai debitori. Il piano potrebbe contenere anche la previsione dell'esercizio provvisorio dell'attività d'impresa, in questo caso l'accettazione del piano da parte dei creditori vale come accettazione dell'esercizio provvisorio.

Ulteriore previsione del piano è quella relativa all'affidamento del patrimonio del debitore ad un gestore per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori. Il gestore viene nominato dal giudice e deve possedere i requisiti di nomina richiesti ex art. 28 l. fall. per il curatore. A tale soggetto che esercita la funzione di custode è inibita qualsiasi funzione dispositiva, ma gli è attribuita quella di amministrare e conservare il patrimonio; tali poteri saranno esercitati tenendo presente i poteri autorizzativi del giudice.

Il contenuto del piano proposto dal consumatore è destinato ad essere valutato ed omologato dal Tribunale, il quale valuterà anche la relazione particolareggiata, allegata al piano, che l'organismo di composizione della crisi è tenuto ad effettuare. La relazione dell'organismo contiene una valutazione sul comportamento pregresso del consumatore ed un giudizio relativo alla completezza ed attendibilità delle documentazione prodotta a

corredo della proposta, nonché alla probabile convenienza del piano rispetto alla alternativa liquidatoria.

Pertanto, alla volontà dei creditori si sostituisce il giudizio del Tribunale sulla meritevolezza del piano, tenendo presente tre criteri: la sua fattibilità, l'assenza di atti di frode ai creditori e il difetto di colpa del consumatore nella determinazione del sovraindebitamento. L'accordo di composizione, come sopra indicato, può contenere una parziale falcidia dei crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca, purché sia assicurata ai creditori una somma non inferiore a quella realizzabile in caso di liquidazione, tenendo presente il valore di mercato dei beni o diritti sui quali insiste la prelazione.

L'attestazione dell'esito positivo di tale giudizio prognostico è riservata all'organismo di composizione della crisi. Per il pagamento di tali crediti, in caso di accordo con continuazione della attività dell'impresa e di piano del consumatore, è prevista una moratoria fino ad un anno decorrente dalla data di omologazione del piano, salvo che sia prevista la liquidazione dei beni su cui sussiste la causa di prelazione.⁴¹

Emerge, pertanto, dall'art. 7 e 8 della legge n. 3/2012 che la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti possa avvenire attraverso qualsiasi forma. Vi è, quindi, l'affermazione del principio di atipicità della proposta ed è data ampia libertà al debitore nella scelta della soluzione giuridica più idonea.

Limiti a tale autonomia negoziale del debitore e, quindi, i requisiti indefettibili della proposta, sono la ristrutturazione dei debiti e il

⁴¹ Cerri F., *Contenuto della proposta e del piano del consumatore*, in *La nuova composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè, 2013, 27.

soddisfacimento dei crediti, il quale può avvenire attraverso qualsiasi forma, anche mediante la cessione di crediti futuri.

Per facilitare il raggiungimento di tale finalità nel segno della atipicità della proposta, il piano di ristrutturazione non solo può assumere i contenuti più diversi, plasmati sulle esigenze del debitore e del consumatore, ma si agevola anche la raccolta dei consensi da parte dei creditori, per incentivare la conclusione dell'accordo. E', infatti, previsto nell'art. 11 della legge n. 3/2012 il principio del silenzio-assenso, per cui i creditori che non hanno manifestato il consenso alla proposta entro i dieci giorni precedenti l'udienza fissata per l'omologazione, si riterranno consenzienti nei termini in cui la proposta è stata loro comunicata.

In questo modo, il legislatore vuole perseguire l'intento di superare il prevedibile disinteresse al salvataggio del soggetto sovraindebitato. Il *quorum* dei consensi sufficienti per l'omologazione dell'accordo è fissato nella misura del 60% dei creditori. Nell'ipotesi in cui il patrimonio del debitore risulti insufficiente a garantire la fattibilità dell'accordo o del piano del consumatore, la proposta, recita l'art. 8 *“deve essere sottoscritta da uno o più terzi che consentono il conferimento anche in garanzia di redditi o beni sufficienti per assicurarne l'attuabilità”*. Il legislatore, nell'ottica di incentivare il ricorso alla procedura, consente al debitore di utilizzare beni o redditi di terzi per integrare le scarse risorse finanziarie. L'intervento del terzo si può configurare come solutorio ovvero a garanzia; tale intervento, consistente nell'offrire propri beni o redditi, per l'attuabilità dell'accordo o del piano del consumatore, può assumere la forma personale, quale la fideiussione o quella reale, come terzo datore di ipoteca. In questo modo, i

terzi divengono parte dell'accordo o del piano del consumatore a tutti gli effetti, e il loro obbligo si estingue se l'accordo venga risolto o annullato, ovvero se il piano venga revocato o cessi di essere efficace.

L'accordo, inoltre, al fine di essere coerente con le esigenze di tutela del ceto creditorio, nonché di moralizzazione del credito, nell'ottica della costruzione di un sistema di credito più responsabile, può contenere misure di limitazioni per il creditore di accesso al credito. Si tratta di limitazioni al mercato del credito, all'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico a credito e alla sottoscrizione di strumenti creditizi e finanziari. L'intento non è sanzionatorio, ma si vuole offrire ai creditori, che devono fornire il consenso alla proposta, una rappresentazione fedele della situazione patrimoniale del debitore.

IV. Deposito della proposta ed apertura del procedimento.

Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento è attivato su impulso del debitore o del consumatore sovraindebitato, i quali provvedono a depositare la proposta di accordo o di piano presso il Tribunale territorialmente competente. Quest'ultimo è individuato in quello del luogo in cui il debitore ha la propria residenza o la propria sede principale.

Per il consumatore la competenza del Tribunale è individuata tenendo presente il luogo ove egli ha la residenza. Quindi la legittimazione processuale è lasciata all'esclusiva iniziativa del debitore, ma quest'ultima non è sufficiente in quanto si richiede l'ausilio degli organismi di composizione della crisi che svolgono anche adempimenti di natura fiscale.

Tali organismi, infatti, sono obbligati a presentare la proposta di accordo o di piano, contestualmente al deposito presso il Tribunale, e comunque non oltre tre giorni, all'agente della riscossione e agli uffici fiscali competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale del proponente. Per tale motivo la proposta deve contenere, *ex art. 9, co. 1 legge n. 3/2012*, anche la ricostruzione della posizione fiscale del debitore e l'indicazione di eventuali contenziosi pendenti.

A differenza della disciplina degli accordi di ristrutturazione, la procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento ha natura composita. Mentre la disciplina degli accordi di ristrutturazione, *ex art. 182 bis L.F.*, prevede che i creditori estranei debbano essere regolarmente pagati alla scadenza, salvo l'effetto della sospensione delle azioni esecutive che può essere accordata dal Tribunale prima dell'omologazione e che segue di diritto all'omologazione stessa, nella procedura di composizione da sovraindebitamento non si fa riferimento ai creditori estranei.⁴²

Pertanto, la procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore civile non si configura come un mero procedimento di omologazione di un atto di autonomia privata, ma ha natura composita, in quanto, secondo uno schema più vicino a quello previsto per le procedure concordatarie, è strumentale alla conclusione dell'accordo di ristrutturazione e alla sua omologazione. Si è, quindi, in presenza di creditori che subiscono un sacrificio senza alcun corrispettivo e senza avervi prestato un consenso diretto, dato che opera il meccanismo del silenzio-assenso, il quale dovrebbe

⁴² Panzani L., *Crisi da sovraindebitamento*, in *Il nuovo diritto delle società*, n.1/2011, 11.

fungere da stimolo per i creditori ad attivarsi per esprimere una chiara manifestazione di dissenso.

L'introduzione della valutazione del silenzio come assenso elide possibili dubbi di costituzionalità, venendo meno la figura di creditore estraneo all'accordo che non ne ricava alcun beneficio. Né si potrebbe fare riferimento ad una sorta di esproprio senza indennizzo, vietato dall'art. 42 Cost., sia perché è da dubitare che tale norma possa trovare applicazione nei rapporti tra i privati, sia perché potrebbe trovare applicazione l'art. 2 Cost. per quanto concerne i doveri di solidarietà, dove il sacrificio relativamente modesto del debitore "*silente*" consente il soddisfacimento, sia pure parziale degli altri creditori e la soluzione della crisi da sovraindebitamento.

Il legislatore non qualifica il deposito della proposta come domanda giudiziale. Sembrerebbe, tuttavia, opportuno ritenere che si tratti di un atto giudiziario che dovrà avere la forma del ricorso rivolto al Tribunale. Con esso si instaura immediatamente il rapporto processuale tra debitore e giudice, il cui esito, superato il primo vaglio di ammissibilità, è idoneo ad instaurare anche il rapporto tra debitore e creditori.

Il Tribunale e i creditori devono essere messi in condizione di conoscere la situazione debitoria e patrimoniale del proponente del piano o dell'accordo. Pertanto, occorre fornire un idoneo supporto informativo e documentale dettagliatamente indicato nel 2 co. dell'art. 9. Tale norma fa riferimento "*alla indicazione specifica delle somme dovute, di tutti i beni del proponente e degli eventuali atti di disposizione compiuti negli ultimi cinque anni, corredati dalle dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni e dall'attestazione sulla fattibilità del piano, nonché all'elenco delle spese*

correnti necessarie al sostentamento suo e della sua famiglia, previa indicazione della composizione del nucleo familiare corredata del certificato dello stato di famiglia". Se chi accede alla procedura di composizione della crisi svolge attività di impresa vi è, altresì, l'obbligo di depositare unitamente alla proposta di accordo anche le scritture contabili degli ultimi tre esercizi.

In questa fase l'organismo di composizione della crisi fornisce ulteriori supporti informativi e documentali all'attenzione del Tribunale e dei creditori, in quanto alla proposta del debitore allega una sua relazione particolareggiata. Tale relazione in parte richiama quella della relazione al giudice di cui all'art. 33 l.f. che il curatore è tenuto a compiere. L'organismo di composizione della crisi provvede ad indicare le cause dell'indebitamento e la diligenza impiegata dal consumatore nell'assumere volontariamente le obbligazioni ed espone le ragioni dell'incapacità del debitore ad adempiere le obbligazioni contratte. Si forniscono, poi, il resoconto sulla solvibilità del consumatore negli ultimi cinque anni, l'indicazione dell'eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori e si esprime, infine, il giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata dal consumatore a corredo della proposta, nonché sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria.

Se il complesso di tali informazioni non dovessero essere sufficienti il giudice ha il potere di concedere un termine perentorio non superiore a quindici giorni per apportare integrazioni e produrre nuovi documenti. Per quanto concerne il deposito dell'attestazione sulla fattibilità del piano è opportuno tenere presente che tale attestazione viene redatta dagli organismi

di composizione della crisi e rientra tra le funzioni ad essi riconosciute dalla legge, di ausilio per il debitore e il consumatore. Con essa l'organismo incaricato, muovendo da dati contabili veritieri, articola un percorso logico-argomentativo serio e coerente a supporto del giudizio prognostico sulla fattibilità dell'accordo o del piano, ossia sulla effettiva capacità del debitore di rispettare gli impegni di ristrutturazione conseguenti alla omologazione dell'accordo o del piano. Pertanto, si è in presenza di qualcosa che è in più rispetto al deposito di una mera attestazione, si tratta di una vera e propria relazione sulla fattibilità dell'accordo o del piano, comprensiva anche dell'attestazione sulla veridicità dei dati. Lo scopo è quello di fornire al ceto creditorio tutte le informazioni e tutti gli elementi necessari per la consapevole valutazione sulla convenienza della soluzione proposta per la composizione della crisi da sovraindebitamento. E' necessario che tale attestazione sia supportata da considerazioni che appaiono plausibili nelle quali poter formare una meditata opinione.

Questa interpretazione favorevole alla configurazione di un obbligo di deposito, non di una mera attestazione, ma di una relazione di fattibilità del piano troverebbe una conferma nel comma 3-bis, lett. e) dell'art. 9, il quale prevede che alla proposta di piano del consumatore è, altresì, allegata una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi che deve contenere anche *“il giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata dal consumatore a corredo della proposta, nonché sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria”*.⁴³

⁴³ Quarticelli P., *Deposito della proposta*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè, 2013, 32.

Un effetto favorevole per il debitore, conseguente al deposito della proposta di accordo o di piano, è la sospensione, ai soli effetti del concorso, della decorrenza degli interessi convenzionali o legali per tutti i crediti chirografari. Tale effetto non è subordinato da un vaglio o provvedimento del giudice.

La presentazione della proposta determina l'apertura di un procedimento affidato al giudice monocratico regolato dagli articoli 737 e ss. c.p.c.. Contro i provvedimenti del giudice monocratico è ammesso reclamo, di competenza dello stesso Tribunale, in composizione collegiale, di cui non può fare parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento. Il giudice verifica d'ufficio se la proposta soddisfa i requisiti previsti dalla legge, relativi ai presupposti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi; fissa con decreto un'udienza e ne dispone la comunicazione ai creditori.

Nel giudizio di ammissibilità, di competenza del giudice, elemento fondamentale di valutazione non è tanto la fattibilità del piano di adempimento posto a base della proposta di accordo, bensì la logicità e completezza motivazionale della relazione attestativa presentata dall'organismo di composizione della crisi.

Il giudice con il decreto di ammissione alla procedura fissa l'udienza di convocazione del debitore e dei creditori almeno trenta giorni prima del termine previsto per il consenso alla proposta stabilito dall'art. 11, comma 1, della lg. n. 3/2012. Tale termine è di dieci giorni prima dell'udienza; tra il giorno del deposito della documentazione e l'udienza non devono trascorrere più di sessanta giorni. Inoltre, il decreto del giudice stabilisce idonee forme di pubblicità della proposta e del decreto stesso. Se il debitore

svolge attività di impresa, è disposta la pubblicazione degli stessi documenti nel registro delle imprese. Ove il piano preveda la cessione o l'affidamento a terzi di beni immobili o beni mobili registrati, nel decreto deve essere contenuto l'ordine di trascrizione del decreto stesso, a cura dell'organismo di composizione della crisi presso gli uffici competenti. Inoltre, il giudice, mediante il decreto, dovrà stabilire che fino al momento dell'omologazione non è possibile iniziare o proseguire azioni esecutive individuali, disporre sequestri conservativi e acquistare diritti di prelazione sul patrimonio del debitore. Tale sospensione non opera nei confronti dei titolari di crediti impignorabili. Questo costituisce l'*automatic stay* e non è prevista alcuna specifica istanza da parte del debitore, né alcuna discrezionalità del giudice nel concederlo.

Codesta disposizione si ispira all'art. 51 della l.f. che prevede la regola generale del divieto di azioni esecutive e cautelari individuali, richiamato anche nell'art. 168 l.f. per quanto concerne il concordato preventivo. Il divieto riguarda i crediti per titolo o causa anteriore; cosicché si ritiene legittima la concessione di titoli di prelazione a fronte di finanziamenti destinati a fornire provvista per l'esecuzione del piano.⁴⁴

Il terzo comma dell'art. 10 prevede che l'accertamento di iniziative o atti in frode ai creditori implica, da parte del giudice, la revoca del decreto e l'eventuale cancellazione della trascrizione dello stesso, nonché la cessazione di ogni forma di pubblicità disposta. Tale accertamento avviene in udienza e la decisione è assunta anche grazie alle informazioni che in questa sede è possibile acquisire dai creditori.

⁴⁴ Panzani L., *La nuova disciplina del sovraindebitamento, dopo il D.L. 18.10.2012, n. 179*, in *Il fallimentarista.it*, p.12.

Emerge, in questa disposizione, la matrice concordataria dell'accordo di composizione, essendo tale verifica tipica della procedura di concordato preventivo *ex art. 173 l.f.*. Questa norma individua le categorie di atti alla base della revoca del provvedimento di apertura della procedura di concordato, le quali si possono distinguere in tre categorie: atti di frode antecedenti l'apertura del concordato; atti compiuti dal debitore nel corso della procedura senza la prescritta autorizzazione; ed, infine, la mancanza delle condizioni prescritte per l'ammissibilità al concordato.

In particolare, ad essere rilevante è la prima categoria; e con riferimento ad essa che è opportuno interpretare il terzo comma dell'art. 10 sulla revoca del provvedimento di apertura. Si tratta, cioè, di atti quali l'occultamento, la dissimulazione di parte dell'attivo, l'omessa dolosa denuncia di uno o più crediti, l'esposizione di passività inesistenti, cioè di tutta una serie di atti che sono diretti ad alterare la formazione genuina del consenso dei creditori in sede di votazione della proposta.

Al fine di fornire adeguata tutela all'interesse dei creditori a che il patrimonio sia destinato al soddisfacimento dei loro interessi, il legislatore ha previsto nel comma 3-bis dell'art. 10 che gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione devono essere autorizzati dal giudice. Anche tale previsione si richiama alla matrice concordataria, in particolare all'art. 167 l.f.. Quindi nel complesso, la disciplina del procedimento contenuta nell'art. 10 consente di rilevare forti analogie con il concordato preventivo, confermando per l'accordo che presiede la composizione della crisi da sovraindebitamento la sua natura di concordato.

V. Conclusione ed omologazione dell'accordo e del piano.

Una volta attivato il procedimento di composizione della crisi, occorre rapidamente raccogliere le adesioni dei creditori; il legislatore demanda la raccolta delle dichiarazioni di voto dei creditori e la loro valutazione all'organismo di composizione della crisi.

I creditori dovranno fare pervenire le dichiarazioni di consenso all'organismo di composizione della crisi per telegramma, lettera raccomandata con avviso di ricevimento, telefax o posta elettronica certificata, almeno dieci giorni prima dell'udienza di cui all'art. 10, comma 1. Il legislatore ha cura di precisare che la dichiarazione deve essere sottoscritta e, dunque, occorrerà la firma autografa del creditore ovvero la firma digitale. Occorrerà, inoltre, che l'adesione corrisponda al contenuto della proposta, come eventualmente modificata dal debitore in corso di procedimento. La mancata espressione della volontà entro il termine fissato dalla legge è equiparata ad accettazione della proposta.

Nonostante il legislatore faccia riferimento nella rubrica dell'art. 11 della legge n. 3/2012 al raggiungimento dell'accordo e al consenso dei creditori, secondo la logica che presiede il diritto dei contratti, dall'intero contenuto di tale norma sembra emergere il meccanismo delle deliberazioni maggioritarie operativo nel concordato fallimentare, *ex art. 128, comma 2, l. f.* e nel concordato preventivo, *ex art. 178, comma 4 L.F., modificato dalla legge n. 134/2012.*

Nell'art. 11 della legge n. 3/2012 sono confezionate regole tipiche delle procedure concorsuali deliberative, tale è quella secondo la quale l'accordo

raggiunto tra il debitore ed i creditori che rappresentano almeno il 60% dell'ammontare dei crediti, è obbligatorio per tutti i creditori.

La conseguenza di questa natura di deliberazione maggioritaria è l'applicazione della regola della *par condicio creditorum*, per cui il debitore è obbligato ad effettuare un eguale trattamento di tutti i creditori chirografari, fatta salva la formazione di classi; nonché è obbligato al pagamento integrale ed in denaro dei crediti muniti di prelazione nei limiti del valore del bene oggetto della garanzia.

Ai fini del raggiungimento della maggioranza del 60% dell'ammontare dei crediti, non sono computati i creditori muniti di prelazione per i quali la proposta prevede l'integrale pagamento, salvo che non rinuncino, in tutto o in parte, al diritto di prelazione. Pertanto, il meccanismo per il raggiungimento dell'accordo segue le regole previste nelle procedure di concordato fallimentare e preventivo, secondo le quali i creditori chirografari possono, attraverso l'esercizio del voto, approvare o meno una proposta concordataria deliberando a maggioranza, mentre i creditori muniti di garanzia sono esclusi dal voto nei limiti in cui sono garantiti e purché non rinuncino alla garanzia.

Per i creditori garantiti è indifferente quale sia la procedura di liquidazione, se concorsuale o individuale, dei beni o del patrimonio del debitore, perché il loro diritto di soddisfacimento è assicurato dal vincolo che hanno sui beni o su un complesso di beni. Per questo motivo sono esclusi dal voto, ugualmente esclusi dal computo delle maggioranze, per l'ipotesi di debitori individuali, sono il coniuge, i parenti e gli affini del

debitore, i cessionari ed aggiudicatari dei crediti di dette persone da meno di un anno prima della proposta.

Per quanto concerne, ancora, i creditori privilegiati, il legislatore ha previsto la possibilità che gli stessi possano ottenere un soddisfacimento non integrale ma in percentuale, purché in misura non inferiore rispetto a quella realizzabile attraverso la liquidazione.

A differenza dell'accordo di ristrutturazione di cui agli artt. 182 bis e ss. e similmente al concordato preventivo e fallimentare, l'accordo di composizione delle crisi da sovraindebitamento non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso, sicché costoro non si avvantaggiano delle riduzioni del credito nei confronti dell'obbligato principale come è invece previsto in caso di remissione del debito dall'art. 1239 c.c..

Secondo parte della dottrina la ragione della salvezza dei diritti dei creditori verso i coobbligati, fideiussori e obbligati in via di regresso si fonderebbero sulla efficacia positiva del provvedimento di omologazione del concordato il quale, *“dissocia la vicenda delle coobbligazioni, fideiussioni e obbligazioni di regresso rispetto alla sorte dell'evento estintivo del debito principale”*⁴⁵

L'obbligazione fideiussoria ha carattere accessorio rispetto alla obbligazione principale, di conseguenza l'estinzione dell'obbligazione principale determina, in virtù di tale nesso di accessorietà, l'estinzione in corrispondente misura dell'obbligazione di garanzia. Nel caso del concordato tali regole sono derogate in ragione della causa essenziale

⁴⁵ A. Bonsignori, *Del concordato*, in *Trattato Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1977, 443.

determinativa del procedimento, cioè l'insolvenza del debitore. Quest'ultima rappresenta la concretizzazione massima dell'insicurezza adempitiva a cui è chiamata a porre rimedio la garanzia fideiussoria. L'estinzione dell'obbligazione principale determinata dalla insolvenza del debitore non può determinare anche l'estinzione della garanzia senza vanificarne la funzione. Quest'ultima riposa nella ripartizione del rischio dell'inadempimento, e dunque dell'insolvenza del debitore, tra il creditore e il garante.⁴⁶ Secondo la teoria dell'analisi economica del diritto, vi sarebbe una maggiore efficienza di accordi operandi, in termini di *fresh start*, anche a vantaggio dei coobbligati, sia per l'interesse del coobbligato a stipulare, come consentito dall'art.1304 c.c., clausole in deroga al principio per cui la transazione fatta dal creditore con uno dei debitori in solido non produce effetto nei confronti degli altri, sia perché la consapevolezza del debitore di non potere salvare i beni dei propri garanti, spesso suoi congiunti, potrebbe rappresentare un disincentivo all'accordo.⁴⁷

Il legislatore ha precisato nel comma 4 dell'art.11 che l'accordo non determina la novazione dell'obbligazione salvo che sia diversamente stabilito. L'esclusione degli effetti novativi appare compatibile sia con il modello concordatario che con quello negoziale. Una ulteriore conferma della natura di procedura deliberativa dell'accordo è data dall'ultimo comma dell'art. 11 che prevede la cessazione di diritto dell'accordo se non sono eseguite integralmente, entro 90 giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti, secondo il piano, alle amministrazioni pubbliche e agli enti gestori di

⁴⁶ Ivone G., L'accordo tra debitore e creditori, in La nuova composizione delle crisi da sovraindebitamento, il Civilista, Giuffrè, 2013,42.

⁴⁷D. Galletti, Insolvenza civile e fresh start: il problema dei coobbligati, in L'insolvenza del debitore civile dalla prigionia alla liberazione, An. Giu. Ec.,2044,n.2,391-404.

forme di previdenza e assistenza obbligatorie. Quindi il legislatore chiarisce come la conseguenza della cessazione di diritto degli effetti dell'accordo concerne l'inadempimento, non del credito in quanto tale, ma del credito per come trattato nel piano di composizione della crisi. Pertanto, è possibile l'interpretazione secondo cui, nell'offerta ai creditori, anche i crediti verso le pubbliche amministrazioni, quali i crediti fiscali, previdenziali ed assistenziali, possono essere oggetto di transazione.

Nell'ultima parte del prefato comma viene riprodotta un'altra regola concordataria, la quale stabilisce che l'accordo è revocato se risultano compiuti, durante la procedura, atti diretti a frodare le ragioni dei creditori.

Esaurita la fase relativa alla verifica positiva del raggiungimento dell'accordo con la maggioranza qualificata del 60% dei crediti, l'organismo di composizione della crisi trasmette ai creditori una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento della percentuale richiesta per l'approvazione, allegando il testo dell'accordo. In questo modo si consente ai creditori di sollevare eventuali contestazioni nei termini di 10 giorni dal ricevimento della documentazione.

Oggetto delle contestazioni possono essere il raggiungimento dell'accordo, la fattibilità del piano e la capacità del debitore di adempiere a quanto indicato nella proposta e di pagare integralmente i creditori, per i quali non può essere previsto il pagamento parziale.

In particolare, per quanto concerne il raggiungimento dell'accordo, le contestazioni possono riferirsi al calcolo della maggioranza qualificata, alla quantificazione dei crediti ai fini del computo della percentuale dei consensi, oppure, all'esclusione di alcuni crediti per la manifestazione del

consenso. Decorso il termine l'organismo di composizione della crisi da sovraindebitamento trasmetterà al giudice la propria relazione con le contestazioni eventualmente ricevute, ed allegherà una attestazione definitiva sulla fattibilità del piano. Pertanto, le attestazioni dell'organismo di composizione sono due, ed hanno lo stesso fine di fornire complete informazioni ai creditori, in merito alla proposta, e al giudice, per il giudizio di omologazione. La differenza tra l'attestazione definitiva, rispetto alla relazione precedente, consiste nella considerazione degli elementi ulteriori e sopravvenuti successivamente al deposito della proposta, alla luce delle contestazioni sollevate dai creditori, che sono contenute, appunto, nell'ultima attestazione. A questo punto ha luogo il giudizio di omologazione durante il quale il giudice verifica il raggiungimento dell'accordo nel rispetto della percentuale fissata dalla legge e l'idoneità del piano ad assicurare il pagamento integrale dei crediti impignorabili, nonché dei crediti tributari, e risolve ogni altra contestazione mossa dai creditori. In questa fase vi sono analogie con le procedure concordatarie disciplinate dalla legge fallimentare, ed è possibile individuare sia una sorta di *cram down* analogo a quello previsto per i concordati, sia un'alternativa procedura liquidatoria. Infatti, quando uno dei creditori che non ha aderito o che resta escluso o qualunque altro interessato, contesta la convenienza dell'accordo, il giudice lo omologa se ritiene che il credito può essere soddisfatto dall'esecuzione dell'accordo stesso in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria.

La presenza di contestazioni dei creditori consente al giudice, in sede di omologa, di estendere il proprio giudizio sulla convenienza del piano, cioè

si potrebbe ritenere che il giudizio possa estendersi sino a comprendere anche valutazioni sul merito della proposta, ossia sull'effettiva idoneità della stessa al pagamento dei creditori.⁴⁸

Per questo motivo le attestazioni dell'organismo di composizione della crisi dovranno presentare un livello adeguato di completezza e coerenza logica e argomentativa, tale da rendere evidente che il consenso si sia formato correttamente, sulla base di informazioni veritiere, complete e coerenti.

Se sono proposte opposizioni, il controllo giurisdizionale può essere più penetrante, in tal caso il giudice dovrà effettuare una valutazione prognostica e comparativa in relazione alle alternative concretamente praticabili, relative alle modalità e condizioni di soddisfacimento del credito mediante la liquidazione dei beni. A seguito delle valutazioni sopra indicate il giudice omologa l'accordo ovvero nega l'omologazione.

Ambedue i provvedimenti sono impugnabili con reclamo da proporre al Tribunale, che decide in composizione collegiale, della quale non farà parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

La procedura di omologazione si deve esaurire nel termine di sei mesi dalla presentazione della proposta. In caso di omologazione il giudice disporrà la pubblicazione dell'accordo e idonea forma di pubblicità. Se il

⁴⁸A. Guiotto, *La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Fallimento*, Ipsoa, 2012,1,27. Questa interpretazione richiama i principi elaborati dalla giurisprudenza in relazione al limite del sindacato giudiziale in materia di concordato preventivo. Si annoverano diverse pronunce della Cassazione (Cass.14.02.2011, n.3586; Cass.16.9.2011, n.18987; Cass.25.10.2010, n.21860) le quali evidenziano che il giudizio di fattibilità si incentra sulla relazione del professionista, dovendo il giudice valutare se la relazione presenti elementi idonei per lo svolgimento della funzione che le è propria secondo la *ratio legis*, ossia fornire ai creditori l'informazione completa e coerente dei dati che sono alla base del piano, attestandone la veridicità, per consentire ai creditori stessi la valutazione sulla fattibilità del piano.

proponente svolge attività di impresa dovrà essere disposta la pubblicazione su apposita sezione del registro delle imprese.

L'accordo omologato è obbligatorio per tutti i creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità della proposta e del provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza. I creditori con causa o titolo posteriore non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano, questo risponde alla finalità di garantire l'esecuzione dell'accordo, con il soddisfacimento dei crediti, secondo le modalità e le condizioni indicate, evitando il pregiudizio che potrebbe conseguire ad eventuali azioni esecutive individuali sui beni oggetto dell'accordo. Tali effetti vengono meno se ricorrono le ipotesi della risoluzione dell'accordo o quella del mancato pagamento dei crediti impignorabili e/o dei crediti tributari. La risoluzione può essere domandata dai creditori se il debitore non adempie gli obblighi derivanti dall'accordo, se le garanzie promesse non vengono costituite o se l'esecuzione dell'accordo diviene impossibile per ragioni non imputabili al creditore.

Ulteriore ipotesi di risoluzione è quella che consegue all'intervenuta dichiarazione di fallimento del debitore; il legislatore si preoccupa poi di fissare l'esenzione dall'azione revocatoria per gli atti, i pagamenti e le garanzie posti in essere in esecuzione dell'accordo omologato e con il riconoscimento della prededucibilità dei crediti derivanti da finanziamenti effettuati in esecuzione dell'accordo omologato.

Per il piano del consumatore il legislatore ha disciplinato il procedimento di omologazione avendo come punto di riferimento le procedure concordatarie disciplinate dalla legge fallimentare. La disciplina di tale

procedimento contenuta nell'art. 12-bis della legge n. 3/2012, prevede una preliminare valutazione del giudice sulla sussistenza dei presupposti di ammissibilità del piano e sulla conformità di quest'ultimo al contenuto previsto dall'art. 8 della prefata legge, con particolare riferimento alle modalità per la ristrutturazione dei debiti e il soddisfacimento dei crediti. Ulteriore valutazione viene compiuta dal giudice sulla regolarità formale del deposito della proposta e sull'assenza dei fatti impeditivi, cioè di atti in frode ai creditori.

La verifica e la valutazione positiva di tali presupposti consentono al giudice di fissare immediatamente l'udienza per decidere sull'omologa del piano. Per questo motivo occorre disporre che la proposta e il decreto siano comunicati a tutti i creditori, per il tramite dell'organismo di composizione della crisi, almeno trenta giorni prima dell'udienza. Il legislatore ha poi stabilito che tra il giorno del deposito della proposta e l'udienza, non possono decorrere più di sessanta giorni. Questa disposizione ha un effetto preclusivo sulla proposizione delle azioni esecutive individuali, la cui pronuncia d'inibizione, che può conseguire al deposito del piano, è espressione della discrezionalità del giudice.

Il provvedimento di sospensione delle azioni esecutive è valutato dal giudice sia con riferimento alle particolarità del caso specifico, sia con riferimento a ciascuna specifica procedura; pertanto, il provvedimento del giudice potrebbe disporre la sospensione soltanto di alcuni giudizi di esecuzione e non di tutti. Nell'ipotesi in cui il piano non sia omologato verrà meno l'efficacia del provvedimento di sospensione.

In particolare, ai fini dell'omologazione del piano, il giudice compie la valutazione di tre circostanze: in primo luogo la fattibilità del piano e l'idoneità dello stesso ad assicurare il pagamento integrale dei crediti impignorabili nonché dei crediti tributari; in secondo luogo analizza la soluzione di eventuali ulteriori contestazioni, anche sull'effettivo ammontare dei crediti; infine valuta la meritevolezza del consumatore. Quest'ultima valutazione ha ad oggetto la verifica che il consumatore non abbia assunto obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere, ovvero che non abbia colposamente determinato il sovraindebitamento anche per mezzo di un ricorso al credito non proporzionato alle proprie capacità patrimoniali.

Accertata la sussistenza di tali presupposti, il giudice procede alla omologa del piano e dispone per tale provvedimento una idonea forma di pubblicità; qualora il piano preveda la cessione o l'affidamento a terzi di beni immobili e di beni mobili registrati, il provvedimento deve essere trascritto a cura dell'organismo di composizione della crisi.

Anche per quanto concerne l'omologazione del piano del consumatore opera il *cram down* perché se un creditore o altro interessato contestano la convenienza del piano, il giudice può disporre comunque l'omologa dello stesso se ritiene che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del piano in misura non inferiore alla alternativa liquidatoria.

Il decreto di omologazione produce effetti che consentono di equipararlo all'atto di pignoramento. Dalla data di omologazione si produce un effetto preclusivo del diritto di compiere azioni esecutive individuali. I creditori, con causa o titolo anteriore non possono, pertanto, iniziare azioni esecutive

individuali per il recupero del credito, né possono iniziare o proseguire azioni cautelari; né acquistare diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di piano. Per quanto concerne i creditori con causa o titolo posteriore, questi non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano.

Ugualmente a quanto previsto per l'accordo, l'omologazione del piano non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso.

VI. Esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore.

L'esecuzione dell'accordo è rimessa ad un liquidatore nominato dal giudice, quando per la soddisfazione dei crediti siano utilizzati beni sottoposti a pignoramento, o quando la nomina del liquidatore sia prevista dall'accordo o dal piano. In questo caso, il liquidatore dispone in via esclusiva dei beni sottoposti a pignoramento e delle somme incassate dalla liquidazione dei beni pignorati.

La legge 17 dicembre 2012 n. 221 ha eliminato la categoria dei creditori estranei prevista nel previgente testo, cioè di quei creditori che non partecipavano all'accordo o perché esclusi, o perché, pur essendo stati informati, decidevano di non intervenire nella conclusione dell'accordo. La loro posizione era tutelata dall'integrale soddisfacimento delle pretese creditorie.

L'eliminazione di tale categoria consente di attribuire rilevanza non alle persone dei creditori, bensì ad una determinata qualità del credito. Infatti, il

giudice nella fase di esecuzione dell'accordo deve fare riferimento, prima di autorizzare lo svincolo delle somme, sentito previamente il liquidatore e in conformità all'accordo o al piano del consumatore, alla possibilità che i crediti impignorabili e i crediti privilegiati, pignorati e ipotecari, siano pagati.

La modifica apportata, relativa all'espunzione dei creditori estranei, determina un mutamento della qualificazione della natura del procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento; esso acquista una natura simile a quella del concordato preventivo e non anche a quella dell'accordo di ristrutturazione.⁴⁹ Il legislatore però non chiarisce se il dovere di verifica della possibilità di pagamento abbia un contenuto vincolante o discrezionale.

Una volta autorizzato lo svincolo delle somme, il giudice ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento, dell'iscrizione relativa ai diritti di prelazione, nonché di ogni altro vincolo.

L'art. 13, 3° comma, della L. n. 3/2012 fa, inoltre, espresso riferimento alla cancellazione della trascrizione del decreto di cui agli artt. 10, comma 1 e 12 bis, comma 3, oltre alla cessazione di ogni altra forma di pubblicità. In particolare, con il riferimento alla cancellazione delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, il legislatore ha voluto intendere la cancellazione dell'ipoteca e, comunque, quelle delle iscrizioni o trascrizioni delle cause legittime di prelazione relative ai beni mobili registrati o immobili, sottoposti al regime di pubblicità.

⁴⁹ Panzani L., *La nuova disciplina del sovraindebitamento dopo il D.L. 18 ottobre 2012, n.179*, in *Il Fallimentarista.it* .

Il giudice ha un potere di vigilanza sull'esecuzione dell'accordo, in virtù del quale può sospendere l'esecuzione quando ricorrano gravi e giustificati motivi. Tale valutazione, che spetta all'Autorità giudiziaria, potrebbe riguardare tanto il merito, cioè che l'esecuzione dell'accordo appaia manifestamente ingiusta, quanto il danno che l'esecuzione potrebbe arrecare ai creditori.

Per quanto concerne i pagamenti e gli atti dispositivi dei beni eseguiti in violazione dell'accordo o del piano del consumatore, il rimedio è quello dell'inefficacia relativa nei confronti dei soli creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità. Tali pagamenti e atti dispositivi sono validi, ma improduttivi di effetti nei confronti dei propri creditori.

La scelta operata dal legislatore dell'inefficacia, invece, che dell'annullamento, è coerente con l'assimilazione della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento con la procedura concorsuale.

Pertanto, gli atti compiuti dal debitore sono validi, ma relativamente inefficaci, con la conseguenza che, qualora il giudice revochi per qualunque motivo il piano o l'accordo, l'atto resta comunque valido e comunque produttivo di tutti i suoi effetti. Tale disciplina risulta pregiudizievole per i creditori; infatti, l'inefficacia può essere fatta valere solo dai creditori che abbiano iscritto o trascritto il titolo anteriormente alla data in cui è stata eseguita la pubblicità del procedimento, cioè è stata eseguita la trascrizione del decreto di fissazione dell'udienza o quella del provvedimento di omologazione del piano del consumatore. Invece, l'azione di nullità può essere proposta, secondo i principi generali, da chiunque vi abbia interesse.

I crediti sorti in occasione o in funzione di uno dei procedimenti di composizione della crisi sono prededucibili e, quindi, sono soddisfatti con preferenza rispetto agli altri.

Al soddisfacimento di tali crediti sono, però, sottratte le somme ricavate dalla liquidazione dei beni oggetto di pegno ed ipoteca che devono essere destinate ai creditori garantiti. E' prevista, dunque, una sorte di eccezione a favore dei diritti dei creditori prelazionati; si tratterebbe di una prededucazione relativa o limitata che non soffre altre limitazioni nel caso in cui vengano liquidati beni non gravati da pegno o ipoteca. Se l'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore sono impossibili per cause non imputabili al debitore è prevista la possibilità per quest'ultimo di modificare, con l'ausilio dell'organismo di composizione della crisi, la proposta. Pertanto, i creditori non potrebbero impedire al debitore di rinegoziare un nuovo accordo o di predisporre la proposta di un nuovo piano; al debitore, però, sarebbe preclusa la possibilità di addivenire unilateralmente alla novazione del contratto, infatti l'art. 13, ultimo comma, della legge n. 3/2012 richiede espressamente che a tale modifica il debitore pervenga con l'ausilio dell'organismo di composizione della crisi. Ciò indurrebbe a ritenere che si è in presenza, per quanto concerne la natura della composizione della crisi da sovraindebitamento, di veri e propri procedimenti, non potendosi riconoscere una natura negoziale.

VII. Patologia dell'accordo, risoluzione ed impugnazione.

Le vicende patologiche della composizione della crisi da sovraindebitamento sono disciplinate nell'art.14 della l. n. 3/2012, il quale

utilizza le consuete categorie dell'annullamento e della risoluzione. Pertanto, i creditori hanno a disposizione tali strumenti per fare valere i vizi genetici dell'accordo emersi dopo la definitiva omologazione dello stesso, ovvero i suoi vizi funzionali, connessi alla impossibilità volontaria ed oggettiva di esecuzione.⁵⁰

In materia di risoluzione e di annullamento, il legislatore ha ampiamente attinto dalla corrispondente disciplina in materia di concordato fallimentare e preventivo ed ha inoltre previsto due fattispecie che determinano *ex lege* la perdita di efficacia dell'accordo: il ritardo superiore a 90 giorni dei pagamenti dovuti alle agenzie fiscali e agli enti gestori di forme previdenziali o assistenziali obbligatorie, che comportano la revoca di diritto dell'accordo, e la dichiarazione di fallimento del debitore, la quale risolve l'accordo. Queste due fattispecie tendono alla particolare tutela degli interessi pubblici sottesi al prelievo fiscale e contributivo e alla prevalenza della procedura fallimentare, sancita anche dalla definizione del presupposto soggettivo della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento.

E' possibile addivenire all'annullamento dell'accordo nelle ipotesi in cui sia stato dolosamente o con colpa grave aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo, ovvero dolosamente o con colpa grave simulate attività inesistenti.

Si tratta di fattispecie tutte incidenti sul principio di universalità, patrimoniale e soggettivo, dell'accordo: il doloso aumento del passivo e/o la diminuzione del passivo offrono una visione falsata dell'effettiva

⁵⁰ Francesco Salvatore Filocamo e Paolo Vella, *L'annullamento e la risoluzione dell'accordo*, in *Sovraindebitamento e usura*, Ipsoa, 2012, p.215.

composizione del ceto creditorio; la sottrazione o la dissimulazione di una parte rilevante dell'attivo e/o la dolosa simulazione di attività inesistenti danno una rappresentazione falsata del patrimonio destinato e/o destinabile alla soddisfazione delle ragioni creditorie. Si è di fronte a fatti tali, la cui rappresentazione può incidere sulla valutazione di convenienza, o più in generale, di fattibilità della proposta avanzata dal debitore che ha intenzionalmente e oggettivamente viziato il consenso prestato dai singoli creditori, in modo che non si sarebbe formata la maggioranza, presupposto dell'omologazione.⁵¹

Gli elementi che determinano l'annullamento sono, per un verso, quello soggettivo, della coscienza e volontà di falsificazione da parte del debitore e, per altro verso, quello oggettivo, dell'alterazione rappresentativa del passivo e/o dell'attivo del patrimonio del debitore. Si dovrebbe trattare di alterazione significativa che investe una parte rilevante del passivo e/o dell'attivo. Il profilo quantitativo e qualitativo dell'alterazione, l'uno rispetto all'entità della diminuzione o aumento del passivo, ovvero della diminuzione o aumento dell'attivo e l'altro rispetto alla idoneità di quella alterazione ad incidere su giudizio di convenienza dei creditori, si combinano nella valutazione del vizio genetico dell'accordo.

Il raffronto con le ipotesi di dolo determinante e di dolo incidente delineate dal diritto comune (art. 1439 e 1440 c.c.: l'una in grado di provocare l'invalidità dell'accordo, se *“i raggiri usati da uno dei contraenti sono stati tali che, senza di essi, l'altra parte non avrebbe contrattato”*;

⁵¹ Fortunato Sabino, *L'accordo da sovraindebitamento nei suoi profili patologici*, Relazione tenuta in Roma al Convegno internazionale su *“La composizione delle crisi da sovraindebitamento”*, organizzato da Unicredit il 7 e 8 giugno 2012.

l'altra in grado di non incidere sulla validità dell'accordo, ove il contratto sarebbe stato comunque concluso e sia pure a condizioni diverse, con la conseguenza che il contraente in mala fede risponde del solo risarcimento dei danni) induce a compiere alcune riflessioni che evidenziano le specialità della disciplina in oggetto. Qui i raggiri sono tipizzati nelle condotte di alterazione indicate, e l'unica valutazione riguarda la "rilevanza" di quelle alterazioni in termini di determinazione del consenso della "maggioranza" qualificata ai fini dell'intera composizione negoziale della crisi.

La valutazione, pertanto, investe non tanto l'essenzialità della partecipazione di un contraente all'operazione complessiva, bensì l'essenzialità di una corretta rappresentazione di attivo e/o passivo a incidere sulla partecipazione di ciascun creditore alla conclusione dell'accordo, partecipazione di ciascuno valutata nella sua oggettività secondo i criteri di media ragionevolezza.⁵²

Il comportamento doloso del debitore si sostanzia in fatti che alterano oggettivamente i termini sulla cui base i creditori sono stati indotti ad aderire alla proposta, anche se questa proposta fosse stata articolata in maniera differenziata per ciascun creditore.

A seguito dell'evoluzione operata dal Decreto sviluppo bis, anche la colpa grave e non soltanto il dolo nel compimento delle indicate attività potrà condurre alla proposizione dell'azione di annullamento, con la conseguenza che, sebbene appaia corretta la considerazione per la quale l'impugnativa dovrebbe essere accolta dal giudice soltanto nelle ipotesi più gravi e non anche in presenza di condotte del debitore che, pur rientrando

⁵² Fortunato Sabino, op. cit.

apparentemente tra quelle previste dalla disposizione normativa, siano in realtà, irrilevanti ai fini del raggiungimento dell'accordo con i creditori o comunque inidonee a determinare pregiudizi apprezzabili, sotto il profilo dell'elemento soggettivo appare oramai chiarito che il dolo cui fa riferimento la norma non è il dolo c.d. contrattuale, ma il dolo generico che, unitamente alla colpa grave, costituisce presupposto dell'azione generale di risarcimento dei danni ex art. 2043 c.c..⁵³

L'ultimo periodo del primo comma dell'art. 14 precisa espressamente che non sono ammesse altre azioni di annullamento dell'accordo; pertanto, le ipotesi indicate nella prefata norma, quali presupposti per la proposizione dell'azione di annullamento, devono ritenersi tassative.

La risoluzione dell'accordo presuppone l'iniziativa di uno o più creditori aderenti, i quali lamentino che il debitore non ha adempiuto alle obbligazioni derivanti dall'accordo, o che non sono state prestate le garanzie promesse o che l'adempimento è divenuto impossibile anche per fatti non imputabili al debitore. Pertanto, la risoluzione colpisce i vizi funzionali dell'accordo che eventualmente si manifestano nella fase esecutiva sotto forma dell'inadempimento o dell'impossibilità sopravvenuta. In ambedue i casi il punto di riferimento è costituito dall'accordo, il quale può assumere il contenuto più vario, sicchè diventa arduo predeterminare in astratto i possibili inadempimenti rilevanti ai fini della risoluzione, dovendo farsi di volta in volta riferimento alle previsioni della proposta o del piano su cui essa deve necessariamente basarsi.⁵⁴

⁵³ Giordano Rosaria, *L'impugnazione e la risoluzione dell'accordo*, in *La nuova crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013, 61.

⁵⁴ Francesco Salvatore Filocamo e Paolo Vella, op. cit. , 222.

L'inadempimento, cui fa riferimento l'art. 14 della l. n. 3/2012, non deve essere di scarsa importanza, in conformità al principio sancito in sede di risoluzione contrattuale in generale ex art. 1445 c.c., per il quale il negozio non può essere risolto se l'inadempimento ha scarsa importanza, in relazione all'interesse dell'altra parte, consentendo il travolgimento dell'accordo soltanto a fronte di un inadempimento connotato da gravità.

La scarsa importanza dell'inadempimento dovrà essere correlata agli obblighi derivanti dall'accordo nel loro complesso, piuttosto che rispetto al singolo creditore.

La richiesta di risoluzione può essere proposta da ciascun creditore con ricorso ed il termine per la sua proposizione è fissato entro sei mesi dalla scoperta del vizio funzionale e, in ogni caso, entro un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

L'introduzione di tali termini, ed in particolare il termine semestrale, dovrebbe avere la finalità di rendere più celere, a tutela della certezza delle situazioni giuridiche soggettive, il travolgimento dell'accordo nei casi previsti di risoluzione dello stesso. In conformità delle regole generali vigenti in tema di impugnative negoziali, il quarto comma dell'art.14 precisa che sia l'annullamento che la risoluzione, pur avendo in linea di principio efficacia retroattiva, comportando il ripristino della situazione di fatto e di diritto preesistente, non pregiudicano i diritti acquistati dai terzi di buona fede, in coerenza, rispettivamente, con gli art. 1445 e 1458 c.c., salva la trascrizione della domanda.⁵⁵

⁵⁵ Porreca, L'insolvenza civile, op. cit., 2145.

Tale norma tutelerebbe non solo i terzi acquirenti di buona fede dei beni del debitore, ma anche i creditori nei confronti dei quali sono stati effettuati pagamenti in adempimento dell'accordo di sovraindebitamento, qualora versino in tale stato soggettivo rispetto alla sussistenza della causa posta a fondamento dell'impugnativa negoziale.

Pertanto, l'effetto della risoluzione e dell'annullamento è costituito dalla caducazione degli effetti modificativi dei rapporti obbligatori previsti dall'accordo. Tale effetto si produce nei confronti di tutte le parti dell'accordo medesimo e vengono meno *ex tunc* i diritti reciprocamente acquisiti. Si può delineare, quindi, il seguente sistema: i pagamenti compiuti in esecuzione dell'accordo e conformemente alle previsioni di quest'ultimo e del piano che ne è alla base conservano efficacia; gli atti dispositivi posti in essere in esecuzione dell'accordo e conformemente alle previsioni di quest'ultimo e del piano che ne è alla base conservano efficacia limitatamente agli effetti favorevoli limitatamente ai terzi di buona fede; i pagamenti e gli atti dispositivi eseguiti in difformità dall'accordo e dal piano non producono alcun effetto, neanche a favore dei terzi⁵⁶.

I termini di decadenza, che incidono sulla sola proposizione del ricorso, non sono rilevabili d'ufficio, pertanto la decadenza non opera se non espressamente eccepita dal debitore. Il *dies a quo* del termine annuale è riferito all'ultimo adempimento per la cui concreta individuazione nei vari casi occorrerà verificare le previsioni dell'accordo.

La decisione relativa al ricorso verrà assunta con decreto motivato e la natura contenziosa dei procedimenti dovrebbe rendere necessario il

⁵⁶ Francesco Salvatore Filocamo e Paolo Vella, op. cit., 228.

patrocinio legale sia per la proposizione del ricorso che per la costituzione in giudizio del debitore e degli altri eventuali convenuti. Il procedimento si svolgerà in camera di consiglio per ambedue le azioni, troveranno, quindi, applicazione, in quanto compatibili gli art. 737 e ss. c.p.c. che fanno riferimento al procedimento camerale. Il richiamo alle norme sul procedimento in camera di consiglio comporta che il giudice possa decidere sui ricorsi di annullamento o di risoluzione assunte sommarie informazioni e, quindi, senza il rispetto di forme procedurali strutturate e debba all'esito provvedere con decreto motivato.

Pertanto, il procedimento si svolgerà in camera di consiglio con fissazione di un'udienza, nomina di un relatore e con ampia discrezionalità del Tribunale di dare i provvedimenti ordinatori necessari per l'effettività del contraddittorio. Il decreto che decide sul ricorso per annullamento o risoluzione, in termini sia di accoglimento che di rigetto è reclamabile dinanzi al Tribunale del cui collegio non può fare parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

VIII. *Liquidazione del patrimonio.*

La legge n. 221/2012 ha inserito nella struttura della legge n. 3/2012 la sezione seconda, costituita dalle norme comprese tra gli articoli 14-*ter* e 14-*terdecies*, disciplinanti la liquidazione del patrimonio. Tale sezione era già compresa nel disegno di legge del governo n. 5117 ed in buona parte è confluita nell'attuale legge.

In questo modo il legislatore introduce un procedimento da attivare in alternativa alla composizione della crisi da sovraindebitamento attraverso l'accordo o il piano e che dunque si può applicare tanto al debitore quanto al consumatore.

Questo ulteriore strumento, che ora il debitore in stato di sovraindebitamento possiede per superare la crisi, consiste in un procedimento esecutivo-espropriativo concorsuale, avente carattere tendenzialmente volontario, che consentirebbe di beneficiare della successiva esdebitazione, altra novità, per l'insolvente civile, introdotta dalla prefata legge.

Il nuovo procedimento riguarda tutto il patrimonio del debitore ad eccezione dei crediti impignorabili, dei crediti aventi carattere alimentare e di mantenimento, dei frutti derivanti dall'usufrutto legale sui beni dei figli costituiti in fondo patrimoniale e i frutti di essi, salvo quanto disposto dall'articolo 170 c.c., il quale stabilisce che l'esecuzione sui beni del fondo e sui frutti di essi non può avere luogo per debiti che il creditore conosceva essere stati contratti per scopi estranei ai bisogni della famiglia. Infine non sono compresi nella liquidazione, le cose impignorabili per legge.

Il procedimento di liquidazione, che in parte ha diversi punti affini alla disciplina fallimentare, si caratterizza per la presenza di quattro fasi; alla prima fase dedicata all'apertura, seguono quelle destinate all'accertamento del passivo, alla liquidazione dell'attivo ed infine quella del riparto dell'attivo. La norma di chiusura della sezione seconda, ovvero l'art.14-*terdecies*, disciplina l'esdebitazione, la quale si pone in una posizione accessoria ed eventuale rispetto alla procedura di liquidazione.

La possibilità di usufruire del procedimento di liquidazione consegue o ad una richiesta del debitore, al quale viene riconosciuto il diritto di liquidare il proprio patrimonio come soluzione alternativa alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, o quando il debitore pone in essere comportamenti fraudolenti nei confronti dei creditori durante la fase esecutiva del procedimento di liquidazione. In questa specifica ipotesi la liquidazione del patrimonio si qualifica come liquidazione per conversione e non è più una soluzione alternativa, ma una successione necessaria, attuabile non solo su domanda del debitore ma anche dei creditori. Pertanto vi sono due specifici percorsi di accesso alla procedura, il riferimento normativo disciplinante il primo modo di accedere alla liquidazione è dato dalla lettura combinata degli artt. 7, comma 2, lett. a) e b), 14 *ter*, comma 1, e 14-*quinquies*, comma 1. Dall'esame di tali articoli emerge quali condizioni devono ricorrere affinché il debitore in stato di sovraindebitamento possa accedere alla liquidazione. Precisamente occorre il presupposto soggettivo della non soggezione a procedure concorsuali diverse da quella disciplinata dalla legge n. 3/2012; che non abbia beneficiato di tali procedure negli ultimi cinque anni e che in tale arco di tempo non siano stati compiuti atti in frode ai creditori.

La norma di apertura della disciplina della liquidazione dei beni fa riferimento genericamente al debitore senza espressamente riferirsi al consumatore; sembra corretto ritenere che anche il consumatore sovraindebitato possa accedere alla possibilità di chiedere la liquidazione del patrimonio, ciò è conforme alle finalità della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento indicate nell'articolo 6 ed alla possibilità

prevista dall'art 7, comma 1-bis, per il consumatore di proporre alternativamente un accordo, come per il debitore, oppure un piano. Se è dato al consumatore il diritto di scegliere tra accordo di ristrutturazione o piano, sembra logica conseguenza che anche questi possa beneficiare dell'applicazione delle norme disciplinanti la procedura di liquidazione del patrimonio.

Dei dubbi interpretativi si pongono anche per l'imprenditore agricolo; l'art. 7, secondo comma bis, estende a quest'ultimo l'applicazione della legge sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento, facendo esclusivamente riferimento all'accordo. Nella previgente formulazione della legge n. 3/2012 non si faceva riferimento all'imprenditore agricolo, pertanto il prefato comma assume il ruolo di norma chiarificatrice rispetto all'applicazione della disciplina sulla composizione della crisi da sovraindebitamento anche a questi. Volendo attenersi al dato letterale della norma, che fa riferimento solo all'accordo, la conseguenza da trarre sarebbe quella dell'impossibilità, per l'imprenditore agricolo, di potere fare ricorso al procedimento di liquidazione del patrimonio. Tale interpretazione, legata solo al dato letterale, risulta, però, irragionevole e si espone alla critica dell'inesistenza di un valido motivo che possa giustificare un trattamento differenziato e deteriore dell'imprenditore agricolo rispetto agli altri soggetti imprenditori non fallibili che possono beneficiare degli effetti esdebitativi previsti dall'art. 14 - *terdecies*. Occorre considerare che, oltre ai dubbi di costituzionalità per violazione del principio di uguaglianza, l'esclusione dell'imprenditore agricolo dal procedimento di liquidazione del patrimonio, da lui attuato direttamente, si espone all'ulteriore critica che vede

comunque applicabile il prefato procedimento come sviluppo sanzionatorio della procedura ai sensi dell'art. 14-*quater*. Sulla scorta di tali considerazioni sembra opportuno ritenere che anche l'imprenditore agricolo abbia a disposizione oltre all'accordo il procedimento di liquidazione del patrimonio.⁵⁷

Il secondo modo per accedere alla procedura di liquidazione del patrimonio, cioè la liquidazione per conversione, consegue ad aspetti patologici dell'attivazione della composizione della crisi da sovraindebitamento. L'art. 14-*quater* precisa che la conversione della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione è disposta con decreto del giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, quando si verificano l'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti del piano del consumatore per effetto di una falsa o colposa rappresentazione della situazione patrimoniale. Quando cioè è stato dolosamente o con colpa grave aumentato o diminuito il passivo, simulato dolosamente attività inesistenti e sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo. Viene prevista, inoltre, la conversione quando vi è la cessazione degli effetti dell'accordo o del piano del consumatore a causa del mancato pagamento delle amministrazioni pubbliche o degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie. Si ha inoltre la conversione a seguito della revoca dell'accordo o del piano del consumatore, quando sono compiuti atti fraudolenti in corso di procedura nei confronti dei creditori, ed a seguito della risoluzione o cessazione degli effetti del piano del consumatore previsti negli artt.14, comma 2, e 14 *bis*,

⁵⁷ Donzelli Romolo, *Il procedimento di liquidazione del patrimonio in La nuova composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè 2013, 68

comma 2 lettera b) se determinati da cause imputabili al debitore. Risulta, pertanto, evidente in questi casi una natura sanzionatoria della conversione.

Per quanto concerne le modalità di accesso al procedimento di liquidazione del patrimonio, è necessario presentare la domanda di liquidazione, con la forma del ricorso, al tribunale competente che sarebbe quello del luogo di residenza o sede principale del debitore.

Unitamente al ricorso, oltre all'indicazione dei creditori, delle somme dovute e di quanto dettagliatamente previsto nell'art. 9 commi 2 e 3, occorre allegare l'inventario di tutti i beni e una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi. Quest'ultima fornisce gli elementi che consentono una valutazione di merito, infatti, deve contenere indicazioni relative alle cause dell'indebitamento, alla diligenza del debitore e alla ragioni della sua incapacità di adempiere le obbligazioni assunte. Nella relazione particolareggiata, inoltre, si dà atto della condotta del debitore, relativa alla sua solvibilità negli ultimi cinque anni, dell'esistenza di suoi atti impugnati dai creditori e, infine, si esprime un giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione esistente unita alla domanda.

L'effetto che scaturisce dalla proposizione della domanda di ammissione alla procedura di liquidazione è quello della sospensione del decorso degli interessi convenzionali o legali fino alla chiusura della liquidazione, con eccezione dei crediti garantiti da ipoteca pegno o privilegio.

Tra gli obblighi dell'organismo di conciliazione, oltre alla relazione particolareggiata, vi è quello di informare l'agente della riscossione e gli

uffici fiscali, anche presso gli enti locali che sono competenti tenendo presente l'ultimo domicilio fiscale del debitore istante.

La carenza della documentazione descritta, che non consente di ricostruire la situazione economica e patrimoniale del debitore, determina l'inammissibilità della domanda, pertanto, sarebbe opportuno che l'istante sia munito di una difesa tecnica, benché la legge non la preveda espressamente come obbligo.

Il giudice, una volta accertati e considerati soddisfacenti i requisiti della domanda di liquidazione e verificata l'assenza di atti in frode ai creditori negli ultimi cinque anni, dichiara aperta la procedura di liquidazione. Rispetto a tale dichiarazione o a un non accoglimento del ricorso, è possibile proporre reclamo al Tribunale secondo gli articoli 737 e seguenti c.p.c.; in tal caso del collegio non può fare parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

In analogia a quanto previsto dall'art. 18, comma 1 della legge fallimentare, è possibile ritenere che il reclamo possa essere proposto non solo dal debitore ma anche dagli altri soggetti che vengono colpiti dall'efficacia del decreto, e ciò al fine di ottenere l'accertamento dell'insussistenza delle condizioni di ammissibilità della domanda, tra cui il compimento di atti in frode ai creditori. Il legislatore ha conferito, come emerge nell'art. 10, terzo comma della legge n. 3/2012, al solo giudice la possibilità di revocare il decreto di fissazione dell'udienza, quando accerta la presenza di iniziative o di atti in frode ai creditori. Non è prevista la necessità di un contraddittorio con i creditori stessi, salva la possibilità di assumere informazioni ai sensi dell'art. 738, comma terzo, c.p.c..

Il riconoscimento di proporre reclamo, come previsto dall'art. 18, comma 1 della legge fallimentare, anche ai terzi, nella procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, pone dei problemi nel caso di riforma in sede di gravame del decreto di rigetto. Ciò perché vi è la necessità di salvaguardare la stabilità della procedura e di fare salvi, secondo quanto prevede l'art. 742 c.p.c., in caso di modificazione o di revoca dei decreti, i diritti acquistati in buona fede dai terzi in forza di convenzioni anteriori alla modificazione o alla revoca. Si ritiene che la soluzione possa risiedere nella possibilità che il collegio, dopo avere accolto il reclamo, rimetta gli atti al giudice monocratico per la pronuncia del decreto di apertura, consentendone poi la successiva reclamabilità da parte dei soggetti interessati.⁵⁸

VIII.I *Decreto di apertura ed accertamento del passivo.*

Il contenuto del decreto di ammissione alla procedura di liquidazione è complesso in quanto si producono effetti sia nei confronti del debitore che dei creditori.

Il giudice, con il decreto di ammissione, procede alla nomina di un liquidatore che sia in possesso dei medesimi requisiti che sono richiesti, *ex art. 28 l. f.* per la nomina del curatore, e ordina al debitore la consegna o il rilascio dei beni, se non ritiene opportuno che lo stesso, presenti gravi e specifiche ragioni, debba rimanerne nella disponibilità.

Analogamente a quanto previsto nella legge fallimentare per il curatore, al liquidatore spetta l'amministrazione del patrimonio e l'esercizio delle azioni dirette a conseguire la disponibilità dei beni e il recupero dei crediti

⁵⁸ Donzelli Romolo, *op.cit.*, 72

compresi nella liquidazione. Quindi, il liquidatore ha sia la disponibilità materiale dei beni che quella giuridica.

Gli effetti del decreto di apertura nei confronti dei terzi creditori sono rappresentati dall'impossibilità, sotto pena di nullità, di iniziare o proseguire azioni cautelari o esecutive sul patrimonio del debitore, analogamente alla produzione dei medesimi effetti nella legge fallimentare; inoltre non possono essere acquistati diritti di prelazione sul patrimonio dai creditori aventi titolo o causa anteriore.

La decorrenza di tali effetti è subordinata al momento della pubblicità della domanda e del decreto, che il giudice dispone contestualmente alla dichiarazione di apertura della procedura di liquidazione. Pertanto, se il patrimonio del debitore comprende beni immobili o beni mobili registrati, è ordinata, con il decreto di apertura, la sua trascrizione a cura del liquidatore; inoltre è stabilita una specifica forma di pubblicità, sia della domanda che del decreto, infatti, se il debitore svolge attività di impresa, deve essere prevista l'annotazione nel registro delle imprese. L'esecuzione della pubblicità vincola l'esercizio delle azioni esecutive non solo per i creditori esistenti al momento dell'apertura della procedura di liquidazione, ma anche per i creditori con causa o titolo posteriore rispetto agli adempimenti pubblicitari.

Al liquidatore è attribuito il compito di effettuare l'accertamento del passivo che, analogamente alla legge fallimentare, costituisce un segmento di rilevante importanza della procedura. I creditori anteriori al decreto di apertura della procedura di liquidazione non possono iniziare o proseguire

azioni esecutive, quindi per potervi partecipare hanno l'onere di proporre con ricorso la domanda di partecipazione alla liquidazione.

Onde consentire tale atto d'impulso, il liquidatore provvede, dopo avere formato l'inventario dei beni da liquidare e verificato l'elenco dei creditori e l'attendibilità della documentazione che, ex art. 9 l. n. 3/2012, è a corredo della proposta del debitore, ad effettuare la comunicazione, prevista dall'art. 14-*sexies*, ai creditori e ai titolari di diritti reali e personali. Nella prefata comunicazione si indica la possibilità di partecipare alla procedura e le relative modalità di deposito; viene precisato che la domanda deve essere depositata o trasmessa, anche a mezzo di posta elettronica certificata, nella cancelleria del tribunale, avvertendo che in mancanza delle indicazioni relative all'indirizzo di posta elettronica certificata, del numero di telefax o di elezione di domicilio in un comune del circondario ove ha sede il tribunale competente, le successive comunicazioni sono eseguite esclusivamente mediante deposito in cancelleria. Inoltre la comunicazione dovrà contenere la data entro la quale devono essere presentate le domande e quella entro cui sarà comunicata al debitore e ai creditori lo stato passivo unitamente ad altre utili informazioni.

Il termine fissato per la presentazione delle domande di partecipazione alla liquidazione, presenta dei profili problematici, perché non è predeterminato dalla legge, ma rimesso al liquidatore. Si presume che tale termine verrà fissato, in modo da garantire ai creditori la possibilità di difendersi, nella misura non inferiore ai trenta giorni previsti dall'art. 16, n.5 l.f.. Appare opportuno notare che il termine non viene qualificato, non si chiarisce se sia perentorio o meno, né si fa riferimento alle domande tardive

che potrebbero trovare la loro causa nella sua omessa comunicazione, da parte del liquidatore al creditore. Se il termine di presentazione della domanda dovesse considerarsi perentorio, sarebbe inevitabile ammettere la proposizione di domande tardive e concedere, ai creditori tardivi, di concorrere alle ripartizioni posteriori alla loro ammissione, in proporzione del rispettivo credito. Inoltre, se si trattasse di creditori privilegiati, o tardivi, per cause a loro non imputabili, dovrebbe essere riconosciuto ad essi anche il diritto di ottenere quanto gli sarebbe spettato nelle ripartizioni precedenti. Pertanto, su ricorso dell'interessato, dovrebbe spettare al giudice, in mancanza di un termine ultimo entro cui presentare le domande, il potere di fissare in camera di consiglio l'udienza di ammissione della domanda proposta tardivamente, rendendo possibile il contraddittorio con il debitore e gli altri creditori.

Nel ricorso, che può essere sottoscritto anche dalla parte personalmente, non avendo il legislatore fatto alcun riferimento a un obbligo di difesa tecnica, il creditore deve fornire una serie di indicazioni. In particolare le proprie generalità, la somma che si vuole fare valere nella liquidazione o la descrizione dei beni di cui si chiede la restituzione o la rivendicazione, l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto, l'indirizzo di posta elettronica certificata, del numero di telefax o l'elezione di domicilio in un comune del circondario ove ha sede il Tribunale competente. Occorre, infine allegare i documenti che forniscono la prova dei diritti fatti valere.

Il liquidatore, acquisiti i ricorsi, procede, *ex art. 14-octies*, primo comma, all'elaborazione del progetto di stato passivo e alla sua comunicazione ai creditori, avendo cura di indicare che questi ultimi possono nel termine di

quindici giorni comunicare osservazioni, seguendo le modalità di proposizione della domanda, quindi con deposito di ricorso in cancelleria.

In assenza di osservazioni il progetto di stato passivo si ritiene approvato e se ne dà comunicazione alle parti, se invece vengono proposte contestazioni si aprono due possibilità, che dipendono dall'accoglimento o meno delle stesse da parte del liquidatore. Il legislatore non ha previsto un contraddittorio tra tutte le parti in merito alla discussione del progetto di stato passivo, ma si è limitato a disciplinare una fase procedimentale mediante uno scambio di atti tra liquidatore e creditori. Pertanto, se il liquidatore ritenga fondate le contestazioni provvede, sulla scorta di queste ultime, a formare un nuovo progetto di stato passivo, entro il termine di quindici giorni dalla ricezione dell'ultima osservazione. Tale progetto sarà comunicato secondo le modalità previste per la precedente comunicazione, dando conto delle modifiche apportate. Se, rispetto al nuovo progetto, non sono effettuate ulteriori osservazioni, il liquidatore lo approva e ne dà comunicazione ai creditori.

Quando, invece, il liquidatore non ritenga fondate le contestazioni mosse al progetto, rimette gli atti al giudice che lo ha nominato, al quale è attribuito il compito di provvedere alla definitiva formazione dello stato passivo. Il legislatore non ha riconosciuto, in questa specifica ipotesi, un potere di soluzione eteronoma dei conflitti, e non ha previsto strumenti di impugnazione del progetto di riparto.

La rimessione degli atti al giudice apre il procedimento contenzioso di accertamento del passivo, che si svolgerà, *ex art.10, comma 6, l. n. 3/2012*, secondo le norme che disciplinano il procedimento camerale, al quale

potranno partecipare, con obbligo di assistenza tecnica, i creditori, i titolari di diritti sui beni e il debitore, con pieni poteri allegativi e istruttori, senza che vi sia alcuna preclusione derivante dalla fase precedente. Quindi, il giudice, compiuto l'esame delle domande, formerà lo stato passivo rendendolo, con decreto, esecutivo; contro di esso può proporsi reclamo al collegio.

L'apertura della procedura non determina il venire meno della legittimazione processuale del debitore, né l'interruzione dei giudizi pendenti. Ciò pone il problema inerente il rapporto del giudizio di verifica con eventuali giudizi di cognizione pendenti. Il liquidatore, secondo l'art.14-*decies*, esercita le azioni previste dalla legge finalizzate a conseguire la disponibilità dei beni nonché quelle legate allo svolgimento dell'attività amministrativa e al recupero dei crediti compresi nella liquidazione. Tenendo presente la permanenza della legittimazione processuale del debitore, quella del liquidatore, prevista dalla prefata norma, potrebbe considerarsi come un'ipotesi di legittimazione ad agire straordinaria a carattere surrogatorio. Ciò determinerebbe, quale conseguenza, che il giudizio introdotto dal liquidatore dovrebbe svolgersi con la partecipazione necessaria del debitore. Invece, nell'ipotesi dell'esistenza di giudizi pendenti, il liquidatore potrà intervenire volontariamente con pienezza di poteri, in analogia a quanto previsto per il pubblico ministero agente *ex art.72, comma 1, c.p.c.*⁵⁹

⁵⁹ Donzelli Romolo, op. cit,76.

VIII.II *Programma di liquidazione e tutela del patrimonio oggetto della liquidazione.*

La disciplina inerente al programma di liquidazione del patrimonio del debitore in stato di sovraindebitamento è caratterizzata dalla presenza di diverse analogie con legge fallimentare.

Come il curatore, il liquidatore nei trenta giorni successivi alla formazione dell'inventario, deve elaborare un programma di liquidazione. Quest'ultimo può essere qualificato come un documento di pianificazione e d'indirizzo delle attività necessarie per la realizzazione dell'attivo. In esso il liquidatore espone le modalità di vendita dei singoli cespiti e delle azioni da intraprendere per conseguire la disponibilità dei beni e il recupero dei crediti soggetti alla liquidazione. Il tutto deve svolgersi osservando il principio contenuto nel primo comma dell'art 14-*novies*, l. n. 3/2012, cioè assicurare la ragionevole durata della procedura.

Pertanto, la scelta delle condizioni e delle procedure di vendita, nonché la predisposizione del documento di programmazione e la cessione dei crediti sono condizionati dalla ragionevole durata della procedura, la quale non può essere superiore al decorso del termine di quattro anni dal deposito della domanda di liquidazione.

Tale limite temporale condiziona l'attività del liquidatore inerente l'acquisizione di beni mobili ed immobili, costituenti il patrimonio del debitore, ed in particolare il recupero dei crediti. Infatti, se si prevede che dei crediti non possano essere riscossi nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione, devono essere ceduti.

Il programma di liquidazione una volta presentato non si cristallizza, potendo sempre essere integrato nel caso di sopravvenienza di beni o di crediti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione.

Il liquidatore, come il curatore, è tenuto a comunicare il programma al debitore e ai creditori, e a depositarlo presso la cancelleria del giudice; a differenza, però, della legge fallimentare, non è prevista un'approvazione da parte dei creditori, non essendovi nella procedura in esame un comitato dei creditori. Tantomeno è previsto il vaglio dei creditori per suggerire eventuali modifiche. Non si può, tuttavia, ritenere che il deposito del programma di liquidazione in cancelleria sia avulso da forme di controllo, in quanto siamo in presenza di un atto di indirizzo. Ciò dovrebbe consentire che, nel corso della procedura, il liquidatore, su sollecitazione di uno o più creditori, possa apportare delle modifiche al programma, riguardanti le forme di pubblicità, le composizioni di lotti e le modalità di vendita di determinati beni.

Anche il ruolo del giudice, nel silenzio della legge, non dovrebbe essere limitato alla mera acquisizione del documento per consentire il successivo svolgimento dell'attività liquidatoria. Dovrebbe essere insito nell'obbligo stesso del deposito del programma, presso la cancelleria del giudice, il potere di controllo di quest'ultimo. Inoltre nella fase attuativa del programma il giudice, stabilisce la parte finale del secondo comma dell'art.14-novies l. n. 3/2012, "*può sospendere con decreto motivato gli atti di esecuzione del programma di liquidazione*"; questo consentirebbe di concepire come scontato un suo esercizio di potere di controllo sulla conformità ai principi di ragionevole durata della procedura, sulla legittimità del programma e sull'efficienza, trasparenza ed imparzialità degli atti di

liquidazione in esso previsti. Il giudice, inoltre, potendo esercitare il controllo di legalità sul programma, eserciterebbe anche un controllo generale sull'azione del liquidatore, che potrebbe essere revocato, in analogia a quanto previsto per il curatore nella legge fallimentare, se fossero riscontrate gravi e particolari carenze rispetto all'attività da compiere. Al liquidatore sono, infatti, attribuiti poteri di acquisizione, amministrazione, alienazione e liquidazione del patrimonio del debitore, rispetto ai quali sarebbe ineludibile un controllo di legalità.

Il liquidatore, quindi, ha il potere di amministrazione e di disposizione di tutti i beni, mobili e immobili del debitore, che compongono il patrimonio di liquidazione. Sono esclusi dall'esercizio di tali poteri i beni non pignorabili o costituiti in fondo patrimoniale e non assoggettabili ad esecuzione, ai sensi dell'art.170 c.c.; il legislatore precisa nell'art 14-ter, comma 6 che non sono compresi nella liquidazione *“i crediti aventi carattere alimentare e di mantenimento, gli stipendi, pensioni, salari e ciò che il debitore guadagna con la sua attività, nei limiti di quanto occorra al mantenimento suo e della sua famiglia indicati dal giudice”*.

Il potere attribuito al liquidatore, di amministrazione e di disposizione, è ampio, in quanto lo si è voluto dotare di mezzi idonei a realizzare la liquidazione del patrimonio; pertanto, gli viene riconosciuta la possibilità di effettuare azioni recuperatorie, di rilancio, ripristino o liberazione di beni, nonché di quelle volte all'incremento del patrimonio mediante l'acquisizione di beni spettanti al debitore, e le azioni volte al recupero dei crediti. In particolare la liquidazione dei crediti deve avvenire mediante cessione a terzi, quando non sono riscuotibili entro i quattro anni successivi

al deposito della domanda di ammissione alla procedura; tale limite temporale è coerente con l'esigenza di contenimento della durata della procedura, fissata dal legislatore nell'art. 14-*novies*, comma 1.

La liquidazione dei crediti e dei beni mobili ed immobili, ad eccezione di quelli di modesto valore, è preceduta da una stima effettuata da operatori esperti, e da adeguate forme di pubblicità, inoltre gli atti di liquidazione devono essere attuati tramite procedure competitive. Questo implica che il liquidatore deve predisporre e pubblicizzare un bando di gara, nel quale devono essere contenute una serie di indicazioni inerenti la descrizione dei beni, la composizione dei lotti, l'indicazione del luogo, del termine e delle modalità di presentazione delle offerte e delle altre formalità necessarie ad assicurare la massima informazione e partecipazione dei soggetti interessati.

Conclusa la procedura competitiva, con l'individuazione dell'acquirente, il liquidatore procede a comunicarne l'esito al debitore ai creditori e al giudice, prima della stipulazione dell'atto finale del trasferimento. Ciò è previsto, come nella legge fallimentare, per consentire al giudice di esercitare un controllo di legalità, al quale può anche conseguire la pronuncia di un decreto di sospensione di singoli atti di esecuzione del programma di liquidazione se ricorrono gravi e giustificati motivi. A tale decreto di sospensione può fare seguito la correzione di errori o l'integrazione dell'atto di assegnazione predisposto dal liquidatore, ma anche la rinnovazione della procedura di vendita, quando il vizio riscontrato non sia suscettibile di sanatoria.

La disciplina prevista dall'art. 14-*novies*, non conferisce al giudice della liquidazione il potere di impedire il perfezionamento degli atti di vendita,

quando il prezzo offerto risulti notevolmente inferiore a quello di mercato. Tale mancanza dovrebbe essere bilanciata con il riconoscimento al giudice della liquidazione, del suo dovere di controllo di legittimità sullo svolgimento della procedura; da ciò deriverebbe il suo potere di inibire la stipula di atti di vendita a prezzo vile, contraria sia all'interesse dei creditori che alla finalità della procedura. Il giudice, dopo la stipula dell'atto di trasferimento e la relativa integrale corresponsione del prezzo, ai sensi dell'art.14-novies, comma 3 *“autorizza lo svincolo delle somme, ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento e delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, nonché di ogni altro vincolo, ivi compresa la trascrizione del decreto di cui all'art.14-quinquies, comma 1, dichiara la cessazione di ogni altra forma di pubblicità disposta”*. Accertata, infine, la completa esecuzione del programma di liquidazione, il giudice pronuncia il decreto di chiusura della procedura di liquidazione, purché siano trascorsi quattro anni dal deposito della domanda; da questo momento il debitore recupera la titolarità e l'esercizio dei poteri di amministrazione dell'intero patrimonio e può presentare domanda di ammissione al beneficio della esdebitazione.

Oltre alla predisposizione del programma di liquidazione, il liquidatore, è tenuto a porre in essere tutte quelle attività necessarie ad acquisire attivo al patrimonio del debitore, essendo quest'ultimo composto non solo di beni già nella titolarità del sovraindebitato alla data di deposito della domanda di liquidazione, ma anche di beni successivamente acquisiti dall'istante entro il limite temporale di quattro anni dall'avvio dell'*iter*. Tale limitazione temporale è rispettosa della sopraindicata esigenza di concentrazione della

procedura. L'acquisizione alla procedura dei beni sopravvenuti avviene previa deduzione delle passività incontrate per il loro acquisto e conservazione; ciò risponde a ragioni di equità, in quanto l'acquisizione medesima è volta alla liquidazione in favore dei creditori.

L'incremento patrimoniale avviene per automatismo legislativo, vi è una volontà legislativa di acquisizione automatica, infatti l'art.14-*undecies* stabilisce che i beni sopravvenuti “*costituiscono oggetto della domanda*” che ha introdotto la procedura, e fa obbligo al debitore di “*integrare l'inventario*” di cui all'art. 14-*ter*, comma 3.

Il liquidatore, pertanto, è costretto ad una mera constatazione della situazione, ed emerge il dubbio sulla possibilità che questi abbia di rinunciare all'incremento patrimoniale, in modo particolare quando i costi per l'acquisizione e la conservazione dei beni sopravvenuti, siano superiori al loro ipotetico valore di liquidazione. Si è, infatti, alla presenza di esborsi etero imposti, che la legge fallimentare consente di non sostenere, prevedendo nel terzo comma dell'art. 42 l. f. che il curatore vi possa rinunciare, previa autorizzazione del comitato dei creditori. Una disciplina equivalente non è prevista per la liquidazione da sovraindebitamento, non essendovi l'organo del comitato dei creditori. Sarebbe, però, ragionevole, onde evitare esborsi etero imposti, considerare possibile un'autorizzazione in favore del liquidatore a rinunciare ai beni sopravvenuti, espressa attraverso il documentato consenso di tutti i creditori.

IX. *L'esdebitazione.*

La disciplina della liquidazione del patrimonio è completata con l'istituto dell'esdebitazione previsto nell'art 14-*terdecies*. Nel testo originario della legge n. 3/2012 l'esdebitazione non era prevista, tale istituto è stato introdotto dal d.l. n. 179/2012, convertito con la l. n. 221/2012.

Il legislatore con tale previsione ha recepito le critiche sollevate dopo l'introduzione, con la riforma della legge fallimentare, della disciplina dell'esdebitazione, contenuta negli artt. 142, 143 e 144, ed applicabile unicamente agli imprenditori soggetti alla disciplina fallimentare.

Con tale istituto si riconosce al fallito, a seguito della conclusione della procedura di fallimento, il diritto di vedere cancellati i debiti non soddisfatti attraverso la liquidazione dell'attivo, attuata nell'ambito della procedura concorsuale. Pertanto, il fallito meritevole può ottenere il *fresh start*, cioè la possibilità di ripartire da zero iniziando una nuova attività senza il peso della situazione debitoria pregressa.

In questo modo si consente all'imprenditore di non percepire il rischio di impresa come una condanna a vita, ma come un evento fisiologico dell'attività imprenditoriale che può verificarsi e che non deve precludere all'imprenditore, onesto ma sfortunato, di potere nuovamente assumere il rischio di impresa, facendo tesoro della precedente esperienza.

La critica mossa riguardava il limitato campo di applicazione dell'esdebitazione, unicamente ai soggetti fallibili; pertanto, una platea numerosa di imprenditori sotto soglia, cioè non fallibili, nonché il consumatore ed in generale l'insolvente civile, erano esclusi da tale disciplina e non potevano chiedere la cancellazione dei debiti non pagati.

In relazione a ciò si palesava una possibile violazione del principio di uguaglianza *ex art. 3* della Costituzione, non consentendosi l'esdebitazione dell'imprenditore sotto soglia e dell'insolvente civile. La repulsione generalmente avvertita rispetto ad una limitazione della responsabilità patrimoniale, *ex art. 2740 c.c.*, ha probabilmente inciso sulla valutazione della non applicazione dell'esdebitazione, ricorrendone le condizioni, anche a tali soggetti.

Con la modifica della legge n. 3/2012, ad opera della legge 221/2012, si apre la possibilità dell'esdebitazione anche per l'insolvente civile, cioè per tutti i soggetti ammessi alla procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento, previa valutazione dei requisiti di meritevolezza indicati nell'*art.14-terdecies*, che prevede anche la possibilità della revoca del provvedimento di esdebitazione in ogni momento.

La revoca dell'esdebitazione *ex art. 14-terdecies*, che non è presente nella legge fallimentare, rappresenta un dato connotante di questo istituto, ed espone il debitore che ne voglia usufruire ad una valutazione di merito, che continua anche dopo l'ammissione a tale beneficio.

Al debitore spetta, conclusa la procedura di liquidazione del suo patrimonio, l'impulso al riconoscimento del beneficio di affrancarsi dai debiti concorsuali non soddisfatti integralmente. Entro l'anno successivo alla chiusura della liquidazione il debitore persona fisica può formulare, con ricorso, un'apposita istanza al giudice, il quale provvede con decreto. Il giudice è tenuto a valutare l'esistenza delle condizioni di ammissibilità al beneficio, quindi a verificare se il debitore è stato di ausilio alla procedura, fornendo la documentazione e gli elementi conoscitivi utili all'accertamento

del passivo e, in generale, al proficuo svolgimento della procedura, alla formazione dell'attivo liquidabile e alla relativa azione liquidatoria. Pertanto, il debitore dovrà fornire la lista dei creditori e delle poste debitorie nei confronti di questi ultimi, l'inventario dei beni liquidabili, l'elencazione di eventuali atti dispositivi compiuti nel quinquennio antecedente, e, infine, la documentazione contabile.

Il giudice, inoltre, deve valutare se il debitore ha assunto comportamenti propositivi, cioè se ha incrementato il suo reddito o se ha tentato di inserirsi nel mercato del lavoro, evitando di sottrarsi, senza giustificato motivo, allo svolgimento di attività lavorativa, produttiva di guadagno. Quindi assumono rilievo, rispetto al deposito della domanda, i comportamenti futuri del debitore, il quale deve prodigarsi e porre in essere iniziative utili ad incrementare la sua liquidità, per assicurare che i creditori siano soddisfatti almeno in parte. Il debitore, pertanto, dovrà partecipare dinamicamente alla procedura di liquidazione ed avere un atteggiamento operoso, in modo da evitare che la sua domanda di liquidazione possa essere considerata come una comoda alternativa all'aggressione del suo patrimonio da parte dei creditori, tramite la loro soddisfazione in misura simbolica, per garantirsi, con la procedura di esdebitazione, l'inesigibilità dei crediti insoddisfatti.

Il giudice, inoltre, dovrà valutare che il debitore non abbia ritardato o contribuito a prolungare la liquidazione, non sia stato condannato per i reati previsti dall'art. 16 della legge n. 3/2012 ed, infine, che non abbia beneficiato dell'esdebitazione negli ultimi otto anni.

Sono previste quali ipotesi di esclusione dall'ammissione alla procedura di esdebitazione: il ricorso al credito colposo e sproporzionato rispetto alle

proprie risorse patrimoniali; la gestione delle risorse con manifesta volontà di danneggiare i creditori concorsuali, compiendo atti di frode, o violare la loro par condicio, con atti di disposizione o di simulazione di titoli di prelazione. Infine, un'altra ipotesi di esclusione dal beneficio è rappresentata dall'apertura del procedimento di liquidazione, conseguente all'annullamento dell'accordo o alla cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore. Si tratta di specifiche ipotesi, quali aumento o diminuzione del passivo o dissimulazione dell'attivo, con dolo o colpa grave, nonché, dolosa simulazione di attività inesistenti. Queste ipotesi sono indice di un comportamento poco incline alla leale collaborazione, che giustificano, pertanto, l'esclusione dalla possibilità di accedere al beneficio dell'esdebitazione.

Analogamente a quanto previsto dalle norme della legge fallimentare che disciplinano l'esdebitazione, non tutti i crediti ne possono costituire oggetto. Sono esclusi dall'esdebitazione i crediti derivanti da diritti alimentari e di mantenimento, o aventi natura risarcitoria, o relativi a sanzioni penali e amministrative di tipo pecuniario, non accessori di debiti estinti, nonché quelli di natura fiscale, aventi causa anteriore alla data di apertura della liquidazione ma accertati successivamente.

Il Tribunale in composizione monocratica, accertati tutti i presupposti previsti dalla legge, pronuncia il decreto di esdebitazione, previa audizione dei creditori non integralmente soddisfatti. Tale provvedimento è reclamabile da parte dei creditori non integralmente soddisfatti, secondo le forme dei procedimenti in camera di consiglio; esso ha quindi una natura provvisoria, al fine consentire di realizzare l'obiettivo di protezione del

sistema normativo e delle relative finalità nel bilanciamento della posizione del sovraindebitato e dei creditori, per rimediare alla concessione di benefici immeritati.⁶⁰

X. *Gli organismi di composizione della crisi.*

La legge n. 3/2012 considera gli organismi di composizione della crisi elementi centrali e necessari, e gli attribuisce plurimi compiti, finalizzati ad aiutare l'insolvente civile a beneficiare dell'opportunità offerta dalla composizione della crisi da sovraindebitamento.

Le funzioni e le attività degli organismi di composizione della crisi, nonché la disciplina della loro costituzione, sono contenute nell'art. 15, l. n. 3/2012; in altre norme di tale legge, come nell'art. 7, viene poi disciplinata la specifica attività di ausilio al debitore.

Il successo della procedura di composizione della crisi dipenderà dalla capacità che avrà l'ordinamento di garantire la formazione, prima, e l'operatività, poi, di organismi idonei ad agire in maniera efficace, rapida e soddisfacente per comporre la crisi. Essi devono porsi in una posizione di necessaria terzietà e imparzialità rispetto al debitore e ai creditori coinvolti nel procedimento, al fine di divenire insieme al giudice, garanti del funzionamento dell'intera procedura. Pertanto, gli organismi di composizione della crisi non possono prendere le parti del debitore o dei creditori, formulando un accordo che possa risultare più favorevole per l'uno o per gli altri; sono, invece, tenuti ad operare mantenendo la giusta

⁶⁰ Maria Grazia Sirna, *L'esdebitazione*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè, 2013, 88.

distanza da entrambe le parti, e ad impegnarsi per raggiungere l'obiettivo superiore di offrire un concreto ausilio onde consentire il superamento della situazione di sovraindebitamento.

La costituzione degli organismi risponde, infatti, ad esigenze superiori, direttamente connesse con la necessità di trovare una soluzione efficace alla crisi economica;⁶¹ il loro ruolo di tramite necessario tra soggetto interessato e procedura di composizione, finalizzato a facilitare un accordo, esige lo svolgimento di compiti di consulenza, attestazione, relazione, vigilanza ed esecuzione, sinora svolti da professionisti in rapporto contrattuale con uno dei vari soggetti interessati (si pensi ai consulenti e agli attestatori a cui si rivolge l'imprenditore in stato di crisi che intenda accedere al concordato preventivo o ad un accordo di ristrutturazione) o in rapporto organico con la procedura a seguito di nomina giudiziale (si pensi in particolare al commissario giudiziale nella procedura di concordato preventivo).⁶²

Dalla idoneità degli organismi ad indirizzare, consigliare il debitore e contribuire attivamente alla stesura dell'accordo disciplinato dall'art. 8, l. n. 3/2012, unitamente alla sensibilità e alla capacità di analisi delle situazioni e degli interessi, oltre che del debitore, anche dei creditori coinvolti, dipenderà l'efficacia innovativa della procedura. Per questo motivo il legislatore ha stabilito nell'art. 15 della legge n. 3/2012 che possono costituire organismi di composizione della crisi gli enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità.

⁶¹ Raimondo d'Aquino Caramanico, *Gli organismi di composizione della crisi*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè, 2013, 89.

⁶² Francesco Salvatore Filocamo, *Gli organismi di composizione della crisi: l'assetto organizzativo*, in *Sovraindebitamento e usura*, Ipsoa 2012, 233.

Tali requisiti sono astratti e generici, perché hanno bisogno per concretizzarsi di maggiori e più puntuali specificazioni, che la legge rimette ad un regolamento ministeriale attuativo. All'indipendenza dell'organismo deve fare da riscontro anche quella di ogni suo componente, della quale però la legge non si occupa, lasciando alla normativa secondaria il compito di dettare disposizioni che assicurino l'assenza, in capo ai professionisti che materialmente svolgeranno i compiti dell'organismo, di possibili condizionamenti derivanti da vincoli di carattere oggettivo o di tipo economico o da connessioni soggettive, rapporti familiari o di amicizia.⁶³

Anche per il requisito della professionalità l'indicazione normativa appare generica e non individua le specifiche professionalità necessarie per affrontare e risolvere le crisi da sovraindebitamento. La legge, anche per tale requisito, rinvia alla normazione secondaria demandata al Ministero della Giustizia; il regolamento a cui si riferisce il terzo comma dell'art. 15 l. n. 3/2012 dovrà essere predisposto con la dovuta attenzione, perché il favorire meccanismi poco virtuosi che comportino la concessione dell'iscrizione di organismi di composizione a soggetti non idonei, cioè privi di adeguata professionalità, finirebbe per decretare il fallimento dell'intera procedura.

Le stesse considerazioni valgono per la determinazione dei compensi e delle spese degli organismi, demandata, anch'essa al regolamento adottato dal Ministero della Giustizia; anche i compensi, che devono essere liquidati dal debitore, incideranno sul suo concreto ricorso alla procedura di composizione della crisi, limitandolo se eccessivo. Quindi, sarà necessario tenere presente le criticità economiche che affliggono i soggetti che ne

⁶³ Francesco Salvatore Filocamo, *Op. cit.*, 238.

fanno richiesta, non potendovi questi ultimi ricorrervi se eccessivamente onerosi.

La finalità di offrire una soluzione rapida ed efficace alle numerose e frequenti crisi, anche se di modesto valore economico, che colpiscono le famiglie e le imprese non fallibili, determinando una paralisi dello sviluppo economico del paese, consente di individuare, negli organismi di composizione delle crisi, una figura che è il frutto di una ibridazione tra le due sfere del pubblico e del privato. Quindi, la loro natura giuridica è di matrice pubblicistica, ciò emerge non solo dalla finalità appena indicata ma anche dalle caratteristiche soggettive degli organismi, cioè dalla previsione contenuta nel quarto comma dell'art.15 l. n.3/2012, secondo cui dalla loro costituzione e dal loro funzionamento *“non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e le attività degli stessi devono essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*

Nell'intento di assicurare agli organismi di composizione della crisi indipendenza e professionalità necessarie, il legislatore ha previsto che essi siano costituiti da parte di enti pubblici; questa previsione genera incertezze su chi siano i soggetti effettivamente legittimati a costituirli, posto che la nozione di ente pubblico è inadeguata per la sua ampiezza a definirli.

Gli organismi costituiti dagli enti pubblici saranno iscritti in un istituito registro tenuto dal Ministero della Giustizia, in esso, poi, a semplice richiesta, saranno iscritti: gli organismi di conciliazione costituiti presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura; il Segretariato sociale ex art. 22, comma 4, lett. a), l. 328/2000; gli Ordini professionali

degli avvocati, dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei notai.⁶⁴

Con apposito regolamento il Ministro della Giustizia stabilirà i requisiti, i criteri e le modalità di iscrizione nel registro; inoltre con decreto saranno disciplinate la formazione dell'elenco e la sua revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti, nonché la determinazione delle indennità spettanti agli organismi, a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura.⁶⁵

I compiti attribuiti agli organismi di composizione della crisi sono indicati nell'art.15, commi 5°,6°,7° e 8° e negli artt.7,9,13 e14 della l. n. 3/2012. Dal combinato disposto di tali norme emerge che gli organismi provvedono a moltissime attività durante l'intero arco della procedura; le loro funzioni sono significativamente maggiori rispetto a quelle di un qualsiasi consulente operante sulla base di strumenti privatistici. Essi assumono *“ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione e all'esecuzione dello stesso”*, è, quindi, ad essi affidato il compito di assistere il debitore già in una fase pre-procedurale, anche nella stessa predisposizione del piano da sottoporre all'attenzione dei creditori e della necessaria documentazione di supporto; ciò con l'evidente intenzione di offrire un supporto tecnico ad un soggetto che potrà anche non avere disponibilità di propri professionisti di fiducia, affidandosi completamente alla consulenza e alla collaborazione dell'organismo.

⁶⁴ Alberto Guiotto, *Op.cit*, 31.

⁶⁵ Luciano Panzani, *Composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il nuovo diritto delle società* n.1/2011,37.

Oltre ad assistere il debitore, gli organismi si attivano per facilitare l'accordo con i creditori, collaborando anche con costoro e mediando tra le posizioni dei diversi soggetti coinvolti, allo scopo di raggiungere una comune soluzione che consenta il superamento della crisi. Pertanto, la funzione che la legge assegna agli organismi è quella di consentire il raggiungimento dell'accordo e la buona riuscita dello stesso.⁶⁶ Nell'esercizio di tale funzione sembra possibile desumere una preminenza posizionale, espressione di una funzione di perseguimento dell'interesse pubblico in via autoritativa; infatti i compiti attribuiti agli organismi di composizione trovano la loro sola limitazione nella funzione perseguita, ossia nel superamento della crisi da sovraindebitamento, che assurge a interesse pubblico superiore, il cui perseguimento avviene con la collaborazione attiva con i creditori e con il giudice chiamato ad omologare il piano di composizione del debito. Anche l'attribuzione del potere di risolvere le eventuali difficoltà connesse al buon funzionamento dell'accordo evidenzia l'intenzione di istituire un soggetto dotato di poteri significativamente pervasivi ed espressione, di fatto, di una autorità pubblica. E', pertanto, in virtù della meritevolezza dell'obiettivo di consentire il raggiungimento dell'accordo e la buona riuscita dello stesso, che agli organismi di composizione della crisi sembrerebbe essere attribuito, *de facto*, un potere non esclusivamente di matrice privatistica ma, in ragione dell'autoritatività con cui può essere esercitato, per certi versi riconducibile alla sfera pubblicistica.⁶⁷

⁶⁶ Francesco Salvatore Filocamo, *Gli organismi di composizione della crisi: le attività*, in *Sovraindebitamento e usura*, Ipsoa 2012, 246.

⁶⁷ Raimondo d'Aquino Caramanico, *Op. cit.*, 95.

Gli organismi di composizione della crisi svolgono, poi, nel corso della procedura, funzioni attestative, le quali consistono nella verifica della veridicità dei dati contenuti nella proposta e nella documentazione fornita dal debitore e nelle attestazioni della fattibilità del piano. Tali funzioni si traducono in relazioni da trasmettere ai creditori e al giudice, mediante le quali gli organismi garantiscono che la proposta si fonda su basi serie ed attendibili che ne rendono verosimile la attuabilità, quindi, questa è anche una funzione di fidejussione verso i creditori, dalla quale possono scaturire conseguenze penali nell'ipotesi di false attestazioni. Sono, infine, assegnati agli organismi le incombenze di eseguire la pubblicità della proposta e dell'accordo e di effettuare le comunicazioni disposte dal giudice nel corso del procedimento.⁶⁸

Nel loro complesso i compiti degli organismi di composizione della crisi sono molteplici e di varia natura; il legislatore ha mescolato compiti di supporto al debitore, compiti di fidejussione verso i creditori, compiti di ausilio del giudice e di controllo nell'interesse dei creditori. In tal modo potrebbe aprirsi la strada al conflitto di interessi, essendo l'organismo di composizione della crisi al tempo stesso il consulente del debitore, l'attestatore della veridicità dei dati e della fattibilità del piano, organo pubblico che procede all'accertamento dell'esito della votazione e ne riferisce al giudice nei cui confronti opera come ausiliario, controllo dell'adempimento nell'interesse dei creditori. Pertanto, l'evidente possibile conflitto di interessi potrebbe trovare soluzione se le varie funzioni indicate

⁶⁸ Francesco Salvatore Filocamo, *Op. cit.*, 247.

non siano svolte dai medesimi soggetti, sia pure nell'ambito del medesimo organismo di composizione della crisi.⁶⁹

La molteplicità dei compiti e delle attività assegnati all'organismo di composizione della crisi comporta, non solo l'imputazione dei risultati delle attività medesime, ma anche delle responsabilità che vi sono connesse, oltre a quelle penali previste nell'art. 16 della l. n. 3/2012. Tale responsabilità è configurabile nei confronti del debitore, dei creditori e dei terzi.

Nei confronti del debitore la responsabilità è configurabile per quanto concerne l'attività di tipo consulenziale, di assistenza nella predisposizione del piano, di attestazione di veridicità dei dati e di fattibilità del piano; la sua natura sembrerebbe contrattuale o da contatto sociale.

Nei confronti dei creditori e dei terzi è configurabile, per i danni a costoro, la responsabilità dell'organismo derivante dall'esecuzione di un accordo raggiunto ed omologato sulla base di relazioni contenenti dichiarazioni false o infedeli.

Analoga responsabilità potrebbe ulteriormente riconnettersi alla negligente attività di vigilanza nell'esecuzione dell'accordo e di informazione ai creditori, nonché al non corretto trattamento dei dati personali e dalla omessa loro distruzione alla conclusione o cessazione della procedura.

⁶⁹ M. Fabiani, *La gestione del sovraindebitamento del debitore "non fallibile"* (d.l.212/2011) in www.ilcaso.it. L'autore precisa che il legislatore, mescolando tali compiti, ha creato una miscela esplosiva che evoca l'immanenza di ripetuti conflitti di interesse, quei conflitti che nella legislazione concorsuale si vorrebbe drasticamente contenere e che le prassi di questi anni cercano di evitare. Sicuramente appare distonico rispetto agli altri strumenti di composizione negoziale della crisi che lo stesso soggetto prepari il piano, ne attesti la fattibilità, poi assuma funzioni di tutela dei creditori e di ausilio al giudice. Per attenuare ma non per elidere queste commistioni, si può immaginare che l'organismo adotti un regolamento nel quale i diversi compiti vengano attribuiti a professionisti differenti. Se si potesse prevedere che la designazione dei singoli professionisti da parte dell'organismo di composizione della crisi di fatto si risolva in una delega di funzioni, allora forse le commistioni potrebbero essere evitate con la nomina di più soggetti.

Agli organismi di composizione della crisi il legislatore, nei commi 10° e 11° dell'art. 15, ha riconosciuto la possibilità di accedere alle banche dati pubbliche, al fine di consentirgli di ottenere informazioni e dati in grado di fornire una rappresentazione, sotto il profilo quantitativo e monetario, dei singoli atti di gestione del patrimonio del soggetto sovraindebitato. In questo modo si attenua la differenza di disciplina rispetto alla procedura fallimentare, nella quale il curatore, nell'attività di ricostruzione della situazione patrimoniale e contabile del fallito, ha a disposizione le scritture contabili e i registri delle camere di commercio. Gli organismi, invece, quando esaminano la situazione patrimoniale dell'insolvente civile non hanno a disposizione tali strumenti, ma gli viene riconosciuta, unitamente al giudice, la facoltà di accedere “ *ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, nei sistemi di informazione creditizia, nelle centrali rischi e nelle altre banche dati pubbliche*”.

Pertanto, gli organismi potranno ottenere informazioni attinenti alla situazione patrimoniale e finanziaria del debitore e, più specificamente, riguardanti la situazione reddituale di quest'ultimo, la proprietà dei beni mobili ed immobili, nonché l'esposizione debitoria generale e nei confronti del sistema bancario in particolare.

Nella normalità dei casi, tali informazioni riguarderanno il debitore, ma la prefata norma non esclude che l'accesso alle informazioni possa inerire anche quelle riguardanti altri soggetti, quali i creditori e i terzi, che comunque vengono in rilievo ai fini del procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento. Infatti, sia nel comma 10° che nel comma 11°,

sopra indicati, non si fa riferimento espressamente al debitore, ma genericamente al “*titolare dei dati*”.

Vi sarebbe, quindi, anche la possibilità di acquisire informazioni inerenti alla situazione patrimoniale e finanziaria: su coloro che sottoscrivono la proposta, ai sensi dell’art. 8, comma 2° l. n. 3/2012, per avere conferito beni o redditi anche in garanzia; su i soggetti che sono venuti in rapporto con il debitore, anche al fine di verificare la sussistenza di potenziali atti di frode; sulle condizioni economiche degli stessi creditori interni, utili ai fini della redazione di un piano che possa essere da loro accettato.⁷⁰

L’anagrafe tributaria è gestita dall’Agenzia delle Entrate, ed è la banca dati utilizzata per la raccolta e l’elaborazione dei dati riguardanti la fiscalità dei contribuenti italiani. La sua consultazione consente di reperire le informazioni sui redditi delle persone fisiche e giuridiche, nonché su tutti gli atti soggetti a registrazione da loro stipulati.

I sistemi d’informazioni creditizie (SIC), di cui sono un esempio la Centrale Rischi Finanziari s.p.a. (CRIF) e la *Experian Information Service* s.p.a., sono banche dati che raccolgono e gestiscono informazioni relative al credito fornite dagli intermediari finanziari; si tratta di banche dati private a cui hanno accesso unicamente i loro dipendenti, per valutare il rischio di transazioni con i loro clienti. Vi sono poi la Centrale Rischi gestita dalla Banca d’Italia, ed avente natura pubblica, che costituisce un sistema informativo sull’indebitamento della clientela verso le banche e le società finanziarie, e la Centrale di Allarme Interbancaria, che è l’archivio

⁷⁰ Giacomo Maria Nonno, *L’accesso alle banche dati*, in *Sovraindebitamento e usura*, Ipsoa 2012, 253.

informatizzato degli assegni e delle carte di pagamento irregolari, nel quale confluiscono, ad esempio, gli estremi degli assegni bancari e postali emessi senza autorizzazione o senza provvista e l'indicazione di eventuali sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie applicate per l'emissione di tali assegni, nonché delle sanzioni penali. Vi confluiscono, inoltre, gli estremi delle carte di pagamento per le quali sia stata revocata l'autorizzazione all'utilizzo ed, infine, gli estremi degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento di cui sia stato denunciato il furto o lo smarrimento.

E' evidente che si tratta di dati sensibili, d'informazioni personali riguardanti debitori, creditori o terzi; pertanto, nel prefato comma 10°, si stabilisce che l'accesso è subordinato al *“rispetto delle disposizioni contenute nel codice in materia di protezione dei dati personali e del codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti”*.

La regola di carattere generale, che è ricavabile dalle citate fonti, consente al giudice delegato alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, di accedere alle banche dati sopra indicate, esclusivamente per le ragioni connesse allo svolgimento della procedura e purché i dati personali richiesti, riguardanti il debitore, il creditore o soggetti terzi, siano leciti esatti ed aggiornati, nonché strettamente pertinenti agli scopi della procedura medesima e non eccedenti il rispetto delle finalità perseguite. Il rispetto di queste limitazioni compete anche agli organismi di composizione della crisi, previa autorizzazione del giudice, il quale è tenuto ad effettuare una valutazione di ammissibilità e legittimità dell'accesso.

Nel compimento di tale valutazione, il giudice è tenuto a verificare: che l'istanza di accesso ai dati sensibili, formulata dall'organismo di composizione della crisi, sia compatibile con le finalità della procedura; che le informazioni richieste siano effettivamente necessarie; che i dati personali richiesti non siano sovrabbondanti o superflui rispetto alle finalità per le quali se ne richiede l'acquisizione.⁷¹

Al fine di evitare che i dati sensibili di cui sopra siano utilizzati per scopi diversi da quelli del procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento, è imposto ai soggetti che hanno diritto all'accesso, l'obbligo di trattare e conservare i dati acquisiti per i soli fini e tempi della procedura e l'obbligo di distruggere tali dati contestualmente alla cessazione o conclusione della procedura. Entro quindici giorni dalla distruzione dei dati occorre effettuare comunicazione al suo titolare, a mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno o posta elettronica certificata.

Le funzioni attribuite all'organismo di composizione della crisi possono essere svolte anche da un professionista o da una società tra professionisti, che abbiano i requisiti di cui all'art. 28 l. f., oppure da un notaio, nominati dal Tribunale o dal giudice delegato. Questa possibilità di trasferire competenze ampie e delicate in capo ad un soggetto singolo, cioè ad un organismo di composizione della crisi da sovraindebitamento in composizione monocratica, appare rischiosa; il professionista, infatti, interviene in ogni fase della procedura, dal momento dell'iniziativa sino a quello della conclusione dello stesso e di pubblicità.

⁷¹ Giacomo Maria Nonno, *Op. cit.*, 2012, 258.

Il singolo professionista ha, quindi, il potere di verifica della veridicità dei dati contenuti nella proposta e dei documenti allegati, cui si legano anche i poteri di attestazione della fattibilità del piano e quelli di controllo sulla sua effettiva consistenza e realizzabilità. Pertanto, la verifica del professionista non è meramente formale ma anche sostanziale, perché egli entra nel merito della proposta di accordo con i creditori; deve fornire, cioè, una valutazione imparziale della fattibilità di un accordo che egli stesso ha attivamente contribuito a predisporre a modificare e a concludere. Si è, quindi, in presenza di un soggetto portatore di un duplice interesse, uno pubblico, diretto al corretto svolgimento della procedura e alla composizione della crisi, ed uno privato, che lo lega al debitore per il quale è chiamato ad intervenire nella predisposizione della proposta di accordo.

Per quanto concerne il compenso degli organismi di composizione della crisi e dei soggetti delegati dal giudice a svolgere le funzioni loro attribuite, l'art. 15, comma 9, stabilisce che gli stessi, fino all'entrata in vigore del regolamento da adottare con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, sono determinati secondo i parametri previsti per i commissari giudiziali nelle procedure di concordato preventivo. Questo per quanto concerne le attività inerenti alla fase finalizzata al raggiungimento dell'accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base del piano del consumatore. Mentre, per l'ipotesi in cui il debitore in stato di sovraindebitamento chieda la liquidazione di tutti i suoi beni, il compenso viene determinato facendo riferimento alle disposizioni previste per il curatore fallimentare. In ambedue i casi tali compensi sono ridotti del quaranta per cento.

XI. Le sanzioni

Il corretto svolgimento della procedura di composizione della crisi è strettamente legato al regolare svolgimento dell'economia e alla tutela dei creditori. Per questo motivo il legislatore ha avvertito l'esigenza di prevedere una tutela forte, volta a sanzionare comportamenti delittuosi sia del debitore che dell'organismo di composizione della crisi, anche in composizione monocratica. Pertanto, nell'art. 16 della l. n. 3/2012, il legislatore appresta una tutela penale, individuando, in tal modo, i reati posti in essere dal debitore prima della procedura e nel corso di essa e quelli commessi dall'organismo di composizione della crisi, nonché del professionista che ne svolge i compiti e le funzioni.

Tali fattispecie delittuose, in ragione della natura collettiva degli interessi coinvolti nel procedimento, sono perseguibili d'ufficio. Ne consegue che se il giudice del procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio riscontri iniziative o atti in frode ai creditori perpetrati per ottenere l'accesso alle procedure è tenuto a redigere, senza ritardo, la denuncia per i reati ravvisati e a trasmetterla al magistrato del Pubblico Ministero; quest'ultimo, qualora ritenga fondata la denuncia, promuoverà l'azione penale. Il medesimo obbligo incombe anche in capo al Tribunale che annulla l'accordo di ristrutturazione dei debiti o il piano del consumatore perché ha rilevato che è stato dolosamente aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte dell'attivo, ovvero dolosamente simulate attività inesistenti.

Le fattispecie delittuose, previste dall'art. 16, sono qualificabili come reati propri, dal momento che possono essere commesse solo da un soggetto che riveste una determinata qualifica o uno specifico *status*. Da questo punto di vista è possibile distinguere i reati in esame in due gruppi a seconda che il soggetto attivo sia, da una parte, il debitore e, dall'altra, il componente dell'organismo di composizione della crisi o il professionista che ne svolge i compiti e le funzioni.

Con riferimento, poi, al bene giuridico tutelato dalla norma in oggetto e sotteso, dunque, a tali figure di reato, va detto che esso risulta di non facile individuazione e questo sia per ragioni inerenti l'interpretazione della normativa, che per ragioni di ordine sistematico e, dunque, di collocazione della disciplina. In ogni caso, si propende per il loro inserimento nei reati contro il patrimonio, o nei reati contro l'amministrazione della giustizia, evidenziandone, così, la loro portata plurioffensiva. Con riguardo, ancora, alle falsità ideologiche e all'omissione ed al rifiuto di atti d'ufficio poste in essere dal componente dell'organismo di composizione della crisi ovvero dal professionista, di cui all'art.15, comma 9, è possibile ricomprendere tali fattispecie delittuose nei reati contro la fede pubblica e rispettivamente contro la Pubblica Amministrazione.

L'art. 16 esordisce con una clausola di riserva "*Salvo che il fatto non costituisca più grave reato*" che regola il rapporto di sussidiarietà intercorrente con i più gravi reati di bancarotta fraudolenta. E' il caso, ad esempio, in cui, nelle more del procedimento di composizione della crisi, interviene il fallimento del debitore.

Occorre, in prima analisi, specificare chi è il soggetto attivo che può porre in essere le varie tipologie di condotte penalmente rilevanti, ovvero il debitore che intende presentare (lett. *a* e *b*) o che ha già presentato (lett. *c*, *d*, *e* ed *f*) la proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti, il piano del consumatore o la domanda di liquidazione del patrimonio.

Si ritiene, poi, che in mancanza di norme analoghe a quelle fissate per i reati di bancarotta commessi da soci di società di persone o per le ipotesi di bancarotta fraudolenta impropria commessi da soggetti diversi dal fallito, il soggetto agente debba essere individuato nella persona che firma la proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti o di domanda di liquidazione del patrimonio e, in ogni caso, negli altri soggetti che possiedono la titolarità dei poteri gestori. E' possibile, inoltre, l'imputazione della condotta delittuosa, a titolo di concorso, anche in capo a soggetti diversi, come ad esempio coloro i quali facciano parte dell'organo di controllo. Il comma 3 sembra, infine, escludere l'evenienza di un concorso omissivo improprio nei reati di cui alle lett. *d*), *e*) ed *f*) del comma 1 da parte dei componenti dell'organismo di composizione della crisi e del professionista che ne fa le veci, avendo essi il compito di vigilare sull'esatto adempimento dell'accordo di ristrutturazione dei debiti e del piano del consumatore. Secondo quanto previsto dal comma 3, infatti, a carico di queste persone si configurerebbe un'ipotesi di reato omissivo proprio, caratterizzato dal fatto che tra gli elementi costitutivi della fattispecie rileva l'elemento del danno cagionato ai creditori. In ultimo, è da considerare il caso del concorso nel reato del debitore *cd. occulto*, ovvero colui nel cui interesse il debitore ha assunto i debiti. In questa ipotesi è

richiesta la prova dell'imputazione dell'atto di presentazione della proposta a persona diversa dal debitore che la sottoscrive.

L'analisi delle singole condotte delittuose previste dal primo comma dell'art. 16 parte dalle ipotesi di reato commesse dal debitore prima della procedura, disciplinate dalla lett. a), consistenti nell'aumento o diminuzione del passivo; nella sottrazione o dissimulazione di una parte rilevante dell'attivo e, in ultimo, nella simulazione dolosa di attività inesistenti commesse con lo scopo di ottenere l'accesso alla procedura di composizione della crisi attraverso l'accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei creditori, ovvero per mezzo del piano del consumatore.

La lett. a) dell'art. 16 punisce, altresì, l'attività del debitore finalizzata ad ottenere una fittizia diminuzione del passivo, dal momento che anche tale condotta è idonea a ledere gli interessi dei procedimenti per la composizione delle crisi da sovraindebitamento. Va specificato, poi, che la condotta distrattiva o dissimulativa penalmente rilevante è quella che risulta essere connessa al raggiungimento di una soglia quantitativa, che in concreto è di difficile accertamento in ragione del fatto che il legislatore utilizzando la locuzione "*una parte rilevante dell'attivo*" è stato molto vago.

I reati analizzati sono caratterizzati dalla presenza di un dolo specifico, dal momento che il debitore pone in essere le condotte de quo "*al fine di ottenere l'accesso alla procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima del capo II della legge*".

La lett. b) prevede, ancora, ipotesi di reato commesse dal debitore prima della procedura, consistenti nella produzione di documentazione contraffatta o alterata e nella sottrazione, occultamento o distruzione, totale o parziale,

della documentazione relativa alla situazione debitoria o, nel caso in cui il debitore debba tenere le scritture contabili, della documentazione contabile.

Anche qui, l'elemento soggettivo che caratterizza queste condotte è il dolo specifico, consistente nella finalità di ottenere l'accesso alle procedure di composizione della crisi attraverso l'accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti, ancora attraverso il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio.

Infine, poi, alle lett. c), d), e) ed f) del 1° comma dell'art. 16 sono previste le fattispecie di reato commesse dal debitore durante la procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, ovvero la mancata indicazione di beni nell'inventario (lett. c); l'esecuzione di pagamenti non previsti nel piano proprio dell'accordo di ristrutturazione dei debiti o nel piano del consumatore (lett. d); l'aggravamento della posizione debitoria dopo il deposito della proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti o del piano del consumatore, e per tutta la durata della procedura (lett. e); infine, il non rispettare, intenzionalmente, i contenuti dell'accordo di ristrutturazione dei debiti o del piano del consumatore. Occorre precisare poi che per potersi configurare le ipotesi di reato previste dalla lett. c) ed e) è necessario che siano state almeno presentate la domanda di liquidazione del proprio patrimonio o le proposte di accordo di ristrutturazione dei debiti o di piano del consumatore. Le condotte di cui alle lett. d) ed f), invece, possono concretizzarsi solo dopo che l'accordo o il piano siano stati omologati.

Un altro aspetto su cui bisogna soffermarsi è che nelle ipotesi di reato di cui alle lett. d), e) ed f) la condotta oggettiva evidenzia quello che è il bene giuridico tutelato, ovvero l'interesse dei creditori che sottoscrivono

l'accordo ad una sua regolare esecuzione. Per quanto riguarda il reato di cui alla lett. c), per essa non è prevista alcun tipo di graduazione dell'illecito sulla base della rilevanza economica del bene non menzionato nell'inventario rispetto all'intero patrimonio del debitore. Per ciò che concerne, poi, l'elemento psicologico del reato, qui si è in presenza di un dolo generico, che nella lett. f), in particolare, acquisisce la forma di dolo intenzionale. Dunque, il debitore deve agire proprio per perseguire l'evento tipico della fattispecie incriminatrice, ovvero la violazione dell'accordo.

L'art. 16, ai commi secondo e terzo, disciplina, infine, le ipotesi di reato commesse dall'organismo di composizione della crisi, nonché il professionista, compreso il notaio, che ne svolge i compiti e le funzioni. Tali soggetti saranno puniti nel momento in cui renderanno false attestazioni riguardanti la veridicità dei dati contenuti nelle proposte di accordo di ristrutturazione e di piano del consumatore o nei documenti allegati a tali proposte; ancora, inerenti la fattibilità del piano del consumatore e nelle relazioni che l'organismo di composizione della crisi e il professionista devono redigere con riferimento al piano del consumatore, all'accordo di composizione della crisi e alla liquidazione del patrimonio.

Lo stesso regime sanzionatorio viene applicato, poi, così come previsto dal 3° comma, al componente dell'organismo di composizione della crisi o al professionista che ne svolge le funzioni e i compiti quando comportino un danno ai creditori mediante l'omissione o il rifiuto di un atto del loro ufficio, senza giustificato motivo.

PARTE TERZA

Regolamentazione del sovraindebitamento in ambito comunitario e profili di esame comparato europeo ed internazionale.

Sommario: I. Riferimenti comunitari. II. Disciplina dell'insolvenza civile nel panorama internazionale ed in Europa.

I. *Riferimenti comunitari.*

Il legislatore comunitario ha da lungo tempo avvertito l'esigenza di disporre una disciplina in grado di contenere l'impatto economico e sociale del sovraindebitamento e di indicare le linee guida per la disciplina dell'insolvenza civile.

Risale, infatti, al 1992 la Risoluzione del Consiglio sulle future priorità per lo sviluppo delle politiche di protezione dei consumatori, tra le quali veniva inclusa per la prima volta una attività di ricerca sul sovraindebitamento; poi, con la delibera del Comitato Economico e Sociale del 27 maggio 1999 è stato affidato alla Commissione Mercato Unico, Attività produttive e Consumatori, il compito di redigere un *dossier* informativo sul sovraindebitamento dei nuclei familiari e di procedere alla stesura di un Libro Verde, che dopo avere analizzato i dati statistici del fenomeno, nonché le diverse discipline nazionali, giungesse ad una unica definizione di sovraindebitamento da cui partire per i successivi interventi regolatori.

Il problema definitorio, con il suo duplice risvolto di carattere oggettivo (qual è l'entità dei debiti che determina il sovraindebitamento) e di carattere

soggettivo (chi è il soggetto deputato ad accertare lo stato di sovraindebitamento), è molto rilevante insieme a quello della estrema eterogeneità e, quindi, non comparabilità dei dati statistici raccolti dagli esperti designati, nei lavori della Commissione.

Successivamente, il 24 aprile del 2002, è intervenuto il parere del Comitato Economico e Sociale il quale ha ancora una volta preso atto dell'importanza economica e sociale del fenomeno, nonché delle profonde diversità esistenti nelle legislazioni degli Stati membri, ostacolo alla concorrenza tra gli intermediari ed alla realizzazione di un mercato unico nel settore del credito alle famiglie.

Sulla base di tali considerazioni, il Comitato ha, quindi, raccomandato alla Commissione di pubblicare ufficialmente i risultati dell'indagine statistica dell'indebitamento negli Stati dell'Unione, nonché di conferire un nuovo incarico per la redazione di uno studio comparativo sulle singole legislazioni nazionali al fine della predisposizione di un Libro Verde. Viene, poi, raccomandato all'esecutivo dell'Unione di predisporre delle proposte normative per l'armonizzazione del quadro giuridico di riferimento, di creare un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri, al fine della costituzione di un Osservatorio Europeo sul sovraindebitamento, con particolare attenzione, anche in vista dell'adozione di specifiche previsioni normative, alle tecniche commerciali potenzialmente in grado di fare deteriorare il fenomeno⁷².

Nel 2003, la Commissione Europea, questa volta la Direzione generale per le imprese, ha elaborato e pubblicato un secondo *dossier* in prospettiva

⁷² Maimeri, *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *Analisi Giuridica dell'Economia* 2/2004, 422.

tutt'affatto differente perché rivolta a considerare l'utilità del *fresh start* quale incentivo all'avvio d'iniziativa imprenditoriali, in contrapposizione alla strategia conservativa propria di alcune legislazioni fallimentari. Stesso angolo visuale che si rinviene, nella Comunicazione della Commissione europea del 2007 sul *fresh start* delle imprese in crisi o insolventi, dove si segnala il favore, nei futuri progetti legislativi e di armonizzazione normativa comunitaria, per le politiche della seconda possibilità, che favoriscono la ristrutturazione delle imprese piuttosto che la loro liquidazione, il rilancio, anziché la perdita del valore aziendale e, comunque, la concezione dell'insolvenza quale evento fisiologico del *course of business*⁷³.

Pertanto, la divaricazione nella scelta di riferire il *fresh start* alle sole imprese, nessuna esclusa, o anche al consumatore, resta tuttora una opzione aperta a livello comunitario. Occorre considerare che il regolamento dell'U.E. sull'insolvenza transfrontaliera n. 1346/2000 del 29 maggio 2000, non distingue tra le varie figure di debitore, persona fisica o meno, commerciante o meno, dovendo considerare ogni tipologia di procedura concorsuale, di cui regola, per la fattispecie *cross border*, la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e il coordinamento.⁷⁴

⁷³ Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Superare la stigmatizzazione del fallimento aziendale – per una politica della seconda possibilità*, Bruxelles, 2007, riportata in *Dir. Fall.*, 2008, I, 647, con introduzione di Schiano di Pepe.

⁷⁴ Porreca, *L'insolvenza civile*, in *Le riforme della legge fallimentare*, a cura di Didone, 2009, 2098.

II. Disciplina dell'insolvenza civile nel panorama internazionale ed in Europa.

Le soluzioni, adottate nel panorama internazionale per fronteggiare il fenomeno dell'insolvenza delle persone fisiche, consentono di individuare tre gruppi di Paesi, i quali si differenziano in particolare per le previsioni riguardanti la cancellazione dei debiti dei consumatori.

Il primo gruppo, definito di Paesi conservatori, si caratterizza per la non previsione della cancellazione dei debiti dei consumatori. Al suo interno si distinguono due sottogruppi, uno più integralista che esclude i soggetti non imprenditori dall'assoggettamento alle procedure concorsuali, sottraendoli, di conseguenza, all'eventuale beneficio dell'esdebitazione. Questa è l'opzione di Cina, Vietnam, Bulgaria, Ucraina ed Ungheria; vi sono, poi, Paesi del Mediterraneo, come l'Italia e la Grecia e alcuni Paesi del Centro e Sud America. L'altro, più progressista, rappresentato dalla Repubblica Ceca, Cile ed Egitto, consente a tutti i debitori di chiedere la protezione della legge fallimentare, ma esclude ogni forma di esdebitazione.

Il secondo gruppo, di Paesi più moderati, prevede il beneficio dell'esdebitazione, previa istanza dell'interessato e valutazione, da parte dell'autorità giudiziaria, dell'esistenza dei requisiti di meritevolezza del debitore. Appartengono a questo gruppo India, Pakistan, Giappone, Singapore, Danimarca, Norvegia, Finlandia, Svezia, Austria, Germania, Francia, Portogallo, Spagna, Israele ed alcuni Paesi Africani. Pertanto, in essi l'esdebitazione è teoricamente consentita, ma l'analisi dei dati empirici evidenzia che solo un limitato numero dei richiedenti la ottiene, in quanto

solo una bassa percentuale di chi accede alla procedura concorsuale ne fa richiesta.

Infine, il terzo gruppo è rappresentato dai Paesi, definiti di area progressista, che concedono con frequenza ed alta probabilità la cancellazione dei debiti, in alcuni casi anche in modo automatico, appena trascorso un breve periodo dalla chiusura della procedura. I Paesi, definiti più avanzati, sono gli Stati Uniti di America, nonché l'Inghilterra, anche se quest'ultima si presenta più rigorosa, avendo maglie leggermente più strette⁷⁵.

Alla luce del panorama europeo, appare evidente che la posizione dell'Italia risulta carente di strumenti che consentano all'imprenditore non fallibile di risanare l'impresa in crisi e, in generale, all'insolvente civile di avere a disposizione strumenti ulteriori rispetto all'ordinario processo di esecuzione che subisce, senza che venga garantito un efficiente sistema di tutela del credito.

Il Paese che vanta una maggiore e consolidata tradizione verso il *discharge* è la **Gran Bretagna**, nel sistema anglosassone la disciplina dell'insolvenza ha sempre riguardato oltre le imprese anche le persone fisiche. Nel 1986, si è dato attuazione all'*Insolvency Act*, con il quale la disciplina dell'insolvenza delle persone fisiche e giuridiche è stata codificata in un unico *Statute*; questa disciplina è stata riformata con l'*Enterprise Act* nel 2002. L'obiettivo non è più l'eliminazione del debitore dal mercato, bensì il recupero della sua attività, al fine di consentirgli il *fresh start* dopo la procedura di esdebitazione. Il debitore persona fisica in stato di decozione,

⁷⁵ Porrini, Moyano, *Il sovraindebitamento: il rimedio del fallimento del debitore e l'esperienza spagnola*, in *XIII Rapporto sul sistema finanziario italiano*, Fondazione Rosselli, 2008.

nel sistema anglosassone, ha due alternative: raggiungere un accordo con i creditori, conservando la gestione ed amministrazione dei propri beni, attraverso l'*Individual Voluntary Arrangement*, oppure essere sottoposto ad una procedura di liquidazione, definita *bankruptcy*. La prima è un contratto tra debitore e creditore, finalizzato ad evitare la liquidazione, con il quale viene offerto ai creditori il pagamento di un determinato ammontare del proprio credito entro un dato termine e permette al debitore una *moratorium*, cioè una sospensione dei pagamenti, oppure una dilazione degli adempimenti. La proposta viene redatta dal debitore, assistito da un *insolvency practitioner* che ha, inoltre, il compito di fornire al giudice una relazione sulla possibilità che l'offerta sia approvata dai creditori. Se il giudice approva la proposta, con *interim order*, si producono due effetti temporanei, la sospensione delle azioni esecutive individuali dei creditori e l'impossibilità di fare istanza di *bankruptcy* contro il debitore. La pronuncia dell'*interim order* non è ostativa alla convocazione che l'*insolvency practitioner* deve fare, dell'assemblea dei creditori per votare sulla proposta.

Se il 75% della massa passiva approva la proposta, tutti i creditori chirografari sono vincolati al rispetto dell'accordo, anche se hanno espresso un voto contrario e l'*insolvency practitioner* assume il ruolo di *supervisor* del rispetto del medesimo⁷⁶. La *bankruptcy*, che trova attuazione quando non è possibile raggiungere un accordo con i creditori, consiste in un procedimento di liquidazione e comporta per il debitore due vantaggi, la sospensione delle azioni esecutive individuali e la possibilità per i creditori di soddisfarsi solo all'interno della procedura osservando il principio della

⁷⁶ Mecatti, *L'insolvenza del debitore civile nel Regno Unito*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2004, 351.

par condicio creditorum. Il debitore, poi, ha la possibilità di sdebitarsi al termine della procedura; legittimati ad attivare quest'ultima sono il debitore, i creditori e l'*insolvency practitioner supervisor* con l'istanza di *bankruptcy petition*, la quale se accolta dal giudice con il *bankruptcy order* aprirà la procedura con il conseguente spossessamento del debitore ed affidamento della gestione del patrimonio ad un amministratore straordinario, prima l'*Official Receiver* e poi al *Trustee in bankruptcy*, il quale è nominato successivamente all'apertura della procedura dalla assemblea dei creditori.

La procedura termina con l'esdebitazione del debitore, la quale può essere automatica decorso un determinato periodo o predisposta con provvedimento del giudice su istanza del debitore. Il *discharge* è un effetto automatico con il decorso di un anno dall'apertura della procedura, a condizione che il debitore non abbia posto in essere una condotta inadempiente rispetto ai doveri derivanti dalla procedura stessa, ovvero non sia stato condannato per reati di bancarotta. Diversamente, il beneficio dell'esdebitazione potrà essere conseguito avanzando un'istanza alla Corte, trascorsi cinque anni dall'apertura della procedura⁷⁷. Nel 2007 è stato introdotto in Inghilterra e in Galles dalla *Tribunals Courts and Enforcement Act* il *Debt Relief Orders*, entrato in vigore il 6 aprile 2009 che consente il *discharge* all'esito di una procedura di *bankruptcy* semplificata a carattere amministrativo, riservata a persone fisiche, aventi un passivo contenuto entro le quindicimila sterline, sostanzialmente senza beni⁷⁸.

⁷⁷ Spagnolo, *op. cit.*, 676.

⁷⁸ Porreca, *op. cit.*, 2101.

Anche l'**ordinamento statunitense** non distingue tra imprenditori e debitori civili; il *Bankruptcy Code* del 1978 disciplina diverse procedure riguardanti qualsiasi soggetto che versi in stato di insolvenza, consentendogli alla fine di ottenere la liberazione dei propri debiti. Il *Bankruptcy Code* è suddiviso in tredici capitoli, in particolare il *chapter 7* disciplina una procedura di liquidazione unica sia per le imprese che per i debitori comuni ed è finalizzata al soddisfacimento dei creditori ,attraverso la vendita dei beni del debitori, la quale viene effettuata a cura di un *Trustee* appositamente designato.

Il *chapter 13* risulta concepito prevalentemente per i debitori consumatori, operano preclusioni in ordine alle società ed associazioni; si caratterizza per la proposta ai creditori di un piano di sistemazione del passivo mediante pagamenti rateali da compiersi nell'arco di tre anni, oppure, ricorrendone giusta causa e previa autorizzazione, entro cinque anni. Tale procedura presuppone la presenza di redditi regolari, con i quali fare fronte al piano di sistemazione del passivo. L'esdebitazione consegue al completamento di tutti i pagamenti previsti nel piano confermato.

Infine, il *chapter 11* prevede una procedura di riorganizzazione delle imprese, che ha costi così elevati da renderla utilizzabile da un numero limitato di consumatori aventi un'esposizione debitoria molto elevata⁷⁹.

Negli Stati Uniti, i consumatori, vittime del fenomeno del sovraindebitamento, determinato dall'improvvido uso delle carte di credito e dalla inesistenza di un sistema sanitario pubblico e di adeguate coperture previdenziali, chiedono di essere ammessi alla procedura liquidatoria,

⁷⁹ Marcucci, *L'insolvenza del debitore civile negli USA*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2/2004, 363.

disciplinata dal *chapter 7*, per potere beneficiare dell'esdebitazione. Si è, pertanto, venuto a determinare un sistematico ricorso al sovraindebitamento che ha costituito le ragioni di lamentele delle società finanziarie. In conseguenza di ciò, il legislatore americano, nel 2005, ha limitato la possibilità di accesso all'istituto, senza sopprimerlo, onde non consentirne abusi, approvando il *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act*.

La nuova disciplina introduce il dovere del debitore di chiedere informazioni e consulenza con riferimento sia alle conseguenze economiche della presentazione della domanda di ammissione alla procedura, sia alle possibili alternative di risanamento. Viene, poi, prevista una presunzione di abuso che impedisce l'accoglimento della richiesta di *chapter 7*, quando il reddito è superiore ad una certa soglia; si determina, quindi, una quota di reddito che il debitore può destinare al pagamento di una porzione significativa dei suoi debiti, avendo riguardo al reddito percepito negli ultimi sei mesi prima della presentazione della domanda. L'istruttoria preliminare, non affidata al giudice, viene compiuta con l'intervento del *National Trust*, che è un'agenzia federale, la quale si occupa anche della nomina e della vigilanza sui curatori fallimentari, i cui funzionari verificano se i flussi di reddito immaginabili in futuro sono superiori ad una certa soglia, determinata con riferimento al reddito medio *pro capite* in ogni stato americano.

Nelle ipotesi in cui venga rappresentato un flusso superiore non si potrà accedere al *chapter 7* e, quindi, alla liquidazione e successiva esdebitazione, ma alla rateizzazione del debito nel tempo attuato con il *chapter 13*.⁸⁰

Il modello di disciplina dell'insolvenza civile degli Stati Uniti è stato fonte di ispirazione per il **legislatore tedesco**, il quale in occasione della riforma fallimentare del 1994, novellata nel 2001, ha previsto diverse procedure concorsuali destinate al consumatore e tese a favorire accordi tra debitori e creditori e a liberare e riabilitare il debitore insolvente.

La *Insolvenzordnung*, la legge concorsuale tedesca, prevede tre distinte procedure: le prime due, la procedura di esdebitazione *Schuldbereinigungsplan* e, in via subordinata, la procedura di insolvenza semplificata, sono destinate ai debitori persone fisiche, che non svolgono né abbiano svolto in passato una attività economica o, qualora tale attività sia stata esercitata, solo se i rapporti patrimoniali siano limitati e predeterminabili *überschaubar* e se non vi siano crediti da lavoro nei loro confronti. La terza è la procedura della liberazione dai debiti residui *Restschuldbefreiung* ed è destinata a tutte le persone fisiche insolventi e non ai soli debitori consumatori.

Per potere accedere alla procedura di esdebitazione occorre che il debitore nei sei mesi precedenti abbia inutilmente tentato di raggiungere un accordo extragiudiziale con i creditori; si tratta di una proposta di accordo su un piano di transazione stragiudiziale sotto la supervisione di una istituzione

⁸⁰ Panzani, *Il nuovo diritto delle crisi di impresa*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, n. 328, Milano, 2009, 239.

appropriata. Può trattarsi di avvocati o di uffici di consulenza per debiti istituiti presso i comuni o presso le chiese evangeliche⁸¹.

Se il tentativo di composizione stragiudiziale fallisce, tali istituzioni possono rilasciare un certificato che attesti il mancato raggiungimento dell'accordo di conciliazione. A questo punto, parte la seconda fase giudiziale, nella quale il debitore presenta una domanda al giudice, alla quale allega la proposta di transazione stragiudiziale, i motivi per i quali non è stata accettata e propone un piano di pagamento dei creditori. Il giudice, dopo avere ascoltato il debitore, trasmette ai creditori il piano e dichiara la procedura quiescente; la legge non ne stabilisce il contenuto, pertanto può essere proposto ai creditori qualunque tipo di piano, anche il c.d. *zero-plan*, cioè prevedere che i creditori non ricevano alcun pagamento.

In caso di accordo, il piano sarà approvato dal giudice ed assumerà la forma di una transazione. Se, invece, non si raggiunge l'accordo con i creditori oppure se il giudice, nella fase preliminare, respinge la proposta di accordo, ritenendo che il piano transattivo non sarà accettato dai creditori, verrà aperta la fase della liquidazione, con conseguente nomina di un amministratore fiduciario, il quale assume una posizione neutrale e redige un prospetto nel quale sono indicati i creditori, l'ammontare e la causa del loro credito.

Infine, vi è la procedura della liberazione dai debiti residui che spetta, su domanda, a tutte le persone fisiche meritevoli, oneste, incolpevoli, quando si sia proceduto alla liquidazione dei beni rivelatasi incapiente. Sono, però, previste delle condizioni, il debitore deve cedere, per un periodo di sei anni

⁸¹ Panzani, *op. cit.*, 240.

decorrenti dall'apertura del procedimento, la parte pignorabile dei suoi crediti, per rapporti di lavoro, all'amministratore fiduciario. Su tali richieste decide il giudice se il debitore ha collaborato con lui e con l'amministratore fiduciario ed ha ottemperato agli obblighi relativi sia al periodo anteriore alla presentazione della domanda che ai sei anni successivi all'apertura della procedura. In particolare, tali obblighi consistono nello svolgere un'attività lavorativa adeguata, cedere al fiduciario la metà dei patrimoni ereditati e, infine, comunicare ogni cambio di residenza⁸².

La Francia disciplina la crisi da sovraindebitamento nel contesto del codice di consumo⁸³, affidando ad una Commissione amministrativa la gestione delle crisi reversibili ed al giudice quella delle crisi irreversibili. Il sistema, dedicato al debitore non imprenditore, ha una marcata impronta sociale e tende a superare la crisi da sovraindebitamento, il *surendettement*, con metodi negoziali, a cui si giunge con l'assistenza di questo organo amministrativo, la Commissione dipartimentale, la quale favorisce l'*accord amiable* tra le parti, la cui legittimità viene poi controllata in sede giurisdizionale.

Il *Surendettement* si ha quando vi è l'impossibilità, manifestata dal debitore in buona fede, di fare fronte all'insieme dei suoi debiti non professionali esigibili e in scadenza e si riferisce ai soli debiti contratti nella gestione familiare senza alcun rapporto con l'attività economica⁸⁴.

La procedura di *Surendettement* davanti alla *Commission départemental de surendettement des particuliers* è avviata su iniziativa del debitore che ha

⁸² Mucciarelli *op. cit.*, 339, Panzani, *op. cit.* 241.

⁸³ In Francia l'impostazione è quella data dalla l. 31.12.1989, n. 1010, aggiornata con la legge dell'8.2.1995, n. 125, e con la l. 1.8.2033, n. 710.

⁸⁴ Porreca, *op. cit.*, 2103.

nazionalità francese, nonché degli stranieri domiciliati in Francia. La domanda deve essere presentata presso la *Commission* competente territorialmente, se questa è incompetente la domanda verrà trasmessa a quella competente. La presentazione della domanda comporta, dopo che la *Commission* ne abbia accertata la ricevibilità, l'iscrizione del debitore nel *Fichier national des incidents de remboursement des crédits accordés aux personnes physiques*, gestite dalla *Banque de France* per dieci anni e, in ogni caso, per tutto il tempo necessario all'attuazione di recupero della situazione debitoria.

La procedura di *Surendettement* si divide in tre fasi: la composizione amichevole - fase *amicable*; la composizione controllata - fase *de recommandation* e la fase di congelamento della situazione debitoria - fase *de insolvabilité*.

La prima mira all'elaborazione di un piano convenzionale di risanamento del debito approvato dal debitore e dai suoi principali creditori; l'accordo sul *plan de redressement* ha natura contrattuale tra il debitore e i suoi creditori che lo sottoscrivono insieme al Presidente della *Commission*, nella sua funzione di arbitro. Il giudice dell'esecuzione, verificato il rispetto delle regole, omologa l'accordo, attribuendogli forza esecutiva *erga omnes*, ma viene fatta salva la tutela dei creditori dissenzienti, i quali possono procedere esecutivamente.

Alla seconda fase si accede in caso di difetto di accordo, per cui la *Commission*, su incarico del debitore, predispone autonomamente un piano di copertura del debito, che verrà sottoposto al controllo omologatorio di legittimità del giudice dell'esecuzione e diviene fonte di rapporti

obbligatori. Infine, preso atto dell'insufficienza delle risorse minime per la sopravvivenza del debitore e della sua famiglia, la *Commission* può procedere al congelamento del debito, concedendo una moratoria non superiore a tre anni, al termine della quale se la situazione del debitore sarà migliorata si effettuerà un nuovo piano di recupero, entro massimo otto anni; se, invece, la situazione non è cambiata, si proporrà la cancellazione dei debiti, accertata l'impossibilità di farvi fronte. Tale cancellazione, soggetta all'omologazione del giudice, è una misura di cui il debitore potrà usufruire una seconda volta solo dopo otto anni.

Nel 2003, con la legge *Borloo*, applicabile dal 2004, è stata introdotta una procedura concorsuale liquidatoria per il debitore civile, quando sia incolpevole e la sua situazione irrimediabile. In questo caso, il debitore, oppure la *Commission* o il giudice dell'esecuzione con il consenso dell'insolvente, può avviare la procedura *de rétablissement personnel*. Si tratta di un procedimento giudiziario e non più amministrativo, in cui il giudice dell'esecuzione non si limita ad assumere un ruolo risolutorio di conflitti e omologatorio di legittimità, ma assume un ruolo centrale, infatti nomina un mandatario per redigere uno stato passivo e un liquidatore per la vendita dei beni; tutte le operazioni di cessione e ripartizione avvengono sotto la sua direzione e sono sospese le esecuzioni individuali. Tale procedura si conclude con un provvedimento di chiusura, a seguito del quale il debitore può conseguire l'esdebitazione per i soli debiti non professionali⁸⁵.

⁸⁵ Cardarelli, *L'insolvenza del debitore civile in Francia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n°2/2004, 299; Porreca, *op. cit.*, 2103, e Spagnolo, *op. cit.*, 677, Camera dei Deputati, *Dossier di informazione*, Niss. 16007, <<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/NIS16007.htm>>.

In **Spagna**, prima dell'approvazione della *Ley concorsual*, n. 22/2003, le procedure concorsuali avevano quale principale scopo l'eliminazione dell'insolvente dal mercato, senza fare distinzione tra insolvenza commerciale e quella civile e la garanzia che, nonostante tale eliminazione, non si rappresentassero lesioni dei diritti dei creditori, osservando il principio della *par condicio creditorum*. Gli aspetti sostanziali e processuali non erano disciplinati da una sola legge, vi erano, infatti, procedure diversificate per l'imprenditore e per il debitore civile.

Con la riforma della *Ley concorsual*, si pone rimedio ad una frammentata e diversificata regolamentazione, viene, quindi, introdotto il principio di unità nel trattamento delle crisi economiche del debitore comune; non si fa differenza tra imprenditore e insolvente civile, tutti sono sottoposti ad un medesimo procedimento denominato *concurso de acredores*. Tale unità nel sistema spagnolo è anche uniformità perchè non sono previste norme speciali per il caso in cui il debitore sia un consumatore.

Il legislatore spagnolo, infatti, prende come modello l'imprenditore persona giuridica e non la persona fisica, non i consumatori, i quali risultano esclusi da alcuni effetti vantaggiosi del concorso come il blocco delle azioni esecutive sui beni. Inoltre, non è previsto alcun meccanismo di esdebitazione qualora, a seguito della liquidazione, residuino delle passività, in quanto la *Ley concorsual* attribuisce al concorso dei creditori una finalità solutoria.

L'esdebitazione per le persone giuridiche è indiretta, derivando dalla loro estinzione, una volta conclusasi, la fase di liquidazione con la mancata soddisfazione dei creditori. Per le persone fisiche non imprenditori viene previsto un procedimento giudiziale semplificato che risulta essere scarsamente applicato alle ipotesi di crisi familiari e, in genere, dell'insolvente civile, in quanto si svolge in sede giudiziale con regole complesse e costi onerosi. Il legislatore spagnolo ha preso atto delle critiche espresse dalla dottrina sulla mancanza di flessibilità della normativa rispetto alla eterogeneità delle situazioni soggettive e, in modo particolare, le riserve sulla mancanza di norme anche procedurali specifiche, a basso costo per i soggetti non imprenditori commerciali⁸⁶. Infatti, non a caso, il Ministro della Giustizia spagnolo, Francisco Camano, ha costituito una sezione speciale all'interno della *Commission General de Codification*, composta da giudici, avvocati, amministratori concorsuali e professori universitari, assegnandogli il compito di completare la riforma parziale introdotta con la *Ley Concorsual*, incrementandone il suo ambito operativo e di revisionare le scelte sul trattamento delle crisi economiche delle persone fisiche e delle famiglie⁸⁷.

⁸⁶ Porreca, *op. cit.*, 2102.

⁸⁷ Pulgar Ezquera, *La prevenzione e il trattamento dell'insolvenza delle famiglie e dei consumatori nell'ordinamento spagnolo*, in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 1/2011, 78.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Con la riforma della legge fallimentare, attuata tra il 2005 e il 2007, muta la visione in chiave punitiva del fallimento; lo stato di decozione di un'impresa è un fatto fisiologico e non necessariamente censurabile quando non è collegato alla violazione di comportamenti penalmente sanzionabili.

L'imprenditore fallibile è, pertanto, un soggetto che può continuare ad operare sul mercato, in assenza di responsabilità penali, magari in un momento più favorevole, seguendo il *modus operandi* di altri Paesi, in particolare degli Stati Uniti, che consentono una celere ripartenza, il c.d. "*fresh start*", grazie all'applicazione dell'esdebitazione.

L'introduzione di istituti di favore per l'imprenditore insolvente, per un sistema come il nostro, storicamente legato alla severa applicazione del principio della responsabilità patrimoniale universale, ha rappresentato una rivoluzione. Quest'ultima, come spesso accade ultimamente, è stata determinata, più che da una seria rielaborazione di concetti, principi e categorie giuridiche, dalle necessità contingenti o di carattere deflattivo della giustizia o di carattere meramente economico e sociale.

La rivoluzione rappresentata dall'istituto dell'esdebitazione, dagli accordi di ristrutturazione e dal concordato preventivo, è stata parziale, in quanto, come si è descritto, lasciava fuori dal campo di applicazione i soggetti non fallibili. Con la legge n. 3/2012 e, in particolare, con la sua novellazione attuata con la legge n. 179/2012, questo processo si completa. Il legislatore tenta di realizzare una moderna legge sull'insolvenza, senza ulteriori

aggettivazioni, civile o commerciale, che consenta l'evoluzione da una concezione soggettiva afflittiva e sanzionatoria, tesa ad espellere dal mercato l'imprenditore insolvente, ad una diversa configurazione oggettiva, focalizzata sull'attività di impresa e diretta a realizzare un migliore contemperamento delle istanze di tutela dei creditori, di salvaguardia dell'organismo produttivo, di valorizzazione delle attività e delle pluralità di interessi che esso coinvolge.

Pertanto, l'assoggettamento a rischio non può più rappresentare una condanna a vita, nell'interesse dell'individuo e dello stesso mercato; le nuove iniziative economiche, così come il recupero del consumatore, rappresentano una potenzialità ed una opportunità per l'intera collettività. L'attuale eccezionale situazione di crisi economica che investe famiglie e imprese, ha indotto il legislatore a fornire una risposta sul piano degli strumenti processuali e non; infatti, la composizione della crisi da sovraindebitamento si inserisce tra i provvedimenti volti a fronteggiare la crisi finanziaria. Il fine è quello di attribuire alle procedure di insolvenza, applicabili al debitore non fallibile, l'opportunità di cancellare i propri debiti per ripartire da zero e di riacquistare un ruolo attivo nell'economia, senza restare schiacciato dal carico dell'indebitamento preesistente.

Il nostro Paese ora si può unire ad altri importanti Paesi dell'Unione Europea che prevedono procedure di composizione delle crisi strutturate in chiave concordataria. Con la recente novellazione della legge n. 3/2012, il legislatore ha previsto un doppio binario: una procedura di composizione della crisi accessibile a tutti i debitori non fallibili, sottoposta all'accordo fra debitore sovraindebitato e creditori che rappresentano almeno il 60% dei

crediti e una procedura specificamente ritagliata sulle esigenze del consumatore, ove il piano di composizione della crisi è indipendente da un accordo con i creditori essendo, invece, sottoposto ad un controllo di meritevolezza operato dal Tribunale. Tale controllo, dunque, consente di evitare che l'uscita dalla crisi del consumatore dipenda dalla volontà dei suoi creditori. L'attività di controllo del Tribunale è finalizzata ad escludere il consumatore che ha assunto i debiti senza la ragionevole prospettiva di poterli adempiere o che abbia colposamente determinato il sovraindebitamento, anche per mezzo di un ricorso al credito non proporzionato rispetto alle proprie capacità patrimoniali. In tale modo si evitano comportamenti opportunistici, ovvero, il ricorso in modo strategico alla esdebitazione come strumento di pianificazione finanziaria; solo così si può mettere al centro di questa procedura il consumatore “*sfortunato*”.

La condizione della non imputabilità del sovraindebitamento per la concessione del beneficio dell'esdebitazione attribuisce alla legge, su cui si è svolto il presente studio, il merito di avere recuperato un'autentica funzione di ammortizzatore sociale per i soggetti meritevoli di tutela, cioè il *discharge* quale equivalente privatistico di un ammortizzatore sociale pubblicistico per gli insolventi civili vittime di eventi negativi.

Pertanto, è coerente che il giudizio sulla meritevolezza sia rimesso non ai creditori, ma ad una autorità pubblica, ciò perché il riconoscimento dell'esdebitazione coinvolge interessi economici ulteriori rispetto a quelli del rapporto obbligatorio; si prende cioè in considerazione il contratto sociale chiamato a stabilire se concedere o negare una seconda *chance*, come cittadini economicamente produttivi, ai debitori onesti ma sfortunati.

Il complesso delle strutture negoziali di composizione della crisi del debitore, tenendo presente tutti gli istituti novellati o introdotti dalla riforma della procedura concorsuale e dalla legge n. 3/2012, costituisce un microsistema all'interno del diritto fallimentare, il quale è sorretto da principi comuni e dovrebbe prestarsi ad una ricostruzione tendenzialmente unitaria. Pertanto, di essi occorre tenere conto dal punto di vista interpretativo e occorre ricondurli ad una unità sistematica, in modo tale da costruire, in qualità di interpreti, quel sistema che il legislatore non ha avuto il coraggio di articolare sino in fondo, come si è evidenziato con la vicenda della legge fallimentare, che non ha preso in considerazione l'opportunità di disciplinare in quel contesto l'insolvenza civile.

Gli effetti della legge n. 3/2012 sono dirompenti sul piano sistematico generale, perché il sistema italiano cessa di appartenere al novero dei sistemi dualistici puri; diventa un modello dualistico misto, connotato dalla compresenza di due sistemi nettamente diversi, ma rigorosamente complementari: il sottosistema delle procedure concorsuali tradizionali, che ha come referente soggettivo l'area in sé compatta degli imprenditori commerciali di non piccole dimensioni ed il sottosistema del procedimento di composizione del sovraindebitamento che ha come referente soggettivo l'area composita e frastagliata di tutti i soggetti diversi dagli imprenditori commerciali di non piccole dimensioni.

Emerge, pertanto, l'esigenza di semplificare la disciplina del concorso e di risistamarla in un quadro unitario; non basterebbe una sorta di testo unico, occorrerebbe, invece, l'introduzione di concetti generali e di una disciplina uniforme di tutti i procedimenti e subprocedimenti previsti. Quindi sarebbe

auspicabile una vera riforma organica della materia, ben meditata e supportata da ricerche economiche di base e riflessioni della comunità scientifica, necessarie quando si incide in settori delicati e complessi della vita economica.

Appendice normativa

LEGGE 27 gennaio 2012, n. 3

Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di
composizione delle crisi da sovraindebitamento.

Vigente al: 1-3-2013

Capo I

MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE VIGENTE IN MATERIA DI USURA E DI ESTORSIONE

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

Art. 1

Modifiche alla legge 7 marzo 1996, n. 108

1. All'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive
modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Fermo quanto previsto dal comma 7, l'erogazione dei mutui di cui al comma 2 e' consentita anche in favore dell'imprenditore dichiarato fallito, previo provvedimento favorevole del giudice delegato al fallimento, a condizione che il medesimo non abbia riportato condanne definitive per i reati di cui al titolo VI del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, ovvero per delitti contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica, l'amministrazione della giustizia, il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale. Avverso il provvedimento contrario del giudice delegato e' ammesso reclamo al tribunale fallimentare, del quale non puo' far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato.

2-ter. Le somme erogate a titolo di mutuo ai sensi del comma 2-bis non sono imputabili alla massa fallimentare ne' alle attivita' sopravvenute dell'imprenditore fallito e sono vincolate, quanto a destinazione, esclusivamente all'utilizzo secondo le finalita' di cui al comma 5»;

b) il comma 3 e' sostituito dal seguente:

«3. Il mutuo puo' essere concesso, anche nel corso delle indagini preliminari, previo parere favorevole del pubblico ministero, sulla base di concreti elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari medesime»;

c) al comma 5, primo periodo, dopo la parola: «data» sono inserite le seguenti: «di presentazione della denuncia per il delitto di usura ovvero dalla data»;

d) il comma 7 e' sostituito dal seguente:

«7. I mutui di cui al presente articolo non possono essere concessi a favore di soggetti condannati per il reato di usura, anche tentato, o per taluno dei reati consumati o tentati di cui agli articoli 380 e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero sottoposti a misure di prevenzione personali o patrimoniali ovvero alla speciale misura di cui all'articolo 34 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Nei confronti dei soggetti indagati o imputati per taluno di detti reati ovvero proposti per le suddette misure, la concessione del mutuo non puo' essere consentita e, ove sia stata disposta, e' sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti»;

e) al comma 9, la lettera a) e' sostituita dalle seguenti:

«a) se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale il mutuo o la provvisionale sono stati concessi si conclude con provvedimento di archiviazione, salvo quanto previsto dalla lettera a-bis), ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione;

a-bis) quando il procedimento penale non possa ulteriormente proseguire per prescrizione del reato, per amnistia o per morte dell'imputato e il giudice debba emettere per tali motivi il provvedimento di archiviazione o la sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'articolo 129, comma 1, del codice di procedura penale, quando allo stato degli atti non esistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi o di altri vantaggi usurari».

2. All'articolo 15, comma 8, della citata legge n. 108 del 1996, le parole da: «rappresentanti» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui uno con funzioni di presidente, da due rappresentanti del Ministero dell'interno, di cui uno nella persona del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura, da due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico e da due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. E' previsto un supplente per ciascuno dei rappresentanti. I componenti effettivi e supplenti della commissione sono scelti tra i funzionari con qualifica non inferiore a dirigente di seconda fascia o equiparata. La partecipazione alla commissione e' a titolo gratuito. Le riunioni della commissione sono valide quando intervengono almeno cinque componenti, rappresentanti, comunque, le quattro amministrazioni interessate. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti e in caso di parita' di voti prevale quello del presidente».

3. All'articolo 16, comma 9, della citata legge n. 108 del 1996, le parole da: «con l'arresto» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione da due a quattro anni».

4. All'articolo 17 della citata legge n. 108 del 1996, dopo il comma 6-bis e' aggiunto il seguente:

«6-ter. Ove sussistano tutte le condizioni indicate nel comma 1, e' consentita la presentazione di un'unica istanza di riabilitazione anche in riferimento a piu' protesti, purché compresi nello spazio temporale di un triennio».

Art. 2

Modifiche alla legge 23 febbraio 1999, n. 44

1. Alla legge 23 febbraio 1999, n. 44, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3:

1) il comma 1 e' sostituito dal seguente:

«1. L'elargizione e' concessa agli esercenti un'attivita' imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscono un evento lesivo in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale. Per evento lesivo si intende qualsiasi danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attivita' esercitata»;

2) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

«1-bis. Fermo quanto previsto dall'articolo 4, l'elargizione e' consentita anche in favore del soggetto dichiarato fallito, previo parere favorevole del giudice delegato al fallimento, a condizione che il medesimo soggetto non abbia riportato condanne per i reati di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero per delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, ne' sia indagato o imputato per gli stessi reati. In tale ultimo caso la concessione dell'elargizione non e' consentita e, ove sia stata disposta, e' sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti.

1-ter. Le somme erogate a titolo di elargizione ai sensi del comma 1-bis non sono imputabili alla massa fallimentare ne' alle attivita' sopravvenute del soggetto fallito e sono vincolate, quanto a destinazione, esclusivamente all'utilizzo secondo le finalita' di cui all'articolo 15. Il ricavato netto e' per la meta' acquisito dal curatore quale attivo sopravveniente del fallimento, e per la residua meta' deve essere impiegato a fini produttivi e di investimento»;

b) dopo l'articolo 18-bis e' inserito il seguente:

«Art. 18-ter (Sostegno degli enti locali alle attivita' economiche a fini antiestorsivi). - 1. Al fine di sostenere e incentivare la prevenzione e la tutela delle attivita' economiche dalle richieste estorsive, gli enti locali possono disporre, tramite appositi regolamenti, l'esonero, parziale o totale, dal pagamento o il rimborso, parziale o totale, del pagamento effettuato di tributi locali, tariffe locali e canoni locali, in favore dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1.

2. All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 gli enti locali provvedono, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica ad essi assegnati ai fini del patto di stabilita' interno, a carico dei propri bilanci»;

c) all'articolo 19, comma 1, la lettera d) e' sostituita dalla seguente:

«d) da tre membri delle associazioni od organizzazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 2. I membri sono nominati ogni due anni con decreto del Ministro dell'interno su designazione degli organismi nazionali associativi maggiormente rappresentativi. Il Ministro dell'interno, su proposta del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura, determina con proprio decreto i criteri per l'individuazione della maggiore rappresentativita'»;

d) all'articolo 20:

1) il comma 7 e' sostituito dal seguente:

«7. Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di piu' procedimenti penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, e' competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente»;

2) dopo il comma 7 sono aggiunti i seguenti:

«7-bis. Il prefetto, ricevuta la richiesta di elargizione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 8, compila l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e informa senza ritardo il procuratore della Repubblica competente, che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione del prefetto.

7-ter. Nelle procedure esecutive riguardanti debiti nei confronti dell'erario, ovvero di enti previdenziali o assistenziali, non sono poste a carico dell'esecutato le sanzioni dalla data di inizio dell'evento lesivo, come definito dall'articolo 3, comma 1, fino al termine di scadenza delle sospensioni e della proroga di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo».

Art. 3

Modifica all'articolo 1, comma 881, della legge 27 dicembre 2006, n. 296

1. All'articolo 1, comma 881, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, fatta eccezione per i soggetti di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 giugno 1997, n. 315, per i quali permangono i vincoli di destinazione previsti dalla legge 7 marzo 1996, n. 108».

Art. 4

Modifiche all'articolo 629 del codice penale

1. All'articolo 629 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «con la multa da euro 516 a euro 2.065» sono sostituite dalle seguenti: «con la multa da euro 1.000 a euro 4.000»;

b) al secondo comma, le parole: «da euro 1.032 a euro 3.098» sono sostituite dalle seguenti: «da euro 5.000 a euro 15.000».

Art. 5

Modifica all'articolo 135 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

1. All'articolo 135, comma 1, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo le parole: «passata in giudicato» sono inserite le seguenti: «per reati di usura, riciclaggio nonche'».

CAPO II

((PROCEDIMENTI DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO E DI LIQUIDAZIONE DEL PATRIMONIO))

((SEZIONE PRIMA

PROCEDURE DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO))

((§ 1 Disposizioni generali))

Art. 6

((Finalita' e definizioni))

1. Al fine di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette ne' assoggettabili ((a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal presente capo)), e' consentito al debitore concludere un accordo con i creditori nell'ambito della procedura di composizione della crisi disciplinata ((dalla presente sezione)).((Con le medesime finalita', il consumatore puo' anche proporre un piano fondato sulle previsioni di cui all'articolo 7, comma 1, ed avente il contenuto di cui all'articolo 8.))

((2. Ai fini del presente capo, si intende:

a) per "sovraindebitamento": la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficolta' di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacita' di adempierle regolarmente;

b) per "consumatore": il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attivita' imprenditoriale o professionale eventualmente svolta.))(1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 7

Presupposti di ammissibilita'

((1. Il debitore in stato di sovraindebitamento puo' proporre ai creditori, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 con sede nel circondario del tribunale competente ai sensi dell'articolo 9, comma 1, un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano che, assicurato il regolare pagamento dei titolari di crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile e delle altre disposizioni contenute in leggi speciali, preveda scadenze e modalita' di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, indichi le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalita' per l'eventuale liquidazione dei beni. E' possibile prevedere che i crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca possono non essere soddisfatti integralmente, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti sui quali insiste la causa di prelazione, come attestato dagli organismi di composizione della crisi. In ogni caso, con riguardo ai tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea, all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate, il piano puo' prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, il piano puo' anche prevedere l'affidamento del patrimonio del debitore ad un gestore per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori, da individuarsi in un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Il gestore e' nominato dal giudice)).

((1-bis. Fermo il diritto di proporre ai creditori un accordo ai sensi del comma 1, il consumatore in stato di sovraindebitamento puo' proporre, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 con sede nel circondario del tribunale competente ai sensi dell'articolo 9, comma 1, un piano contenente le previsioni di cui al comma 1.))

((2. La proposta non e' ammissibile quando il debitore, anche consumatore:

- a) e' soggetto a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal presente capo;
- b) ha fatto ricorso, nei precedenti cinque anni, ai procedimenti di cui al presente capo;
- c) ha subito, per cause a lui imputabili, uno dei provvedimenti di cui agli articoli 14 e 14-bis;

d) ha fornito documentazione che non consente di ricostruire compiutamente la sua situazione economica e patrimoniale.))

((2-bis. Ferma l'applicazione del comma 2, lettere b), c) e d), l'imprenditore agricolo in stato di sovraindebitamento puo' proporre ai creditori un accordo di composizione della crisi secondo le disposizioni della presente sezione.))

((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 8

((Contenuto dell'accordo o del piano del consumatore))

1. La proposta di accordo ((o di piano del consumatore)) prevede la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei ((crediti)) futuri.

2. Nei casi in cui ((i beni e i redditi)) del debitore non siano sufficienti a garantire la fattibilita' ((dell'accordo o del piano del consumatore)), la proposta deve essere sottoscritta da uno o piu' terzi che consentono il conferimento, anche in garanzia, di redditi o beni sufficienti per ((assicurarne l'attuabilita')).

3. Nella proposta di accordo sono indicate eventuali limitazioni all'accesso al mercato del credito al consumo, all'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronico a credito e alla sottoscrizione di strumenti creditizi e finanziari.

((4. La proposta di accordo con continuazione dell'attivita' d'impresa e il piano del consumatore possono prevedere una moratoria fino ad un anno dall'omologazione per il pagamento dei creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca, salvo che sia prevista la liquidazione dei beni o diritti sui quali sussiste la causa di prelazione.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 9

((Deposito della proposta))

1. La proposta di accordo e' depositata presso il tribunale del luogo di residenza o sede ((principale)) del debitore. ((Il consumatore deposita la proposta di piano presso il tribunale del luogo ove ha la residenza. La proposta, contestualmente al deposito presso il tribunale, e comunque non oltre tre giorni, deve essere presentata, a cura dell'organismo di composizione della crisi, all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche presso gli enti locali, competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale del proponente e contenere la ricostruzione della sua posizione fiscale e l'indicazione di eventuali contenziosi pendenti.))

2. ((Unitamente alla proposta devono essere depositati)) l'elenco di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute, ((di tutti i beni del debitore)) e degli eventuali atti di disposizione compiuti negli ultimi cinque anni, corredati delle dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni e dell'attestazione sulla fattibilita' del piano, nonche' l'elenco delle spese correnti necessarie al sostentamento suo e della sua famiglia, previa indicazione della composizione del nucleo familiare corredata del certificato dello stato di famiglia.

3. Il debitore che svolge attivita' d'impresa deposita altresì le scritture contabili degli ultimi tre esercizi, unitamente a dichiarazione che ne attesta la conformita' all'originale.

((3-bis. Alla proposta di piano del consumatore e' altresì allegata una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi che deve contenere:

a) l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal consumatore nell'assumere volontariamente le obbligazioni;

b) l'esposizione delle ragioni dell'incapacita' del debitore di adempiere le obbligazioni assunte;

- c) il resoconto sulla solvibilità del consumatore negli ultimi cinque anni;
- d) l'indicazione della eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori;
- e) il giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata dal consumatore a corredo della proposta, nonché sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria.

3-ter. Il giudice può concedere un termine perentorio non superiore a quindici giorni per apportare integrazioni alla proposta e produrre nuovi documenti.

3-quater. Il deposito della proposta di accordo o di piano del consumatore sospende, ai soli effetti del concorso, il corso degli interessi convenzionali o legali, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto previsto dagli articoli 2749, 2788 e 2855, commi secondo e terzo, del codice civile.) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

((§ 2 Accordo di composizione della crisi))

Art. 10

Procedimento

1. Il giudice, se la proposta soddisfa i requisiti previsti dagli articoli 7 ((, 8)) e 9, fissa immediatamente con decreto l'udienza, disponendo la comunicazione ((, almeno trenta giorni prima del termine di cui all'articolo 11, comma 1,)) ai creditori presso la residenza o la sede legale, anche per telegramma o per lettera raccomandata con avviso di ricevimento o per telefax o per posta elettronica certificata, della proposta e del decreto ((. . .)).((Tra il giorno del deposito della documentazione di cui all'articolo 9 e l'udienza non devono decorrere più di sessanta giorni.))

((2. Con il decreto di cui al comma 1, il giudice:

a) stabilisce idonea forma di pubblicita' della proposta e del decreto, oltre, nel caso in cui il proponente svolga attivita' d'impresa, la pubblicazione degli stessi nel registro delle imprese;

b) ordina, ove il piano preveda la cessione o l'affidamento a terzi di beni immobili o di beni mobili registrati, la trascrizione del decreto, a cura dell'organismo di composizione della crisi, presso gli uffici competenti;

c) dispone che, sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo, non possono, sotto pena di nullita', essere iniziate o proseguite azioni esecutive individuali ne' disposti sequestri conservativi ne' acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di accordo, da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore; la sospensione non opera nei confronti dei titolari di crediti impignorabili.))

((3. All'udienza il giudice, accertata la presenza di iniziative o atti in frode ai creditori, dispone la revoca del decreto di cui al comma 1 e ordina la cancellazione della trascrizione dello stesso, nonche' la cessazione di ogni altra forma di pubblicita' disposta.))

((3-bis. A decorrere dalla data del provvedimento di cui al comma 2 e sino alla data di omologazione dell'accordo gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione compiuti senza l'autorizzazione del giudice sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al momento in cui e' stata eseguita la pubblicita' del decreto.))

4. Durante il periodo previsto ((dal comma 2, lettera c))), le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano.

((5. Il decreto di cui al comma 1 deve intendersi equiparato all'atto di pignoramento.))

6. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo si propone al tribunale e del collegio non puo' far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento. ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 11

Raggiungimento dell'accordo

1. I creditori fanno pervenire, anche per telegramma o per lettera raccomandata con avviso di ricevimento o per telefax o per posta elettronica certificata, all'organismo di composizione della crisi, dichiarazione sottoscritta del proprio consenso alla proposta, come eventualmente modificata ((almeno dieci giorni prima dell'udienza di cui all'articolo 10, comma 1. In mancanza, si ritiene che abbiano prestato consenso alla proposta nei termini in cui e' stata loro comunicata)).

((2. Ai fini dell'omologazione di cui all'articolo 12, e' necessario che l'accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti. I creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca dei quali la proposta prevede l'integrale pagamento non sono computati ai fini del raggiungimento della maggioranza e non hanno diritto di esprimersi sulla proposta, salvo che non rinuncino in tutto o in parte al diritto di prelazione. Non hanno diritto di esprimersi sulla proposta e non sono computati ai fini del raggiungimento della maggioranza il coniuge del debitore, i suoi parenti e affini fino al quarto grado, i cessionari o aggiudicatari dei loro crediti da meno di un anno prima della proposta.))

3. L'accordo non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso.

4. L'accordo non determina la novazione delle obbligazioni, salvo che sia diversamente stabilito.

5. L'accordo ((cessa, di diritto, di produrre effetti)) se il debitore non esegue integralmente, entro novanta giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti ((secondo il piano)) alle ((amministrazioni pubbliche)) e agli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.((L'accordo e' altresì revocato se risultano compiuti durante la procedura atti diretti a frodare le ragioni dei creditori. Il giudice provvede d'ufficio con decreto reclamabile, ai sensi dell'articolo 739 del codice di procedura civile, innanzi al tribunale e del collegio non puo' far parte il giudice che lo ha pronunciato.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai

procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Art. 12

Omologazione dell'accordo

1. Se l'accordo e' raggiunto, l'organismo di composizione della crisi trasmette a tutti i creditori una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento della percentuale di cui all'articolo 11, comma 2, allegando il testo dell'accordo stesso. Nei dieci giorni successivi al ricevimento della relazione, i creditori possono sollevare le eventuali contestazioni. Decorso tale ultimo termine, l'organismo di composizione della crisi trasmette al giudice la relazione, allegando le contestazioni ricevute, nonche' un'attestazione definitiva sulla fattibilita' del piano.

2. ((Il giudice omologa l'accordo e ne dispone l'immediata pubblicazione utilizzando tutte le forme di cui all'articolo 10, comma 2, quando, risolta ogni altra contestazione, ha verificato il raggiungimento della percentuale di cui all'articolo 11, comma 2, e l'idoneita' del piano ad assicurare il pagamento integrale dei crediti impignorabili, nonche' dei crediti di cui all'articolo 7, comma 1, terzo periodo. Quando uno dei creditori che non ha aderito o che risulta escluso o qualunque altro interessato contesta la convenienza dell'accordo, il giudice lo omologa se ritiene che il credito puo' essere soddisfatto dall'esecuzione dello stesso in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria disciplinata dalla sezione seconda.)) Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo, anche avverso il provvedimento di diniego, si propone al tribunale e del collegio non puo' far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

((3. L'accordo omologato e' obbligatorio per tutti i creditori anteriori al momento in cui e' stata eseguita la pubblicita' di cui all'articolo 10, comma 2. I creditori con causa o titolo posteriore non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano.))

((3-bis. L'omologazione deve intervenire nel termine di sei mesi dalla presentazione della proposta.))

((4. Gli effetti di cui al comma 3 vengono meno in caso di risoluzione dell'accordo o di mancato pagamento dei crediti impignorabili, nonche' dei crediti di cui all'articolo 7, comma 1, terzo periodo. L'accertamento del mancato pagamento di tali crediti e' chiesto al tribunale con ricorso da decidere in camera di consiglio, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo, anche avverso il provvedimento di

diniego, si propone al tribunale e del collegio non puo' far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.))

5. La sentenza di fallimento pronunciata a carico del debitore risolve l'accordo.((Gli atti, i pagamenti e le garanzie posti in essere in esecuzione dell'accordo omologato non sono soggetti all'azione revocatoria di cui all'articolo 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. A seguito della sentenza che dichiara il fallimento, i crediti derivanti da finanziamenti effettuati in esecuzione o in funzione dell'accordo omologato sono prededucibili a norma dell'articolo 111 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267)). ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

((§ 3 Piano del consumatore))

Art. 12-bis

(((Procedimento di omologazione del piano del consumatore).))

((1. Il giudice, se la proposta soddisfa i requisiti previsti dagli articoli 7, 8 e 9 e verificata l'assenza di atti in frode ai creditori, fissa immediatamente con decreto l'udienza, disponendo, a cura dell'organismo di composizione della crisi, la comunicazione, almeno trenta giorni prima, a tutti i creditori della proposta e del decreto. Tra il giorno del deposito della documentazione di cui all'articolo 9 e l'udienza non devono decorrere piu' di sessanta giorni.

2. Quando, nelle more della convocazione dei creditori, la prosecuzione di specifici procedimenti di esecuzione forzata potrebbe pregiudicare la fattibilita' del piano, il giudice, con lo stesso decreto, puo' disporre la sospensione degli stessi sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo.

3. Verificata la fattibilita' del piano e l'idoneita' dello stesso ad assicurare il pagamento dei crediti impignorabili, nonche' dei crediti di cui all'articolo 7, comma 1, terzo periodo, e risolta ogni altra contestazione anche in ordine all'effettivo ammontare dei crediti, il giudice, quando esclude che il consumatore ha assunto obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere ovvero che ha colposamente determinato il sovraindebitamento, anche per mezzo di un ricorso al credito non proporzionato alle proprie capacita' patrimoniali, omologa il piano, disponendo per il relativo provvedimento una forma idonea di pubblicita'. Quando il piano prevede la cessione o l'affidamento a terzi di beni immobili o di beni mobili registrati, il decreto deve essere trascritto, a cura dell'organismo di composizione della crisi. Con l'ordinanza di diniego il giudice dichiara l'inefficacia del provvedimento di sospensione di cui al comma 2, ove adottato.

4. Quando uno dei creditori o qualunque altro interessato contesta la convenienza del piano, il giudice lo omologa se ritiene che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del piano in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria disciplinata dalla sezione seconda del presente capo.

5. Si applica l'articolo 12, comma 2, terzo e quarto periodo.

6. L'omologazione deve intervenire nel termine di sei mesi dalla presentazione della proposta.

7. Il decreto di cui al comma 3 deve intendersi equiparato all'atto di pignoramento.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Art. 12-ter

(((Effetti dell'omologazione del piano del consumatore).))

((1. Dalla data dell'omologazione del piano i creditori con causa o titolo anteriore non possono iniziare o proseguire azioni esecutive individuali. Ad iniziativa dei medesimi creditori non possono essere iniziate o proseguite

azioni cautelari ne' acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di piano.

2. Il piano omologato e' obbligatorio per tutti i creditori anteriori al momento in cui e' stata eseguita la pubblicita' di cui all'articolo 12-bis, comma 3. I creditori con causa o titolo posteriore non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano.

3. L'omologazione del piano non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso.

4. Gli effetti di cui al comma 1 vengono meno in caso di mancato pagamento dei titolari di crediti impignorabili, nonche' dei crediti di cui all'articolo 7, comma 1, terzo periodo. L'accertamento del mancato pagamento di tali crediti e' chiesto al tribunale e si applica l'articolo 12, comma 4.) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 211, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

((§ 4 Esecuzione e cessazione degli effetti dell'accordo di composizione della crisi e del piano del consumatore))

Art. 13

((Esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore))

1. Se per la soddisfazione dei crediti sono utilizzati beni sottoposti a pignoramento ovvero se previsto dall'accordo ((o dal piano del consumatore,)), il giudice, su proposta dell'organismo di composizione della crisi, nomina un liquidatore che dispone in via esclusiva degli stessi e delle somme incassate. Si applica l'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. ((1))

2. L'organismo di composizione della crisi risolve le eventuali difficolta' insorte nell'esecuzione dell'accordo e vigila sull'esatto adempimento dello stesso, comunicando ai creditori ogni eventuale irregolarita'. Sulle contestazioni che hanno ad oggetto la violazione di diritti soggettivi e sulla

sostituzione del liquidatore per giustificati motivi decide il giudice investito della procedura.

3. Il giudice, sentito il liquidatore e verificata la conformita' dell'atto dispositivo all'accordo e al piano, anche con riferimento alla possibilita' di pagamento dei ((crediti impignorabili e dei crediti di cui all'articolo 7, comma 1, terzo periodo)), autorizza lo svincolo delle somme e ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento, delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, nonche' di ogni altro vincolo ((, ivi compresa la trascrizione del decreto di cui agli articoli 10, comma 1 e 12-bis, comma 3, e la cessazione di ogni altra forma di pubblicita'. In ogni caso il giudice puo', con decreto motivato, sospendere gli atti di esecuzione dell'accordo qualora ricorrano gravi e giustificati motivi)). ((1))

4. I pagamenti e gli atti dispositivi dei beni posti in essere in violazione ((dell'accordo o del piano del consumatore sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al momento in cui e' stata eseguita la pubblicita' di cui agli articoli 10, comma 2, e 12-bis, comma 3)). ((1))

((4-bis. I crediti sorti in occasione o in funzione di uno dei procedimenti di cui alla presente sezione sono soddisfatti con preferenza rispetto agli altri, con esclusione di quanto ricavato dalla liquidazione dei beni oggetto di pegno ed ipoteca per la parte destinata ai creditori garantiti.

4-ter. Quando l'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore diviene impossibile per ragioni non imputabili al debitore, quest'ultimo, con l'ausilio dell'organismo di composizione della crisi, puo' modificare la proposta e si applicano le disposizioni di cui ai paragrafi 2 e 3 della presente sezione)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 1, lettera p)) che al comma 3 del presente articolo "le parole: «all'accordo o al piano» sono sostituite dalle seguenti: «all'accordo o al piano del consumatore»".

Ha inoltre disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Art. 14

Impugnazione e risoluzione dell'accordo

1. L'accordo puo' essere annullato dal tribunale su istanza di ogni creditore, in contraddittorio con il debitore, quando e' stato dolosamente ((o con colpa grave)) aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simulate attivita' inesistenti. Non e' ammessa alcuna altra azione di annullamento.

((1-bis. Il ricorso per l'annullamento deve proporsi nel termine di sei mesi dalla scoperta e, in ogni caso, non oltre due anni dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto.))

2. Se il proponente non adempie ((. . .)) agli obblighi derivanti dall'accordo, se le garanzie promesse non vengono costituite o se l'esecuzione dell'accordo diviene impossibile per ragioni non imputabili al debitore, ciascun creditore puo' chiedere al tribunale la risoluzione dello stesso.

3. Il ricorso per la risoluzione e' proposto, a pena di decadenza,((entro sei mesi dalla scoperta e, in ogni caso,)) entro un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

4. L'annullamento e la risoluzione dell'accordo non pregiudicano i diritti acquistati dai terzi in buona fede.

5. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. ((Il reclamo si propone al tribunale e del collegio non puo' far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-bis

(((Revoca e cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore).))

((1. La revoca e la cessazione di diritto dell'efficacia dell'omologazione del piano del consumatore hanno luogo ai sensi dell'articolo 11, comma 5.

2. Il tribunale, su istanza di ogni creditore, in contraddittorio con il debitore, dichiara cessati gli effetti dell'omologazione del piano nelle seguenti ipotesi:

a) quando e' stato dolosamente o con colpa grave aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simulate attivita' inesistenti;

b) se il proponente non adempie agli obblighi derivanti dal piano, se le garanzie promesse non vengono costituite o se l'esecuzione del piano diviene impossibile anche per ragioni non imputabili al debitore.

3. Il ricorso per la dichiarazione di cui al comma 2, lettera a), e' proposto, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla scoperta e, in ogni caso, non oltre due anni dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto.

4. Il ricorso per la dichiarazione di cui al comma 2, lettera b), e' proposto, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla scoperta e, in ogni caso, entro un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

5. La dichiarazione di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano non pregiudica i diritti acquistati dai terzi in buona fede.

6.Si applica l'articolo 14, comma 5)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

((SEZIONE SECONDA
LIQUIDAZIONE DEL PATRIMONIO))

Art. 14-ter

((Liquidazione dei beni.))

((1. In alternativa alla proposta per la composizione della crisi, il debitore, in stato di sovraindebitamento e per il quale non ricorrono le condizioni di inammissibilita' di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a) e b), puo' chiedere la liquidazione di tutti i suoi beni.

2. La domanda di liquidazione e' proposta al tribunale competente ai sensi dell'articolo 9, comma 1, e deve essere corredata dalla documentazione di cui all'articolo 9, commi 2 e 3.

3. Alla domanda sono altresì allegati l'inventario di tutti i beni del debitore, recante specifiche indicazioni sul possesso di ciascuno degli immobili e delle cose mobili, nonché una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi che deve contenere:

a) l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal debitore persona fisica nell'assumere volontariamente le obbligazioni;

b) l'esposizione delle ragioni dell'incapacita' del debitore persona fisica di adempiere le obbligazioni assunte;

c) il resoconto sulla solvibilita' del debitore persona fisica negli ultimi cinque anni;

d) l'indicazione della eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori;

e) il giudizio sulla completezza e attendibilita' della documentazione depositata a corredo della domanda.

4. L'organismo di composizione della crisi, entro tre giorni dalla richiesta di relazione di cui al comma 3, ne da' notizia all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche presso gli enti locali, competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale dell'istante.

5. La domanda di liquidazione e' inammissibile se la documentazione prodotta non consente di ricostruire compiutamente la situazione economica e patrimoniale del debitore.

6. Non sono compresi nella liquidazione:

a) i crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile;

b) i crediti aventi carattere alimentare e di mantenimento, gli stipendi, pensioni, salari e cio' che il debitore guadagna con la sua attivita', nei limiti di quanto occorra al mantenimento suo e della sua famiglia indicati dal giudice;

c) i frutti derivanti dall'usufrutto legale sui beni dei figli, i beni costituiti in fondo patrimoniale e i frutti di essi, salvo quanto disposto dall'articolo 170 del codice civile;

d) le cose che non possono essere pignorate per disposizione di legge.

7. Il deposito della domanda sospende, ai soli effetti del concorso, il corso degli interessi convenzionali o legali fino alla chiusura della liquidazione, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto previsto dagli articoli 2749, 2788 e 2855, commi secondo e terzo, del codice civile.) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-quater

(((Conversione della procedura di composizione in liquidazione).))

((1. Il giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-quinquies, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera a). La conversione e' altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-bis, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-

bis, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore.))
((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-quinquies

(((Decreto di apertura della liquidazione).))

((1. Il giudice, se la domanda soddisfa i requisiti di cui all'articolo 14-ter, verificata l'assenza di atti in frode ai creditori negli ultimi cinque anni, dichiara aperta la procedura di liquidazione. Si applica l'articolo 10, comma 6.

2. Con il decreto di cui al comma 1 il giudice:

a) ove non sia stato nominato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, nomina un liquidatore, da individuarsi in un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

b) dispone che, sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo, non possono, sotto pena di nullità, essere iniziate o proseguite azioni cautelari o esecutive né acquistati diritti di prelazione sul patrimonio oggetto di liquidazione da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore;

c) stabilisce idonea forma di pubblicità della domanda e del decreto, nonché, nel caso in cui il debitore svolga attività d'impresa, l'annotazione nel registro delle imprese;

d) ordina, quando il patrimonio comprende beni immobili o beni mobili registrati, la trascrizione del decreto, a cura del liquidatore;

e) ordina la consegna o il rilascio dei beni facenti parte del patrimonio di liquidazione, salvo che non ritenga, in presenza di gravi e specifiche ragioni, di autorizzare il debitore ad utilizzare alcuni di essi. Il provvedimento è titolo esecutivo ed è posto in esecuzione a cura del liquidatore;

f) fissa i limiti di cui all'articolo 14-ter, comma 5, lettera b).

3. Il decreto di cui al comma 2 deve intendersi equiparato all'atto di pignoramento.

4. La procedura rimane aperta sino alla completa esecuzione del programma di liquidazione e, in ogni caso, ai fini di cui all'articolo 14-undecies, per i quattro anni successivi al deposito della domanda.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-sexies

(((Inventario ed elenco dei creditori).))

((1. Il liquidatore, verificato l'elenco dei creditori e l'attendibilita' della documentazione di cui all'articolo 9, commi 2 e 3, forma l'inventario dei beni da liquidare e comunica ai creditori e ai titolari dei diritti reali e personali, mobiliari e immobiliari, su immobili o cose mobili in possesso o nella disponibilita' del debitore:

a) che possono partecipare alla liquidazione, depositando o trasmettendo, anche a mezzo di posta elettronica certificata e purché vi sia prova della ricezione, la domanda di partecipazione che abbia il contenuto previsto dall'articolo 14-septies, con l'avvertimento che in mancanza delle indicazioni di cui alla lettera e) del predetto articolo, le successive comunicazioni sono eseguite esclusivamente mediante deposito in cancelleria;

b) la data entro cui vanno presentate le domande;

c) la data entro cui sarà comunicata al debitore e ai creditori lo stato passivo e ogni altra utile informazione.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-septies

((Domanda di partecipazione alla liquidazione.))

((1. La domanda di partecipazione alla liquidazione, di restituzione o rivendicazione di beni mobili o immobili e' proposta con ricorso che contiene:

- a) l'indicazione delle generalita' del creditore;
- b) la determinazione della somma che si intende far valere nella liquidazione, ovvero la descrizione del bene di cui si chiede la restituzione o la rivendicazione;
- c) la succinta esposizione dei fatti e degli elementi di diritto che costituiscono la ragione della domanda;
- d) l'eventuale indicazione di un titolo di prelazione;
- e) l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata, del numero di telefax o l'elezione di domicilio in un comune del circondario ove ha sede il tribunale competente.

2. Al ricorso sono allegati i documenti dimostrativi dei diritti fatti valere.))
((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-octies

(((Formazione del passivo).))

((1. Il liquidatore esamina le domande di cui all'articolo 14-septies e, predisposto un progetto di stato passivo, comprendente un elenco dei titolari di diritti sui beni mobili e immobili di proprietà o in possesso del debitore, lo comunica agli interessati, assegnando un termine di quindici giorni per le eventuali osservazioni da comunicare con le modalità dell'articolo 14-sexies, comma 1, lettera a).

2. In assenza di osservazioni, il liquidatore approva lo stato passivo dandone comunicazione alle parti.

3. Quando sono formulate osservazioni e il liquidatore le ritiene fondate, entro il termine di quindici giorni dalla ricezione dell'ultima osservazione, predispone un nuovo progetto e lo comunica ai sensi del comma 1.

4. In presenza di contestazioni non superabili ai sensi del comma 3, il liquidatore rimette gli atti al giudice che lo ha nominato, il quale provvede alla definitiva formazione del passivo. Si applica l'articolo 10, comma 6.))

((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-novies

(((Liquidazione).))

((1. Il liquidatore, entro trenta giorni dalla formazione dell'inventario, elabora un programma di liquidazione, che comunica al debitore ed ai creditori e deposita presso la cancelleria del giudice. Il programma deve assicurare la ragionevole durata della procedura.

2. Il liquidatore ha l'amministrazione dei beni che compongono il patrimonio di liquidazione. Fanno parte del patrimonio di liquidazione anche gli accessori, le pertinenze e i frutti prodotti dai beni del debitore. Il

liquidatore cede i crediti, anche se oggetto di contestazione, dei quali non e' probabile l'incasso nei quattro anni successivi al deposito della domanda. Le vendite e gli altri atti di liquidazione posti in essere in esecuzione del programma di liquidazione sono effettuati dal liquidatore tramite procedure competitive anche avvalendosi di soggetti specializzati, sulla base di stime effettuate, salvo il caso di beni di modesto valore, da parte di operatori esperti, assicurando, con adeguate forme di pubblicita', la massima informazione e partecipazione degli interessati. Prima del completamento delle operazioni di vendita, il liquidatore informa degli esiti delle procedure il debitore, i creditori e il giudice. In ogni caso, quando ricorrono gravi e giustificati motivi, il giudice puo' sospendere con decreto motivato gli atti di esecuzione del programma di liquidazione. Se alla data di apertura della procedura di liquidazione sono pendenti procedure esecutive il liquidatore puo' subentrarvi.

3. Il giudice, sentito il liquidatore e verificata la conformita' degli atti dispositivi al programma di liquidazione, autorizza lo svincolo delle somme, ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento e delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, nonche' di ogni altro vincolo, ivi compresa la trascrizione del decreto di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, dichiara la cessazione di ogni altra forma di pubblicita' disposta.

4. I requisiti di onorabilita' e professionalita' dei soggetti specializzati e degli operatori esperti dei quali il liquidatore puo' avvalersi ai sensi del comma 1, nonche' i mezzi di pubblicita' e trasparenza delle operazioni di vendita sono quelli previsti dal regolamento del Ministro della giustizia di cui all'articolo 107, settimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

5. Accertata la completa esecuzione del programma di liquidazione e, comunque, non prima del decorso del termine di quattro anni dal deposito della domanda, il giudice dispone, con decreto, la chiusura della procedura.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-decies

(((Azioni del liquidatore).))

((1. Il liquidatore esercita ogni azione prevista dalla legge finalizzata a conseguire la disponibilita' dei beni compresi nel patrimonio da liquidare e comunque correlata con lo svolgimento dell'attivita' di amministrazione di cui all'articolo 14-novies, comma 2. Il liquidatore puo' altresì esercitare le azioni volte al recupero dei crediti compresi nella liquidazione.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-undecies

(((Beni e crediti sopravvenuti).))

((1. I beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'articolo 14-ter costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi. Ai fini di cui al periodo precedente il debitore integra l'inventario di cui all'articolo 14-ter, comma 3.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-duodecies

(((Creditori posteriori).))

((1. I creditori con causa o titolo posteriore al momento dell'esecuzione della pubblicita' di cui all'articolo 14-quinquies, comma 2, lettere c) e d), non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto di liquidazione.

2. I crediti sorti in occasione o in funzione della liquidazione o di uno dei procedimenti di cui alla precedente sezione sono soddisfatti con preferenza rispetto agli altri, con esclusione di quanto ricavato dalla liquidazione dei beni oggetto di pegno ed ipoteca per la parte destinata ai creditori garantiti.))

((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 14-terdecies

(((Esdebitazione).))

((1. Il debitore persona fisica e' ammesso al beneficio della liberazione dei debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali e non soddisfatti a condizione che:

a) abbia cooperato al regolare ed efficace svolgimento della procedura, fornendo tutte le informazioni e la documentazione utili, nonche' adoperandosi per il proficuo svolgimento delle operazioni;

b) non abbia in alcun modo ritardato o contribuito a ritardare lo svolgimento della procedura;

c) non abbia beneficiato di altra esdebitazione negli otto anni precedenti la domanda;

d) non sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per uno dei reati previsti dall'articolo 16;

e) abbia svolto, nei quattro anni di cui all'articolo 14-undecies, un'attività produttiva di reddito adeguata rispetto alle proprie competenze e alla situazione di mercato o, in ogni caso, abbia cercato un'occupazione e non abbia rifiutato, senza giustificato motivo, proposte di impiego;

f) siano stati soddisfatti, almeno in parte, i creditori per titolo e causa anteriore al decreto di apertura della liquidazione.

2. L'esdebitazione è esclusa:

a) quando il sovraindebitamento del debitore è imputabile ad un ricorso al credito colposo e sproporzionato rispetto alle sue capacità patrimoniali;

b) quando il debitore, nei cinque anni precedenti l'apertura della liquidazione o nel corso della stessa, ha posto in essere atti in frode ai creditori, pagamenti o altri atti dispositivi del proprio patrimonio, ovvero simulazioni di titoli di prelazione, allo scopo di favorire alcuni creditori a danno di altri.

3. L'esdebitazione non opera:

a) per i debiti derivanti da obblighi di mantenimento e alimentari;

b) per i debiti da risarcimento dei danni da fatto illecito extracontrattuale, nonché per le sanzioni penali ed amministrative di carattere pecuniario che non siano accessorie a debiti estinti;

c) per i debiti fiscali che, pur avendo causa anteriore al decreto di apertura delle procedure di cui alle sezioni prima e seconda del presente capo, sono stati successivamente accertati in ragione della sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi.

4. Il giudice, con decreto adottato su ricorso del debitore interessato, presentato entro l'anno successivo alla chiusura della liquidazione, sentiti i creditori non integralmente soddisfatti e verificate le condizioni di cui ai commi 1 e 2, dichiara inesigibili nei suoi confronti i crediti non soddisfatti integralmente. I creditori non integralmente soddisfatti possono proporre reclamo ai sensi dell'articolo 739 del codice di procedura civile di fronte al tribunale e del collegio non fa parte il giudice che ha emesso il decreto.

5. Il provvedimento di esdebitazione è revocabile in ogni momento, su istanza dei creditori, se risulta:

a) che è stato concesso ricorrendo l'ipotesi del comma 2, lettera b);

b) che è stato dolosamente o con colpa grave aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo ovvero simulate attività inesistenti.

6. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo si propone al tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

((SEZIONE TERZA

DISPOSIZIONI COMUNI))

Art. 15

(((Organismi di composizione della crisi).))

((1. Possono costituire organismi per la composizione delle crisi da sovraindebitamento enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità determinati con il regolamento di cui al comma 3. Gli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, il segretariato sociale costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai sono iscritti di diritto, a semplice domanda, nel registro di cui al comma 2.

2. Gli organismi di cui al comma 1 sono iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia.

3. I requisiti di cui al comma 1 e le modalita' di iscrizione nel registro di cui al comma 2, sono stabiliti con regolamento adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico ed il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Con lo stesso decreto sono disciplinate le condizioni per l'iscrizione, la formazione dell'elenco e la sua revisione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti, nonche' la determinazione dei compensi e dei rimborsi spese spettanti agli organismi a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura.

4. Dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi indicati al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e le attivita' degli stessi devono essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

5. L'organismo di composizione della crisi, oltre a quanto previsto dalle sezioni prima e seconda del presente capo, assume ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione e all'esecuzione dello stesso.

6. Lo stesso organismo verifica la veridicita' dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati, attesta la fattibilita' del piano ai sensi dell'articolo 9, comma 2.

7. L'organismo esegue le pubblicita' ed effettua le comunicazioni disposte dal giudice nell'ambito dei procedimenti previsti dalle sezioni prima e seconda del presente capo. Le comunicazioni sono effettuate a mezzo posta elettronica certificata se il relativo indirizzo del destinatario risulta dal registro delle imprese ovvero dall'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei professionisti e, in ogni altro caso, a mezzo telefax o lettera raccomandata.

8. Quando il giudice lo dispone ai sensi degli articoli 13, comma 1, o 14-quinquies, comma 2, l'organismo svolge le funzioni di liquidatore stabilite con le disposizioni del presente capo. Ove designato ai sensi dell'articolo 7, comma 1, svolge le funzioni di gestore per la liquidazione.

9. I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi di composizione della crisi possono essere svolti anche da un professionista o da una societa' tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, ovvero da un notaio, nominati dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato. Fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, i compensi sono

determinati secondo i parametri previsti per i commissari giudiziari nelle procedure di concordato preventivo, quanto alle attività di cui alla sezione prima del presente capo, e per i curatori fallimentari, quanto alle attività di cui alla sezione seconda del presente capo. I predetti compensi sono ridotti del quaranta per cento.

10. Per lo svolgimento dei compiti e delle attività previsti dal presente capo, il giudice e, previa autorizzazione di quest'ultimo, gli organismi di composizione della crisi possono accedere ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, compresa la sezione prevista dall'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, nei sistemi di informazioni creditizie, nelle centrali rischi e nelle altre banche dati pubbliche, ivi compreso l'archivio centrale informatizzato di cui all'articolo 30-ter, comma 2, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e del codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti, di cui alla deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 16 novembre 2004, n. 8, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 23 dicembre 2004.

11. I dati personali acquisiti a norma del presente articolo possono essere trattati e conservati per i soli fini e tempi della procedura e devono essere distrutti contestualmente alla sua conclusione o cessazione. Dell'avvenuta distruzione e' data comunicazione al titolare dei suddetti dati, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento o tramite posta elettronica certificata, non oltre quindici giorni dalla distruzione medesima.)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 16

(((Sanzioni).))

((1. Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, e' punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 1.000 a 50.000 euro il debitore che:

a) al fine di ottenere l'accesso alla procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima del presente capo aumenta o diminuisce il passivo ovvero sottrae o dissimula una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simula attivita' inesistenti;

b) al fine di ottenere l'accesso alle procedure di cui alle sezioni prima e seconda del presente capo, produce documentazione contraffatta o alterata, ovvero sottrae, occulta o distrugge, in tutto o in parte, la documentazione relativa alla propria situazione debitoria ovvero la propria documentazione contabile;

c) omette l'indicazione di beni nell'inventario di cui all'articolo 14-ter, comma 3;

d) nel corso della procedura di cui alla sezione prima del presente capo, effettua pagamenti in violazione dell'accordo o del piano del consumatore;

e) dopo il deposito della proposta di accordo o di piano del consumatore, e per tutta la durata della procedura, aggrava la sua posizione debitoria;

f) intenzionalmente non rispetta i contenuti dell'accordo o del piano del consumatore.

2. Il componente dell'organismo di composizione della crisi, ovvero il professionista di cui all'articolo 15, comma 9, che rende false attestazioni in ordine alla veridicit  dei dati contenuti nella proposta o nei documenti ad essa allegati, alla fattibilit  del piano ai sensi dell'articolo 9, comma 2, ovvero nella relazione di cui agli articoli 9, comma 3-bis, 12, comma 1 e 14-ter, comma 3, e' punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 1.000 a 50.000 euro.

3. La stessa pena di cui al comma 2 si applica al componente dell'organismo di composizione della crisi, ovvero al professionista di cui all'articolo 15, comma 9, che cagiona danno ai creditori omettendo o rifiutando senza giustificato motivo un atto del suo ufficio.))(1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

((ARTICOLO NON PIU' PREVISTO DAL D.L. 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 17 DICEMBRE 2012, N.221))(1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 18

((ARTICOLO NON PIU' PREVISTO DAL D.L. 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 17 DICEMBRE 2012, N. 221)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 19

((ARTICOLO NON PIU' PREVISTO DAL D.L. 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 17 DICEMBRE 2012, N. 221)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai

procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Art. 20

((ARTICOLO NON PIU' PREVISTO DAL D.L. 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 17 DICEMBRE 2012, N. 221,)) ((1))

AGGIORNAMENTO (1)

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 18, comma 2) che "Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati dal trentesimo giorno successivo a quello della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

Capo III
ENTRATA IN VIGORE

Art. 21

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 27 gennaio 2012

NAPOLITANO

Monti, Presidente del Consiglio dei Ministri

Visto, il Guardasigilli: Severino

Bibliografia

ABBADESSA P., *Il nuovo diritto delle crisi di impresa*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, n. 328, Milano, 2009.

ADICONSUM, *Proposta di legge sul concordato dei creditori di persone fisiche insolventi*, 2001, in <http://adiconsum.informing.it/shared/documenti/doc1-29.pdf>

ALPA G., *L'indebitamento dei privati*, in *Economia e diritto del terziario* n. 2, 1995.

AMBROSINI S., *Gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, in JORIO A. e FABIANI M. (diretto da), *Il nuovo diritto fallimentare*, Bologna, 2010.

ANDERLONI L., *Il sovraindebitamento in Italia e in Europa*, in *L'usura in Italia*, EGEA, Bologna, 2007.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE FORENSE, *Osservazioni sulle Procedure di ristrutturazione dei debiti dei consumatori e dei piccoli imprenditori (note a decreto legge 22 dicembre 2011, n.212, recante "Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile.(11G0255)", Atto Senato n. 3075, XVI Legislatura, www.Senato.it, 2012.*

AA.VV., *Composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè 2012.

BANCA D'ITALIA, *La ricchezza delle famiglie italiane 2010, Supplementi al Bollettino statistico. Indicatori monetari e finanziari*, www.bancaditalia.it, 2011.

BATTAGLIA R., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento del debitore non fallibile: alcuni profili problematici*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 3-4, 2012.

BELLE' R. *Attivo patrimoniale*, in FERRO M. – Di CARLO A., *L'istruttoria prefallimentare*, Milano, 2010.

BONFATTI S. e FALCONE G. (a cura di), *Le nuove procedure concorsuali per la prevenzione e la sistemazione delle crisi di impresa*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, Milano 1999.

BONSIGNIORI A., *Del concordato*, in *Trattato Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1977.

BRICCHETTI R., *Profili penali*, in AMBROSINI S. (a cura di) *Le nuove procedure concorsuali. Dalla riforma <<organica>> al decreto correttivo*, Bologna, 2008.

BROGI R., *Bilancio ed indebitamento delle famiglie italiane*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2004.

BRUNI D., D'AQUINO F. e VELLA P., *Consenso dei creditori e revocabilità della proposta*, in *Concordato preventivo, concordato fallimentare e accordi di ristrutturazione dei debiti*, FERRO M. (a cura di), Torino, 2009.

CAIAFA A., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali* n. 3-4, 2012.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier di informazione*, Niss. 16007, <<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/NIS16007.htm>>.

CAMERA DEI DEPUTATI, XVI Legislatura, *Dossier di documentazione per l'esame del progetto di legge "Modifiche alla legge 27 gennaio 2012 n. 3 in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento"* A.C. 5117.

CAMPOBASSO G. F., *Manuale di diritto commerciale*, V ediz, Torino, 2010.

CAPO G., *Fallimento e impresa*, in *Trattato di diritto fallimentare*, diretto da Buonocore e Bassi, vol. I, *I presupposti per la dichiarazione di fallimento, le soluzioni concordatarie*, Padova 2010.

CARDARELLI F., *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. Fin.*, 2002.

CARDARELLI M., *L'insolvenza del debitore civile in Francia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2/2004.

CASTAGNOLA A., *L'insolvenza del debitore civile nel sistema della responsabilità patrimoniale* in *Analisi giuridica dell'economia*, Il Mulino, 2004.

CERRI F., *Contenuto della proposta e del piano del consumatore*, in *La nuova composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Il civilista, Giuffrè, 2013.

CIACCIA N., *Vizi Genetici, prevista solo l'azione di annullamento*, in *G.dir. SO*, 2012 n. 3.

Codice di commercio del regno di Italia, annotato da L. BORSARI, parte II, Torino-Napoli, UTE, 1869.

COM (2007) 584, 5 ottobre 2007, *Superare la stigmatizzazione del fallimento aziendale – per una politica della seconda possibilità*, in <http://ec.europa.eu/index-it.htm>

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE – UFFICIO STUDI, *Osservazioni sullo schema del decreto legge recante: <<Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile>>*, 20.12.2011.

CORDOPATRI M., *Presupposti di ammissibilità*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013.

COLOMBO G. E., *L'esenzione dalle procedure concorsuali per ragioni dimensionali*, in *Fall.*, 2008.

D'AQUINO di CARAMANICO R., *Gli organismi di composizione della crisi*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013.

De GIOIA CARABBELESE P., *Le insolvenze civili e commerciali nel Regno Unito, in una analisi comparata con la legislazione italiana*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, novembre/dicembre n. 6, 2011.

DEMARCHI P.G., *I presupposti soggettivi e oggettivi del fallimento delle società*, in www.ilcaso.it, Il doc. n.57, 2007

DI CARLO A., BISOGNO A., FAZZARI, MARTINI B., *Le caratteristiche economiche delle imprese fallite: una sintesi del dato nazionale*, in *L'istruttoria prefallimentare*, FERRO M.- Di carlo A., Milano, 2010.

DI MARZIO F., *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Giuffrè, 2010.

DI MARZIO F., *Sulla composizione negoziale delle crisi da sovraindebitamento (note a margine dell'AC n.2364)*, in *Diritto fallimentare delle società commerciali*. 2010.

DI MARZIO F., “*Dal ceppo della vergogna alle soluzioni concordate della crisi di impresa. Nota apologetica sul nuovo diritto fallimentare*” in www.ilcaso.it documento n. 284, 2012.

DI MARZIO F., *Una procedura per gli accordi in rimedio del sovraindebitamento*, in *Composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2012.

DI MARZIO F., *Introduzione alle procedure concorsuali in rimedio del sovraindebitamento*, in *La “nuova” composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013.

DIDONE A., *Le riforme della legge fallimentare*, UTET, 2009.

DIMUNDO F., *Ammessi allo speciale accordo i soggetti non fallibili*, in *G. dir.*, 2012.

DI NOSSE L., *I requisiti soggettivi di fallibilità*, in CAIAFA A. (a cura di), *Le procedure concorsuali del nuovo diritto fallimentare*, Torino, 2009.

DISEGNO DI LEGGE presentato dall'On. FASSINO ed altri il 20 luglio 2004, n. C/5171 per la <<*delega al Governo per la riforma delle procedure della crisi di impresa*>>.

DOLMETTA A., *Sulle carte di credito revolving*, in www.ilcaso.it, doc. n. 211, 2010.

DONZELLI R., *Il procedimento di liquidazione del patrimonio* in *La nuova composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè 2013.

D'OTTAVIANO CHIARAMONTI G., *Insolvenza, <<fresh start>> e credito al consumo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2004.

DRISALDI R., *Eccedenza di tipo perdurante e non momentanea*, in *G. dir.*, n. 3, 2012.

ELGUETA G.R., *L'esdebitazione del debitore civile: una rilettura del rapporto civil law - common law in Banca Borsa Titoli di Credito*, Milano, Fascicolo 3, 2012.

FALCONE G., *Prestito "responsabile" e sovraindebitamento del consumatore*, in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5, 2010.

FALCONE G., *L'indebitamento delle famiglie e le soluzioni normative: tra misure di sostegno e liberazione dai debiti*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale n.346, La ristrutturazione dei debiti civili e commerciali*, Milano, 2009.

FALCONE G., *La posizione del consumatore e gli istituti esdebitatori nelle recenti evoluzioni degli ordinamenti concorsuali* in *Diritto fallimentare e delle società commerciali* n.1, 2011.

FALCONE G., *La responsabilità del creditore professionale nell'insolvenza del consumatore* in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, n.1, 2008

FALCONE G., *La gestione privatistica dell'insolvenza tra accordi di ristrutturazione e piani di risanamento*, in BONFATTI S. e FALCONE G. (a cura di), *La nuova legge fallimentare "rivista e corretta"* in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, 2008.

FIASCO M, *Profili e dimensioni del sovraindebitamento in Italia*, in *Atti del seminario, Analisi del fenomeno del sovraidebitamento: quali prospettive per una legge in Italia?* svoltosi a Roma il 25 gennaio 2001.

FILOTTO U., *Credito alla famiglia e consapevolezza dei consumatori: una proposta operativa*, in *Banche Italiane: un'industria al bivio, XII rapporto sul sistema finanziario*, Fondazione Rosselli, 2007.

FERRARA JR. (- BORGIOLO), *Il fallimento*, quinta ediz., Giuffrè, 1995.

FRASCAROLI SANTI E., *Crisi dell'impresa e soluzioni stragiudiziali*, in *Trattato di dir. comm. e dir. pubbl. dell'econ.*, diretto da GALGANO F., Padova, 2005.

FRASCAROLI SANTI E., *L'estensione degli accordi di ristrutturazione dei debiti (art.182 bis l.fall.) all'imprenditore agricolo: un primo passo verso il fallimento del debitore civile?*, in *Giustizia senza confini studi offerti a FEDERICO CARPI*, BUP 2012.

FRASCAROLI SANTI E., *Insolvenza e crisi di impresa*, Padova 1999;

FILOCAMO F. S. e VELLA P., *L'annullamento e la risoluzione dell'accordo*, in *Sovraidebitamento e usura*, Ipsoa, 2012.

FILOCAMO F. S., *Gli organismi di composizione della crisi: l'assetto organizzativo*, in *Sovraidebitamento e usura*, Ipsoa 2012.

FABIANI M., *La gestione del sovraindebitamento del debitore "non fallibile"* (d.l.212/2011) in www.ilcaso.it.

FABIANI M., *Accordi di ristrutturazione dei debiti: l'incerta via italiana alla reorganisation*, F.it., 2006.

FERRO M., *La nuova legislazione sociale nelle procedure concorsuali: norme di settore e agevolazioni alla gestione della crisi*, Fall., 2011.

FORTUNATO S., *L'accordo da sovraindebitamento nei suoi profili patologici*, Relazione tenuta in Roma al Convegno internazionale su “*La composizione delle crisi da sovraindebitamento*”, organizzato da Unicredit il 7 e 8 giugno 2012.

GABRIELLI E., *Accordi di ristrutturazione dei debiti*, in Di Marzio F. - MACARIO F. (a cura di), *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Milano, 2010.

GALGANO F., *Lex Mercatoria*, Bologna, 1998.

GALLETTI D., *Insolvenza civile e fresh start: il problema dei coobbligati*, in *L'insolvenza del debitore civile dalla prigionia alla liberazione*, *Analisi giuridica dell'economia*, n.2, 2004.

GHIA L., *Procedimento per la composizione della crisi da sovraindebitamento*, in <http://www.specchioeconomico.com/201011/ghia.html>.

GIORDANO R., *L'impugnazione e la risoluzione dell'accordo*, in *La nuova crisi da sovraindebitamento*, *Il Civilista*, Giuffrè, 2013.

GIORGETTI M., *Con il sì dei creditori si apre la fase di omologazione*, in *G. Dir. SO*, n. 3, 2012,

GUIOTTO A., *La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Fallimento*, Ipsoa, n.1, 2012.

GRANATA E., *L'insolvenza del consumatore*, JORIO A (a cura di), *Atti del convegno di Torino 23-24 maggio 2008 in Quaderni di giurisprudenza commerciale*, Milano, 2009.

IVONE G., *L'accordo tra debitore e creditori*, in *La "nuova" composizione delle crisi da sovraindebitamento*, il Civilista, Giuffrè, 2013.

JORIO A., *L'impresa assoggettabile alla legge fallimentare*, in JORIO A. – FABIANI M. (diretto da), *Il nuovo diritto fallimentare*, 2010.

LANDI S., *Il sovraindebitamento: analisi dei casi pervenuti al fondo di prevenzione usura Adiconsum*, 2006, pubblicato sul sito internet www.adiconsum.it

LOBUONO M. e LORIZO M., *Credito al consumo e sovraindebitamento del consumatore, scenari economici e profili giurudici*, Giappichelli Torino, 2007.

MACARIO F., *L'insolvenza del debitore, crisi di impresa e autonomia negoziale nel sistema della tutela del credito*, in *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Giuffrè, 2010.

MACARIO F., *Finalità e definizioni*, in *La nuova procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013.

MAIMERI F., *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *Analisi Giuridica dell'Economia* n. 2/2004.

MARCUCCI M., *L'insolvenza del debitore civile negli USA*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2004.

MAZZARELLA F., in *Fallimento, autonomia contrattuale, impresa: itinerari e figure tra otto e novecento* in *Autonomia negoziale e crisi di impresa*, Giuffrè 2010.

MECATTI I., *L'insolvenza del debitore civile nel Regno Unito*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2004.

NARDECCHIA G., *Gli accordi di ristrutturazione dei debiti ed il procedimento per la dichiarazione di fallimento*, in *Fall.*, 2008.

NIGRO A., *L'insolvenza delle famiglie nel diritto italiano*, in *Dir. banca e mercato fin.*, 2008.

NONNO G. M., *L'accesso alle banche dati*, in *Sovraindebitamento e usura*, Ipsoa, 2012.

OSSERVATORIO SULLE CRISI DI IMPRESA - OCI , *Osservazioni OCI sul progetto di legge A.C. 2364*, www.osservatorio-oci.org, sub "Documentazione", 2009.

PANZANI L., *L'esdebitazione. La riforma del fallimento e delle procedure esecutive individuali: una riforma mancata*, in *Le società*, n. 4, 2007.

PANZANI L., *Crisi da sovraindebitamento*, in *Il nuovo diritto delle società*, n.1, 2011.

PANZANI L., *L'insolvenza del consumatore, organismi di conciliazione e ruolo del giudice*, in *grandi e piccole insolvenze: dal caso Chrysler alla crisi del consumatore*, XVI Convegno Nazionale di Studi, Alba 28 novembre 2009.

PANZANI L., *La nuova disciplina del sovraindebitamento, dopo il D.L. 18.10.2012*, n. 179, in *Il fallimentarista.it*.

PANZANI L., *Il nuovo diritto delle crisi di impresa*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, n. 328, Milano, 2009.

PORRECA P., *L'insolvenza civile*, in *Le riforme della legge fallimentare*, a cura di DIDONE, 2009.

PORTALE G., *Dalla "pietra del vituperio" alle nuove concezioni del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, in *Autonomia negoziale e crisi di impresa*", Giuffrè, 2010.

PORRINI D., MOYANO, *Il sovraindebitamento delle famiglie: il rimedio del fallimento del debitore e l'esperienza spagnola*, in *XIII Rapporto sul sistema finanziario italiano*, Fondazione Rosselli, Bellagio 2-3 ottobre 2008.

PULGAR EZQUERA, *La prevenzione e il trattamento dell'insolvenza delle famiglie e dei consumatori nell'ordinamento spagnolo*, in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 1, 2011.

QUARTICELLI P., *Deposito della proposta*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013.

QUATRARO B., *Un piano sulla ristrutturazione dei debiti: così si aiutano piccole imprese e famiglie*, in *G.dir.*, n. 3, 2012.

RACUGNO G., *Profili di diritto sostanziale*, in BUONOCORE V. – BASSI A (diretto da), *Trattato di diritto fallimentare*, Padova, 2010, I.

RELAZIONE ANNUALE del Governatore della Banca d'Italia, 2008, *La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese*, in www.bancaditalia.it

RELAZIONE ANNUALE del Governatore della Banca d'Italia, 2009, *La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese*. in www.bancaditalia.it

RELAZIONE ANNUALE del Governatore della Banca d'Italia, 2010, *La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese*. in www.bancaditalia.it

RELAZIONE ANNUALE Banca d'Italia 2011, in www.bancaditalia.it

SIRNA M. G., *L'esdebitazione*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento*, Il Civilista, Giuffrè, 2013.

SPAGNUOLO D., *L'insolvenza del consumatore*, in *Contratto e impresa*, n. 3, 2008.

STANGHELLINI L., *Le crisi di impresa tra diritto ed economia*, Bologna, 2007.

STESURI A., *Un patto su misura secondo la situazione concreta*, in *G. dir.*, n. 3, 2012.

SCHIANO di PEPE, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Superare la stigmatizzazione del fallimento aziendale – per una politica della seconda possibilità*, Bruxelles, 2007, introduzione riportata in *Dir. Fall.*, 2008, I, 647, con introduzione di SCHIANO DI PEPE.

TAMPONI I., *Accertamento dell'insolvenza: profili temporali; regolarità degli adempimenti; impresa in attività; impresa in liquidazione*, in FERRO M. – DI CARLO A. (a cura di), *L'istruttoria prefallimentare*, Milano, 2010.

TERRANOVA G., *Composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Il Civilista*, Giuffrè, 2012.

UNIONE TRIVENETA DEI CONSIGLI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI, Atto Senato n. 3075, XVI Legislatura, www.senato.it, 2011.

VANDONE D., *Il credito al consumo in Europa*, Giapichelli, 2008.