
**La composizione della crisi da sovraindebitamento ed il
rilievo dell'effetto esdebitatorio**

Prof.ssa Roberta Mongillo
Cattedra di Diritto commerciale e di Diritto
fallimentare
Università degli Studi del Sannio

30 marzo 2016
Aula Magna del Tribunale di Avellino

Insolvente civile prima del 2012

- A differenza di altri sistemi, come quello tedesco e statunitense, in quello italiano, anche a seguito della riforma della l. fallimentare del 2006 e del correttivo del 2007, non era stato previsto un trattamento concorsuale delle insolvenze del <<debitore civile>> (D. Galletti, La ripartizione del rischio di insolvenza. Il diritto fallimentare tra diritto ed economia. Bologna, 2006, p. 104).
 - Possibili motivazioni sottese alla scelta iniziale:
 - il patrimonio del debitore civile non avrebbe una struttura dinamica che porta il creditore a valutarlo in prospettiva e non soltanto nella consistenza attuale;
 - minor numero di creditori insoddisfatti e possibilità di attivare normali strumenti esecutivi;
 - assenza di esternalità negative legate alla moltiplicazione delle situazioni creditizie tipiche dell'impresa commerciale.
 - Le procedure concorsuali sono storicamente legate alla categoria dei <<commercianti>> - nel codice di commercio napoleonico del 1807 si faceva riferimento al fallimento del debitore commerciale - scelta mantenuta nel codice di commercio italiano del 1882 e nel codice civile del 1942, in relazione agli <<imprenditori commerciali>> - per far fronte a casi nei quali gli ordinari strumenti di tutela del credito apparivano inadeguati.
-

Esclusione del debitore civile

- Il dibattito era sorto già in passato – più volte interpellata anche la Corte Costituzionale, ma con esito negativo:

C. Cost., 23 marzo 1970, n. 43, in Foro it., 1970, I, 1017

- “..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 commercio”.

C. Cost., 16 giugno 1970, n. 94, in Giur. Comm., 1970, III, 308

- “... svolgere attività commerciale organizzata ad impresa costituisce una situazione obiettivamente diversa da quella di chi svolge un’attività di diverso tipo, e non è irrazionale l’aver limitato alla prima la disciplina concorsuale, né sono arbitrari i motivi di tale limitazione”.
-

Esclusione del debitore civile nel tempo

- Anche la forte componente sanzionatoria era legata all'appartenenza alla categoria degli imprenditori, considerato, generalmente, disonesto (L. Stanghellini, *Le crisi di impresa tra diritto ed economia*, Bologna, 2007, p. 157 ss.).
 - Le riforme degli ultimi decenni, a livello internazionale, hanno tuttavia mutato completamente questo profilo, liberando le procedure concorsuali da qualsiasi connotazione afflittiva – ciò è ancora più evidente **in prospettiva della c.d. "riforma Rordorf"** .
 - Nonostante i cambiamenti intervenuti, in tal senso, con la riforma del 2006, in Italia la legislazione era rimasta ferma sull'individuazione dei debitori ai quali può essere applicata una procedura di insolvenza (salvo la nuova definizione, nel 2006 e nel 2007, dei limiti dimensionali per evitare la dichiarazione di fallimento, con un'ulteriore riduzione dell'area di fallibilità, soprattutto con la riforma del 2006).
 - L'assoggettamento a procedure di insolvenza di debitori comuni, oltre ai debitori imprenditori, era già stata prevista, oltre che negli Stati Uniti, anche in ordinamenti prossimi al nostro, come quello spagnolo, riformato nel 2003.
 - Sottovalutazione economica del fenomeno: l'osservazione della realtà ha portato alla luce modifiche rilevanti nella struttura sociale estranea all'organizzazione dell'attività produttiva – verificarsi sempre più frequente di situazioni che denotano un bisogno di **concorsualità**.
-

Cambiamenti nel contesto consumeristico

Cambiamenti intervenuti nel contesto consumeristico:

- struttura dinamica del sistema socio-economico - l'immobilizzazione di risorse può ostacolare l'adeguamento alle necessità mutevoli della vita (ad es., negli Stati Uniti, la concentrazione di proprietà immobiliari nei patrimoni di società che prestano servizi locatizi al pubblico ha determinato una modificazione della composizione dei patrimoni dei debitori civili, con un tasso di "smaterializzazione" simile a quello aziendale);
 - la valutazione del debitore alla luce della consistenza del suo patrimonio ha perso rilievo; le scelte di finanziamento appaiono orientate dalla **stima della capacità del soggetto di creare reddito in futuro**, per alimentare un flusso costante che possa garantire la restituzione dell'importo finanziato (M. Bione, La dichiarazione di fallimento, Comm. Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1974, p. 111);
 - **la diffusione del credito al consumo** (anche tramite carte di credito *multi purpose*) ha incrementato i rischi legati ai semplici consumatori, non sempre in grado di impostare una corretta politica di finanziamenti (considerando, poi, che le scelte dei consumatori sono sempre più influenzate dalle tecniche pubblicitarie e di *marketing* che fanno leva sulle pulsioni più emotive spingendoli a soddisfare bisogni irrazionali);
 - mancanza, nel settore del credito al consumo, generalmente, **di un'accurata valutazione preliminare** (e necessità di una migliore educazione al consumo per i consumatori).
-

Insolvenza del consumatore

- Da quanto detto emerge un quadro nel quale l'insolvenza del consumatore può assumere, via via, dimensioni del passivo considerevoli.
- Ciò può creare seri **problemi di stabilità nel moderno sistema dei pagamenti:**



le esternalità negative presentano rilevanti profili di somiglianza rispetto a quelle tipiche imprenditoriali (v., negli Stati Uniti, ad es. E. Warren, Bankrupt children, 2002, in <http://papers.ssrn.com>).

Il sovraindebitamento di un numero significativo di insolventi civili, incapaci di rientrare in equilibrio con le proprie forze, genera nuovi costi sociali, fenomeni di usura e sottrae al mercato numeri crescenti di acquirenti, privati di capacità recettiva.

La possibilità della esdebitazione, prevista nei sistemi che disciplinano il sovraindebitamento del debitore civile, consente invece di superare tali problemi **per il singolo e quindi anche per la collettività e per il mercato.**

Se ciò è rilevante per il consumatore, a maggior ragione l'assenza di meccanismi di regolazione concorsuale per altre categorie, come "piccoli imprenditori", imprenditori agricoli e professionisti intellettuali, rischia di generare notevoli conseguenze negative, prima fra tutte un incremento del costo del credito.

Il sovraindebitamento come problema di politica legislativa

- **La l. n. 3 del 2012** (come modificata dall'art. 18 del d.l. n. 179 del 2012), dopo un *iter* tormentato (G. Falcone, *Il trattamento normativo del sovraindebitamento del consumatore*, in *Giur. comm.*, 2015, I, p. 132 ss.), ha introdotto per la prima volta nel nostro sistema una regolamentazione della <<**crisi da sovraindebitamento**>>, che si riferisce, nell'assetto attuale, non soltanto al consumatore, ma ad ogni debitore non assoggettabile a procedura concorsuale.
 - Esistono, tuttavia, delle peculiarità previste con specifico riferimento all'ipotesi in cui il soggetto sovraindebitato sia un consumatore. Si può dunque parlare di uno specifico schema procedurale volto al <<**trattamento della crisi da sovraindebitamento del consumatore**>>.
 - La recente disciplina sul sovraindebitamento appare accostabile, per alcuni punti di contatto, a quella sul **credito al consumo**, oggi disciplinato nel Titolo VI, Capo II e III, del TUB (d.lg. 1 settembre 1993, n. 385), a seguito della Direttiva 2008/48/CE, attuata dal legislatore nazionale con il D.lg. 13 agosto 2010, n. 141 (in un primo momento, il legislatore nazionale aveva dato attuazione alla Direttiva 87/102/CEE mediante gli artt. 18 – 24 della legge 19 febbraio 1992, n. 142).
-

Il sovraindebitamento come problema di politica legislativa

- In comune: **problema del sovraindebitamento**.
 - Scelte di politica legislativa:
 - da un lato disciplina volta alla **prevenzione** (credito al consumo);
 - dall'altro disciplina volta a stabilire una procedura per il suo "**trattamento**" (sovraindebitamento).
 - E tale trattamento sarà più efficace se il sovraindebitamento sarà fatto emergere in modo precoce.
 - L'introduzione della disciplina del sovraindebitamento ha comportato una rinuncia all'unità procedimentale, scelta, invece, in altri sistemi – creazione di un sistema non sempre organico di procedure distinte – assetto transitorio destinato ad essere sostituito in una visione organica e razionale del complesso degli strumenti di soluzione della crisi (Nigro, I soggetti delle procedure concorsuali, aa. Vv., Tratt. dir. fall., Torino, 2013, p. 155 ss.) –oggi "riforma Rordorf"
 - La natura è comunque quella di una procedura **concorsuale** (art. 6 comma 1).
-

Estensione della concorsualità

- Funzionale rispetto al risultato di consentire al debitore di conseguire un <<trattamento>> della propria situazione anche tramite meccanismi di tipo <<esdebitatorio>>, **non disponibili nel campo delle esecuzioni individuali**.
 - Ciò è importante per il consumatore, alla luce delle dimensioni raggiunte dal mercato del credito al consumo.
 - Allontanamento rispetto all'idea di sanzione (anche se il dibattito sull'insolvenza colpevole trova origini antiche).
 - Rilevanza dei meccanismi di valutazione <<qualitativa>> dell'indebitamento, dei profili di meritevolezza (**sovraindebitamento responsabile o irresponsabile**).
 - La responsabilità della scelta rileva anche preventivamente, in tema di credito al consumo: meritevolezza del debitore e condotta del finanziatore, per un indebitamento "consapevole e responsabile".
 - Prestito responsabile: art. 8 della Direttiva 2008/48 /CE, importanza della valutazione del "merito del credito" – necessità di valutazioni individuali per il **merito creditizio dei consumatori**.
-

Sovraindebitamento ed esdebitazione

- L'imprenditore commerciale può liberarsi dei propri debiti non soddisfatti (es. concordato preventivo o fallimentare, accordi di ristrutturazione e, per l'imprenditore individuale, previsione dell'istituto dell'esdebitazione, introdotto all'art. 142 legge fallimentare dal d.lg. n. 5 del 2006).
 - Ai privati, fino all'introduzione della l. n. 3 del 2012 (modificata dal d.l. 179 del 2012) non era concessa la medesima opportunità.
 - L'esdebitazione è oggi prevista anche nell'ambito delle soluzioni delle crisi da sovraindebitamento (art. 14 *terdecies*) (c.d. *fresh start*).
 - Normativa coerente con la necessità di attribuire alle procedure di 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 (es. L. STANGHELLINI, *Fresh Start: implicazioni di policy*, in *An. Giur. Ec.*, 2004, 2, 443).
 - L'art. 2740 c.c. prevede infatti che il debitore risponda dell'adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni, presenti e futuri. Per le persone fisiche la responsabilità patrimoniale è **potenzialmente perpetua**, in considerazione della possibilità dei creditori di soddisfarsi anche sui beni e crediti futuri del debitore.
-

L. n. 3 del 2012

- Dopo un complesso iter, più volte interrotto nel tempo, si è arrivati al d.l. 22 dicembre 2011, n. 212, rubricato "*Disposizioni urgenti in materia di composizione della crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile*" – introduzione, con legislazione d'urgenza, di un sistema di composizione della crisi che riguardava soggetti diversi dagli imprenditori fallibili.
 - Ciò ha sollecitato l'approvazione della proposta di legge, che è divenuta la l. **27 gennaio 2012, n. 3** - finalità di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili alle procedure concorsuali, attraverso la possibilità data al debitore di concludere **un accordo con i creditori** - strumento di risoluzione delle crisi del debitore civile.
 - Stesura iniziale non idonea ad offrire una risposta efficiente a tali situazioni, tant'è che in diversi tribunali emerse la sua inutilizzazione (es. problema dell'unicità della procedura per tutti i debitori non fallibili).
 - Per porre rimedio, modifiche introdotte con il d.l. 18 ottobre 2012 (**Decreto sviluppo bis**), n. 179, convertito con legge 221/2012, in vigore dal 18 gennaio 2013.
 - Obiettivo: aumentare l'efficacia della disciplina.
-

L. n. 3 del 2012

Con le modifiche, il governo ha optato per una normativa con caratteristiche **concorsuali** ed effetti **esdebitativi**;

cambiamento della disciplina del sovraindebitamento, introduzione di nuovi provvedimenti ed istituti, modifica della struttura del capo II, ora rubricato *“Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio”*.

Tale capo è suddiviso in tre sezioni;

la prima, *“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.

La seconda, rubricata *“Liquidazione del patrimonio”*, disciplina la liquidazione dei beni e l'esdebitazione.

La terza, infine, intitolata *“Disposizioni comuni”*, riguarda gli organismi di composizione della crisi e le sanzioni.

L. n. 3 del 2012 – insolvenza civile

- Per migliorare l'originaria procedura: aggiunta di un procedimento alternativo dedicato ai consumatori e di un autonomo procedimento volontario di liquidazione, cui possa seguire un effetto esdebitatorio.
 - Finalità della procedura: porre rimedio a situazioni di sovraindebitamento, in cui si possono trovare tutti i soggetti che non sono "assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dalla legge n. 3 del 2012" – individuazione in negativo.
 - Il soggetto legittimato a promuovere la procedura, cioè ad avanzare una proposta di composizione della crisi ai propri creditori, è il sovraindebitato non assoggettabile alle procedure concorsuali.
 - 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, introducendo, poi, l'applicazione anche per i soggetti non fallibili, l'istituto dell'esdebitazione, subordinato a un giudizio di meritevolezza.
-

Sovraindebitamento

- Né insolvenza né crisi, ma nuovo termine: “**sovraindebitamento**”.
 - Lo stato di sovraindebitamento è definito come una 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 del debitore di adempierle regolarmente**.
 - Rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni e definitiva incapacità di adempierle regolarmente. Mentre la definitiva incapacità è in pratica equivalente alla corrispondente locuzione usata per definire lo stato d’insolvenza dell’imprenditore fallibile, la rilevante difficoltà evoca una situazione di dissesto grave, ma ancora suscettibile di essere sanata.
 - Incongruenza del riferimento, per tutti, all’aspetto statico del rapporto fra debiti e patrimonio. Tuttavia questo aspetto non sembra così rilevante perché al procedimento si accede per iniziativa del debitore e solo il giudice potrebbe sollevare la questione dell’assenza del sovraindebitamento.
-

Consumatore

- In vista del <<**piano del consumatore**>>, è stata introdotta anche la relativa definizione:

all'articolo 6, secondo comma, lettera b), il concetto consumatore è definito specificatamente

come il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta.

Il debitore civile è caratterizzato dalla mancanza di qualità di imprenditore *tout court*, il consumatore è definito non dal punto di vista **soggettivo ma oggettivo**.

Può essere consumatore anche un imprenditore o professionista qualora le obbligazioni dalle quali origina la crisi da sovraindebitamento siano estranee all'attività imprenditoriale o professionale svolta.

- Procedura semplificata, veloce, efficiente e poco costosa poiché diretta a una categoria diversa da quella degli altri imprenditori non fallibili.
-

Consumatore

- **Fallimento - Sovraindebitamento - Consumatore abilitato al piano previsto dalla legge n. 3 del 2012 - Nozione - Compatibilità con l'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale - Sussistenza - Condizioni.**
- **Cassazione civile, sez. I, 01/02/2016, n. 1869.**

In tema di crisi da sovraindebitamento, la nozione di consumatore abilitato alla presentazione del piano di ristrutturazione ai sensi della l. n. 3 del 2012, non deve essere intesa con esclusivo riferimento ad una persona priva, dal lato attivo, di relazioni d'impresa o professionali, potendo il soggetto svolgere anche attività di professionista o imprenditore, in quanto l'art. 6, comma 2, lett. b) l. cit. esige solo una specifica qualità della sua insolvenza finale, dovendo dunque **qualificare come consumatore il debitore persona fisica che abbia contratto obbligazioni per far fronte ad esigenze personali, familiari o attinenti alla più ampia estrinsecazione della propria personalità sociale.**

Tre procedure

- Tre procedure compongono la disciplina:
 - accordo di composizione della crisi;
 - piano del consumatore;
 - liquidazione del patrimonio.

Tutte e tre sono definite procedure concorsuali e sono alternative l'una all'altra.

- **Con la liquidazione,**
il debitore non fa alcuna proposta ai creditori e mette tutti i suoi beni a disposizione per la liquidazione.
Quest'ultima è una procedura simile al fallimento ma, a differenza di esso, può essere messa in moto solamente tramite **istanza volontaria**.

L'esdebitazione nel caso di liquidazione del patrimonio non è automatica ma, per ottenerla, il debitore deve essere meritevole e cioè: cooperare, non ostacolare, non essere stato condannato per determinati reati e non aver beneficiato di tale istituto negli otto anni precedenti.

Condizioni di accesso

- Secondo l'art. 7, comma 2, non possono usufruire dell'accordo di composizione della crisi e del piano del consumatore coloro che:
 - a) sono soggetti a procedure concorsuali diverse da quelle previste dalla l. 3/2012;
 - b) hanno già ricorso, nei precedenti cinque anni, a procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento;
 - c) hanno subito, per cause a loro imputabili, annullamenti, risoluzioni ex art. 14, o provvedimento di impugnazione, revoca o annullamento del piano ex art. 14 *bis*;
 - d) hanno presentato una documentazione che non consente di ricostruire compiutamente la loro situazione economica e patrimoniale (art. 7, comma 2).
 - Art. 14-ter - condizioni di accesso alla procedura di liquidazione dei beni meno stringenti rispetto a quelle di ammissione previste per le altre procedure:
 - un soggetto sovraindebitato non può accedere alla liquidazione del patrimonio solamente se è soggetto a procedure concorsuali diverse da quelle previste dalla legge in questione e se ha già fatto ricorso nei cinque anni precedenti a tali procedure.
-

Organismi di composizione della crisi

- Con l'art. 15 il legislatore si occupa di delineare le caratteristiche dei soggetti che rappresentano una delle **innovazioni più significative della disciplina**, ossia gli **organismi di composizione della crisi (o.c.c.)**. Importante attività d'intermediazione fra i soggetti non fallibili e il Tribunale.
 - Operano dopo che il debitore ha chiesto di essere assistito in una delle procedure e, dunque, sono chiamati a svolgere una funzione di ausilio di carattere generale al debitore che versa in stato di crisi.
 - Tali organismi si pongono in una posizione di terzietà rispetto al debitore e ai creditori coinvolti nel procedimento - garanti del funzionamento dell'intera procedura, anche in collaborazione con il giudice.
 - L'organismo interviene durante le varie fasi del procedimento, ma non ha la legittimazione per attivare alcuna procedura, dato che agisce soltanto su mandato del soggetto sovraindebitato.
 - Es. tale organo assume ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione e all'esecuzione dello stesso (compito fondamentale nella fase iniziale di studio e di predisposizione del piano).
-

Organismi di composizione della crisi

Rientrano, inoltre, tra le funzioni svolte dall'organismo:

- a) verificare la veridicità dei dati contenuti nella domanda e nei documenti allegati alla stessa;
- b) attestare la fattibilità del piano;
- c) trasmettere e relazionare al giudice i consensi espressi dai creditori e il conseguente raggiungimento o meno della maggioranza degli stessi, allegando le eventuali osservazioni ricevute;
- d) relazionare ai creditori riguardo le adesioni e il raggiungimento dell'eventuale maggioranza;
- e) eseguire la pubblicità della proposta e dell'accordo come disposto dal giudice;
- f) effettuare tutte le comunicazioni disposte dal giudice;
- g) risolvere i conflitti sorti con i creditori in fase di esecuzione;
- h) sorvegliare l'esatta esecuzione dell'accordo dopo l'omologazione.

Si tratta di compiti che interessano tutte le fasi della procedura, non solo di una funzione di supporto nei confronti del debitore.

Organismi di composizione della crisi

- Notevoli **perplessità** su questo nuovo organo che dovrebbe agevolare l'evoluzione delle procedure di sovraindebitamento.
 - È possibile che si apra la strada al **conflitto d'interessi**, essendo l'organismo al tempo stesso, il consulente del debitore, l'attestatore della veridicità dei dati e della fattibilità del piano, l'organo pubblico che procede all'accertamento dell'esito della votazione, il controllore degli interessi dei creditori, e così via (M. FABIANI, La gestione del sovraindebitamento del debitore "non fallibile" (d.l. 212/2011), www.ilcaso.it).
 - Prevedendo che la **designazione di singoli professionisti** da parte dell'O.C.C. di fatto si risolve in una **delega di funzioni**, le commistioni potrebbero essere evitate con la nomina di più soggetti.
 - Il Ministero della Giustizia, con il [D.M. 24 settembre 2014, n. 202](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 gennaio 2015, n. 21, ha emanato il **regolamento** recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Questa procedura era l'unica presente nella prima versione della disciplina; oggi, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. 179/2012,
 - l'accordo si è tramutato in una procedura con carattere concordatario;
 - il nuovo impianto della l. 3 del 2012 si completa con la previsione di un procedimento simile, alternativo, di cui può avvalersi il debitore inteso come consumatore (<<piano del consumatore>>),
 - nonché con la suddetta procedura liquidatoria cui può seguire eventualmente un effetto esdebitatorio.
 - L'art. 7, al primo comma, stabilisce che il debitore, non necessariamente persona fisica, in stato di sovraindebitamento, può proporre ai propri creditori, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi, un **accordo di ristrutturazione dei debiti** che preveda la soddisfazione dei crediti sulla base di un **piano**.
 - Con le modifiche introdotte dal d.l. 179/2012, la procedura è qualificata come concorsuale e, quindi, **rivolta a tutti i creditori**, per i quali vale il **silenziio-assenso**.
 - La necessità di assicurare il regolare pagamento dei creditori estranei, prevista in precedenza, decade, poiché gli stessi sono vincolati all'accordo raggiunto con i creditori che rappresentano una maggioranza qualificata.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Il debitore in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori, con l'ausilio degli o.c.c. di cui all'articolo 15 con sede nel circondario del Tribunale competente, 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**, preveda **scadenze e modalità di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, indichi le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni.**
 - È possibile prevedere che i crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca possano **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** (come nel concordato preventivo, ma con specifica attestazione degli o.c.c.).
 - 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 può prevedere esclusivamente la **dilazione del pagamento.**
-

L'accordo di composizione della crisi

- Spesso il debitore sovraindebitato, in particolare se imprenditore, è inadempiente verso l'erario e gli istituti previdenziali in maniera rilevante. Grazie alle ultime modifiche apportate alla disciplina, è stato introdotto, in via indiretta, un istituto molto simile a quello della transazione fiscale vigente in ambito fallimentare. Infatti, i crediti erariali e previdenziali possono non essere soddisfatti integralmente. Sono esclusi, però, i crediti riguardanti tributi costituenti risorse proprie dell'Unione Europea, dell'I.V.A. e delle ritenute operate e non versate.
 - Inoltre, ai sensi dell'art.11, quinto comma, in caso di mancato rispetto del termine di novanta giorni dalle scadenze previste per questi crediti, l'accordo cessa di diritto di produrre effetti.
 - Il piano deve prevedere i termini e le modalità di pagamento dei creditori, i quali possono essere suddivisi in classi. La norma in linea teorica lascia piena libertà al soggetto sovraindebitato di effettuare l'eventuale divisione dei creditori secondo la propria volontà. Tuttavia la legge, indicando all'art. 7, secondo comma, lettera a), la procedura come concorsuale, fa ritenere alla dottrina prevalente che la regola della *par condicio creditorum* debba essere comunque applicata.
 - La suddivisione dei creditori in classi potrebbe anche essere richiesta dall'organismo di composizione della crisi che, in sede di attestazione del piano, potrebbe rilevare una certa disorganicità del medesimo, tale da non renderlo fattibile o quantomeno da non prevederne il buon esito.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Sia **le scadenze sia le modalità** dell'adempimento sono elementi fondamentali che devono emergere esplicitamente. Per quanto riguarda i pagamenti non effettuati in denaro, è opportuno che sia indicata **la percentuale di soddisfazione del creditore** in maniera che tutti possano effettuare la loro valutazione e l'organismo di composizione della crisi esprimersi sulla fattibilità del piano.
 - Qualora l'adempimento delle obbligazioni scaturenti dalla proposta che il debitore propone ai suoi creditori siano **garantite da uno o più soggetti terzi**, il piano deve esplicitamente darne atto.
 - **Anche le modalità di liquidazione dei beni debbono essere indicate.** Le indicazioni non devono riguardare soltanto le procedure da adottare, ma anche i tempi nei quali si ritiene ipotizzabile la liquidazione. Il debitore potrebbe anche non destinare tutti i suoi beni a soddisfare i creditori, lasciandone fuori alcuni, come del resto può lasciare fuori dalla proposta alcuni soggetti che vantano crediti nei suoi confronti.
 - In tal caso, i creditori interessati valuteranno la scelta del debitore e quindi decideranno se esprimere o meno il loro assenso. In ogni caso la proposta deve essere fatta propria da almeno una parte qualificata di creditori, attraverso voto favorevole.
-

L'accordo di composizione della crisi

- La proposta di accordo, ai sensi dell'art. 8, primo comma, è **a contenuto aperto**, nel senso che può prevedere qualsiasi modalità per la soddisfazione dei crediti, anche mediante la **cessione dei crediti futuri**.
 - Per quanto riguarda questi ultimi, si ritiene che siano apprezzabili quando possono essere in qualche modo stimati, cioè riferiti a dati oggettivi. Tra questi si possono annoverare: i redditi da lavoro dipendente; i redditi da pensione; le rendite, quali affitti di beni immobili o titoli di stato.
 - Nel caso in cui i beni e i redditi del debitore non siano sufficienti a garantire la fattibilità del piano, la proposta dovrà essere sottoscritta da uno o più terzi che ne **garantiscono l'attuabilità**. Questa garanzia prestata dai terzi è atipica, non deve rispettare canoni particolari. Non sono, quindi, previsti dalla legge limiti temporali per il loro rilascio. Tuttavia, la mancata costituzione della garanzia promessa è motivo di risoluzione del piano, come espressamente previsto dall'art. 14.
 - 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. Obiettivo: impedire al soggetto di peggiorare la propria situazione contraendo nuove obbligazioni – anche a garanzia dei creditori che accettano l'accordo di composizione della crisi.
-

L'accordo di composizione della crisi

- L'avvio del procedimento è **volontario**, anche se è richiesto l'ausilio dell'O.C.C.
 - L'organismo in questa fase è appunto di ausilio al soggetto sovraindebitato. Anche se la norma non lo prevede espressamente, il debitore si può far assistere anche da un proprio professionista che lo aiuti nella predisposizione del piano, in quanto all'O.C.C. spettano anche compiti di supporto al giudice e ai creditori.
 - La procedura si apre con il deposito della proposta di accordo da parte del debitore presso il Tribunale competente, unitamente alla documentazione a corredo.
 - Pur nel silenzio della legge, la dottrina ritiene che si tratti di una domanda di tipo giudiziale, che ha la forma di ricorso rivolto al Tribunale, con cui si instaura un rapporto processuale tra debitore e creditori (G. LO CASCIO, *L'ennesima modifica alla legge sulla composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Fallimento*, 2013, p. 817).
-

L'accordo di composizione della crisi

- Contestualmente al deposito presso il Tribunale, e comunque non oltre i tre giorni successivi, la proposta deve essere presentata, a cura dell'organismo di composizione della crisi che assiste il debitore, presso l'agente della riscossione e presso gli uffici fiscali, anche degli enti locali.
 - Per tale motivo la domanda deve contenere, ex art. 9 primo comma, anche la ricostruzione della situazione fiscale del debitore, indicando eventuali contenziosi pendenti. Tali informazioni sono importanti non solo per gli enti che vantano crediti tributari nei confronti del debitore, ma anche per tutti gli altri creditori, i quali devono valutare se accettare o meno la proposta.
 - Il Tribunale e i creditori devono essere messi in condizione di conoscere la situazione debitoria e patrimoniale del proponente. Pertanto, occorre fornire un idoneo supporto informativo e documentale dettagliatamente indicato nel secondo comma dell'art. 9.
 - Per quanto concerne il deposito dell'attestazione sulla fattibilità del piano è opportuno tenere presente che questa viene redatta dagli organismi di composizione della crisi. Si tratta di una vera e propria relazione sulla fattibilità dell'accordo, comprensiva anche dell'attestazione sulla veridicità dei dati. Lo scopo è di fornire al ceto creditorio tutte le informazioni e tutti gli elementi necessari per la valutazione della convenienza della soluzione proposta.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Se il complesso d'informazioni non dovesse essere sufficiente, la legge prevede la possibilità che il giudice possa concedere un termine perentorio non superiore a quindici giorni per apportare integrazioni alla proposta o produrre nuovi documenti.
 - La presentazione della proposta determina l'apertura di un procedimento affidato a un giudice monocratico regolato dagli articoli 737 e ss. del codice di procedura civile, secondo le regole del rito camerale.
 - Ai sensi dell'art. 10 il giudice, se la proposta soddisfa i requisiti dettati dagli articoli 7, 8 e 9, fissa immediatamente con decreto l'udienza, disponendo che la comunicazione della proposta e del provvedimento di ammissione deve essere effettuata a tutti i creditori almeno quaranta giorni prima della data fissata per l'udienza per opera dell'organismo di composizione della crisi che assiste il proponente. In ogni caso, tra la data di deposito della documentazione e quella fissata per l'udienza, non devono trascorrere più di sessanta giorni.
 - Il giudizio di ammissibilità non deve riguardare tanto la fattibilità economica del piano posto a base della proposta di accordo, quanto la logicità e la completezza della relativa attestazione. Pertanto, il giudice dovrà verificare i requisiti di ammissibilità, il contenuto del piano e la documentazione allegata.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Se i controlli effettuati hanno esito positivo, il giudice emette immediatamente un decreto di ammissione, con il quale detta la scansione delle fasi successive della procedura, e fissa la data dell'udienza.
 - Ampia divulgazione della proposta e del provvedimento giurisdizionale in modo da informarne tutti i soggetti interessati, non soltanto i creditori.
 - Con il medesimo decreto è stabilito 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 da parte di creditori aventi titolo anteriore. Tale sospensione non opera nei confronti dei titolari di crediti impignorabili.
 - 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 è possibile acquisire dai creditori.
-

L'accordo di composizione della crisi

- La dottrina si è interrogata se a carico del soggetto che ha presentato la domanda possa essere presentata un'istanza per la dichiarazione di fallimento. Ciò è possibile, poiché il dettato di legge prevede che il provvedimento emesso dal giudice inibisce soltanto le azioni esecutive individuali, la disposizione di sequestri conservativi e l'acquisizione di diritti di prelazione.
 - A carico del sovraindebitato possono, quindi, essere avanzate richieste di fallimento e, se ne ricorrono i presupposti, il tribunale può anche pronunciarsi in tal senso. L'ultimo comma dell'art. 12 dispone che la sentenza di fallimento pronunciata a carico del debitore risolve l'accordo.
 - Il legislatore ha previsto nel comma 3-bis dell'art. 10 che fino alla data di omologazione dell'accordo, gli atti di straordinaria amministrazione, compiuti senza l'autorizzazione del giudice, sono inefficaci nei confronti dei creditori anteriori alla pubblicità del decreto di ammissione.
 - 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. L'O.C.C. comunica ai creditori la proposta di accordo e il decreto emanato dal giudice almeno quaranta giorni prima della data stabilita per l'udienza.
-

L'accordo di composizione della crisi

- I creditori, ricevuta la proposta e il provvedimento del giudice, sono chiamati a valutarne la convenienza e a esprimere il proprio voto che deve essere trasmesso all'organismo attraverso dichiarazione sottoscritta mediante telegramma, lettera raccomandata con avviso di ricevimento, telefax o posta elettronica certificata.
 - Nel precedente dettato normativo non era previsto un termine entro il quale l'accordo dovesse intervenire, perciò, la procedura poteva rischiare di protrarsi a tempo indefinito. Con le modifiche normative intervenute, è stata introdotta la regola del silenzio assenso, pertanto, se entro dieci giorni prima della data fissata per l'udienza, non si provvede a far pervenire all'O.C.C. la propria dichiarazione, si presume il consenso alla proposta nei termini in cui è stata comunicata.
 - Accelerazione della prestazione del consenso da parte dei creditori e certezza dei tempi della procedura.
 - La norma prevede una maggioranza qualificata affinché il giudice possa omologare la proposta. Essa deve essere accettata da tanti creditori che rappresentano almeno il 60% dei crediti.
 - Il raggiungimento del quorum deve essere verificato dall'organismo di composizione della crisi che assiste il soggetto sovraindebitato.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Ai fini del raggiungimento della maggioranza, non sono computati i creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca per i quali la proposta prevede l'integrale soddisfacimento, salvo che non rinuncino, in tutto o in parte, al diritto di prelazione.
 - Non hanno diritto a esprimersi sulla proposta e non sono computati ai fini del raggiungimento della maggioranza il coniuge, i parenti e affini entro il quarto grado, i cessionari o aggiudicatari dei loro crediti da meno di un anno prima della proposta.
 - La disciplina richiama molte delle regole previste nella legge fallimentare per le procedure di concordato fallimentare e preventivo, confermando il carattere concordatario di questa procedura. Inoltre l'accordo non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso.
 - Se entro novanta giorni dalle scadenze stabilite il debitore non esegue integralmente i pagamenti alle amministrazioni pubbliche e agli enti previdenziali e assistenziali, l'accordo, ai sensi dell'ultimo comma dell'art.11, cessa di diritto di produrre effetti. Si tratta di una previsione molto forte perché non è necessario alcun intervento del giudice, giacché l'accordo cessa automaticamente. Esso è inoltre revocato d'ufficio dal giudice, qualora, nel corso della procedura, il debitore compia atti in frode ai creditori.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Conseguito l'accordo, l'organismo di composizione della crisi trasmette ai creditori una relazione avente ad oggetto i consensi espressi e il raggiungimento della maggioranza qualificata richiesta dalla legge ai fini dell'omologazione, allegandovi inoltre il testo dello stesso. Tale documento dovrà anche contenere la lista nominativa di tutti coloro che hanno manifestato la volontà di accettare il progetto del debitore.
 - I creditori nel termine **di dieci giorni dal ricevimento della relazione** possono sollevare eventuali contestazioni. Il legislatore non specifica chi sono i creditori legittimati ad avanzare le eventuali osservazioni. Sembra che nel caso in cui la proposta abbia ottenuto l'assenso di oltre il 60% dei creditori, legittimati siano quelli che hanno interesse a contestare la conclusione della procedura.
 - Viceversa, se la proposta non ha raggiunto il quorum richiesto, i creditori legittimati sono quelli che hanno interesse a che la maggioranza sia raggiunta; è da ritenere che eventuali contestazioni possano essere legittimamente avanzate anche dal debitore stesso, il quale ha interesse sia al raggiungimento della maggioranza sia alla conclusione della procedura.
 - Trascorso il termine, l'organismo di composizione della crisi trasmette al giudice una relazione allegandovi le contestazioni ricevute e l'attestazione definitiva di fattibilità del piano.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Trasmessa la relazione al giudice, quest'ultimo esegue le verifiche necessarie per procedere all'omologazione dell'accordo.
 - Il giudice, quindi, verifica: il raggiungimento della percentuale necessaria alla conclusione dell'accordo, l'idoneità del piano ad assicurare l'integrale pagamento dei crediti impignorabili e di quelli tributari costituenti risorse proprie dell'Unione Europea, dell'I.V.A. e delle ritenute operate e non versate, per i quali il piano può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento.
 - Essendo la procedura di tipo concorsuale, i creditori che non aderiscono alla proposta devono sottostare alla volontà della maggioranza e a quanto disposto dal debitore nel piano. Tuttavia è consentito al creditore dissenziente (come nel concordato preventivo), di contestare la convenienza dell'accordo. In tal caso, il giudice può comunque procedere all'omologazione se ritiene che il credito possa essere soddisfatto in misura non inferiore a quanto risulterebbe dalla procedura alternativa di liquidazione.
 - La presenza di contestazioni dei creditori consente al giudice, in sede di omologa, di estendere il proprio giudizio sulla convenienza del piano.
-

L'accordo di composizione della crisi

- Il procedimento termina con il provvedimento motivato emesso dal giudice. Il decreto può prevedere sia l'omologazione, sia il diniego della stessa. In ogni caso i provvedimenti sono impugnabili con reclamo da proporre al Tribunale.
 - La procedura di omologazione si deve esaurire nel termine di sei mesi dalla presentazione della proposta. 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 che hanno titolo o causa posteriore a tale data non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano. Ciò risponde alla finalità di garantire l'esecuzione dell'accordo. In sostanza, i beni inseriti nel piano e messi a disposizione dei creditori, subiscono un vincolo di destinazione specifico: la soddisfazione dei creditori vincolati al piano.
 - L'omologa produce un effetto complessivamente **esdebitativo**. L'accordo non determina novazione: a seguito dell'omologa, i creditori non hanno più possibilità di azione sul piano processuale, ma sul piano sostanziale l'obbligo resta nella sua dimensione originaria: adempimento spontaneo senza possibilità di azioni di ripetizione e diritti verso coobbligati, fideiussori e obbligati in via di regresso.
-

Esecuzione dell'accordo

- Art. 13: specifiche disposizioni per regolare la fase di esecuzione dell'accordo di composizione della crisi. Valide anche per il piano del consumatore.
 - Il debitore, salvo alcune ipotesi, non viene spossessato come nel caso del fallimento e provvede direttamente alla liquidazione del patrimonio e al soddisfacimento dei creditori.
 - Qualora la soddisfazione dei creditori sia realizzata mediante l'utilizzo di beni sottoposti a pignoramento, o se previsto dall'accordo, il giudice nomina, su proposta dell'organismo di composizione della crisi, un liquidatore.
 - Nei casi in cui la nomina del liquidatore non sia obbligatoria, il patrimonio del debitore può essere affidato a un gestore. Quest'ultimo è nominato dal giudice ed è incaricato della liquidazione, custodia e distribuzione del ricavato ai creditori.
-

Esecuzione

- Il liquidatore opera sotto la vigilanza dell'organismo di composizione della crisi e del giudice. Per la vendita dei beni e dei diritti esso deve attenersi a quanto previsto dal piano.
 - Qualora quest'ultimo non preveda specifiche modalità di realizzazione, il soggetto incaricato della liquidazione può adottare quelle ritenute più idonee al fine di ottenere un maggior ricavo.
 - Il giudice ha, quindi, un potere di vigilanza sull'esecuzione dell'accordo in virtù del quale può sospenderne l'esecuzione quando ricorrono gravi e giustificati motivi.
 - I pagamenti e gli atti dispositivi dei beni eseguiti in violazione dell'accordo, sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori alla data in cui è stata eseguita la pubblicità.
 - Ruolo importante dell'organismo di composizione della crisi. In primo luogo si adopera per risolvere eventuali difficoltà sorte durante l'adempimento dell'accordo; può inoltre affrontare le difficoltà afferenti alla liquidazione anche attraverso l'individuazione di modalità alternative di liquidazione che comunque non siano incompatibili con le previsioni contenute nell'accordo.
-

Esecuzione

- L'organismo è chiamato a vigilare sull'esatto adempimento dell'accordo e deve comunicare ai creditori l'insorgere di ogni irregolarità.
 - Se l'esecuzione dell'accordo è impossibile 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. In tal caso la modifica equivale a una nuova proposta, con conseguente instaurazione di un nuovo procedimento.
 - L'accordo cessa, di diritto, di produrre effetti se il debitore non esegue integralmente, entro novanta giorni dalle scadenze previste e nella misura prevista dal piano, i pagamenti dovuti alle amministrazioni pubbliche e agli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.
 - Anche la dichiarazione di fallimento del debitore risolve l'accordo.
-

Annullamento e risoluzione

- Le vicende patologiche della composizione della crisi da sovraindebitamento sono disciplinate nell'art. 14 della legge 3/2012.
 - Il primo comma dell'art. 14 prevede tassativamente le ipotesi nelle quali i creditori possono chiedere l'annullamento dell'accordo. Queste ricorrono quando è stato dolosamente o con colpa grave aumentato o diminuito il passivo, sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo, oppure sono state dolosamente simulate attività inesistenti.
 - 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, in linea con quanto stabilito nella legge fallimentare in materia di concordati. Per la risoluzione il termine massimo è di un anno.
 - Anche le fattispecie al manifestarsi delle quali uno o più creditori possono chiedere la risoluzione sono rigorosamente indicate: quando il proponente non adempie agli obblighi derivanti dall'accordo; se non vengono costituite le garanzie promesse; se l'esecuzione diviene impossibile per ragioni non imputabili al debitore.
 - La risoluzione riguarda i vizi funzionali che si manifestano nella fase esecutiva sotto forma dell'inadempimento o dell'impossibilità sopravvenuta.
-

Piano del consumatore

- Sotto il profilo contenutistico e degli effetti, il piano del consumatore è soggetto ad una disciplina analoga a quella dell'accordo.
 - Quando il debitore, in possesso dei requisiti per proporre l'accordo di composizione della crisi, riveste anche la qualità di consumatore, ha la facoltà di scegliere se proporre al giudice un piano di risanamento dei suoi debiti, anziché ricorrere all'accordo con i propri creditori.
 - Le differenze non riguardano il contenuto della proposta, analogo a quanto previsto per l'accordo di composizione della crisi, ma parte del procedimento, poiché unico e diretto destinatario è il giudice, non richiedendosi l'accordo con i creditori.
 - Per l'omologazione non occorre il consenso della maggioranza dei creditori, ma è il giudice a decidere se il debitore consumatore merita, tenendo presente il piano, di essere ammesso alla procedura - valutazione discrezionale del giudice circa la fattibilità della proposta, l'assenza di atti in frode ai creditori e la meritevolezza del consumatore.
 - Il legislatore, tuttavia, ha lasciato ai creditori la possibilità di intervenire nel momento della formulazione delle eventuali contestazioni.
-

Piano del consumatore

- Il terzo comma dell'articolo 9 impone che alla proposta venga allegata una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi contenente: **l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal consumatore nell'assumere volontariamente le obbligazioni; l'esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore di adempiere le obbligazioni assunte; il resoconto sulla solvibilità del consumatore negli ultimi cinque anni; l'indicazione dell'eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori.**
 - La relazione, oltre a contenere una valutazione sul comportamento pregresso del consumatore, **deve esprimere anche un giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata a corredo della proposta, nonché sulla fattibilità e sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria.**
 - Infatti, il piano del consumatore deve essere **conveniente**, cioè assicurare ai creditori una soddisfazione maggiore di quella che avrebbero attraverso la procedura di liquidazione dei beni.
 - Questi giudizi sono vincolanti per la prosecuzione della procedura: infatti, in caso di valutazioni negative, il Tribunale non procede all'omologazione, dichiarando la proposta inammissibile. Tuttavia, se il piano presentato dal debitore viene respinto dal giudice, il consumatore ha in ogni modo la possibilità di accedere alla procedura alternativa di liquidazione del patrimonio.
-

Piano del consumatore

- L'art. 12-bis, introdotto dal d.l. 179/2012, è dedicato esclusivamente alla procedura del piano del consumatore.
- Anche nell'ambito del procedimento di omologazione del piano del consumatore il giudice, la cui competenza è individuata all'articolo 9, emette il provvedimento di apertura della procedura, previa verifica che la proposta soddisfi quanto previsto dagli articoli 7, 8 e 9 (**requisiti soggettivi e oggettivi di accesso, contenuto e completezza documentale del piano**). Qualora ritenga soddisfatti tali requisiti, può concedere un termine perentorio non superiore a quindici giorni per apportare integrazioni alla proposta.

Se il controllo è positivo, il giudice emette immediatamente un provvedimento nel quale indica la data dell'udienza, che non può essere fissata oltre sessanta giorni a decorrere dal momento in cui è stata depositata la proposta, o eventualmente dalla data di deposito delle integrazioni nel perentorio termine di quindici giorni.

- Il giudice ordina, altresì, all'organismo di composizione della crisi che assiste il consumatore, **di comunicare a tutti i creditori, almeno trenta giorni prima della data fissata per l'udienza, la proposta e il decreto di ammissione.**
-

Piano del consumatore

- Il procedimento è fondato su un'unica udienza e l'omologa deve intervenire nel termine massimo di sei mesi dal deposito della domanda per l'ammissione alla procedura del sovraindebitamento.
 - In udienza il giudice verifica la fattibilità del piano e l'idoneità dello stesso ad assicurare l'integrale pagamento dei crediti impignorabili, dei tributi costituenti risorse dell'Unione Europea, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute operate e non versate per le quali il piano può prevedere soltanto una rateizzazione.
 - In questa fase l'organo giudiziario cerca altresì di risolvere ogni contestazione, anche a proposito dell'effettivo ammontare dei crediti. Ne consegue che nella procedura del piano del consumatore i creditori possono opporsi alla proposta all'udienza di omologa.
-

Piano del consumatore

- Riguardo alla meritevolezza il giudice esegue una **valutazione discrezionale** utilizzando criteri interpretativi non oggettivi, che dipendono dall'apprezzamento di volta in volta fatto dal giudice stesso.
 - Per procedere con l'omologazione è quindi necessario che l'organo giudicante escluda che il consumatore **abbia assunto obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere, causando colposamente il sovraindebitamento, anche mediante un ricorso al credito non proporzionato alle proprie capacità patrimoniali.**
 - In sostanza il giudice, per omologare la proposta, deve ritenere il consumatore **meritevole** per il suo comportamento.
 - Nel caso in cui il giudice non addivenga ad una valutazione di meritevolezza oppure, nel caso di contestazione sulla convenienza del piano, non ritenga che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del piano in misura non inferiore all'alternativa della liquidazione, emette un'ordinanza di diniego dell'omologazione, nella quale dispone l'inefficacia del provvedimento di sospensione delle azioni individuali eventualmente adottate precedentemente.
-

Effetto esdebitatorio nei tre casi

- Anche il debitore non fallibile, che si trovi in una situazione di sovraindebitamento, può ottenere l'esdebitazione, o attraverso la procedura negoziata con i creditori, o attraverso la liquidazione, ovvero, nel caso del consumatore, attraverso l'omologazione del piano.
 - Nel primo caso l'effetto esdebitatorio ha una base volontaria, anche se l'esdebitazione risulta coattiva per i creditori che abbiano espresso voto contrario alla proposta.
 - In caso di liquidazione, l'effetto non è implicito, ma deve essere disposto con provvedimento del giudice su istanza del debitore – necessità di una valutazione di meritevolezza specifica sulla condotta del debitore.
 - In caso di piano del consumatore, l'effetto ha natura coattiva e consegue all'approvazione del piano da parte del Tribunale, anche in caso di opinione contraria dei creditori.
 - In ogni caso, il Tribunale compie una valutazione di meritevolezza, per il piano, riguardante la formazione del debito – prospettiva del credito responsabile – ma è sufficiente fare riferimento all'autoresponsabilità del consumatore?
-

“Riforma Rordorf”

- **RELAZIONE ALLO SCHEMA DI LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA DELLE PROCEDURE CONCORSUALI (approvato il 13.2.2016) – 29.12. 2015 – R. Rordorf**
 - Revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento – **obiettivo di armonizzare** rispetto alle modifiche che s’intendono apportare alle procedure di regolamentazione dell’insolvenza e della crisi di impresa, nell’ottica di una **rivisitazione sistematica della complessiva disciplina che regola il fenomeno dell’insolvenza**, attualmente frammentaria e disorganica.
 - Criteri generali il più possibile comuni alle altre procedure liquidatorie e conservative; è quindi necessario che si faccia riferimento ad un nucleo essenziale e comune di regole generali, con adattamenti alle peculiarità della fattispecie.
 - La scelta di predisporre un unico testo normativo, contenente tutte le discipline regolative della crisi e dell’insolvenza, richiede un’inevitabile opera di coordinamento.
-

“Riforma Rordorf” e rilievo dell’esdebitazione

- La necessità d’intervenire deriva anche dalla quasi totale disapplicazione dell’istituto, che in Italia – a differenza che in altri paesi europei ed extraeuropei – non sembra ancora avere incontrato il favore degli operatori e dei soggetti destinatari, così fallendo il suo obiettivo di concorrere, attraverso la esdebitazione, alla ripresa dell’economia.
 - Data per presupposta l’esigenza di armonizzazione con le altre discipline dell’insolvenza, il primo obiettivo è quindi quello di **semplificare** l’attuale testo normativo, per molti aspetti troppo complicato e farraginoso, facendo sì che la procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento risulti più agile e rapida, nonché **meglio comprensibile per gli operatori nelle sue linee essenziali.**
 - Occorrerebbe altresì sforzarsi di eliminare i costi superflui della procedura per renderla il più economica possibile, al fine di non ostacolarne l’accesso a coloro i quali hanno un patrimonio modesto o addirittura irrisorio.
 - Per ovviare alla scarsa conoscenza dell’istituto, si dovrebbe inoltre prevedere **l’inserimento di una disposizione relativa agli oneri informativi ed alle attività pubblicitarie a cura degli ordini professionali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, delle banche e delle società finanziarie.**
-

“Riforma Rordorf” e rilievo dell’esdebitazione

- Infine, si è ritenuto di conferire maggior peso al **fenomeno esdebitatorio**, che rappresenta il vero obiettivo perseguito dal soggetto destinatario della normativa, al fine di consentire nuove opportunità nel mondo del lavoro, liberando il debitore da un peso che rischia di divenire insostenibile e di precludergli ogni prospettiva futura.
 - Nel corso dei lavori della commissione molto si è discusso sul come configurare i **requisiti di meritevolezza del debitore** cui si applica la procedura di sovraindebitamento, al fine della sua possibile **esdebitazione**.
 - A fronte di un’opinione che, paventando il rischio di troppo facile abuso dell’istituto, avrebbe preferito un regime più severo, è prevalso l’orientamento di chi, in linea con le legislazioni dei paesi (anche extraeuropei) che vantano il più alto indice di applicazione delle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento, ha scelto di **non esigere per l’ammissione alla procedura in questione requisiti troppo stringenti**.
-

“Riforma Rordorf” e rilievo dell’esdebitazione

- A ciò ha indotto la considerazione, da un lato, dell’eterogeneità qualitativa dei soggetti destinatari (spesso privi di livelli culturali idonei per rendersi conto del progressivo sovraindebitamento),
 - dall’altro dell’oggettiva difficoltà di individuare rigorosi criteri, sicuramente verificabili, in rapporto all’estrema varietà delle situazioni di vita che possono determinare situazioni individuali di grave indebitamento, senza rischiare di generare un contenzioso dalle proporzioni difficilmente prevedibili o senza, altrimenti, finire per restringere a tal punto la portata dell’istituto da frustrare sostanzialmente le finalità di politica economica ad esso sottese: **finalità consistenti non tanto in una forma di premialità soggettiva quanto piuttosto nel consentire una nuova opportunità a soggetti schiacciati dal peso di un debito divenuto insopportabile.**
 - **In tale ottica si è quindi optato per l’inserimento di requisiti negativi, ostativi ai benefici di legge, individuati nella mala fede o nel compimento di atti di frode** (la mala fede tendenzialmente rilevante nel momento della contrazione del debito, la frode normalmente operante nelle fasi precedenti o successive all’ammissione alla procedura).
-

“Riforma Rordorf” e rilievo dell’esdebitazione

- Al fine di contemperare l’ampiezza dei requisiti soggettivi di meritevolezza, si è ipotizzato però
 - un limite temporale per la reiterazione della richiesta di **esdebitazione (cinque anni)**
 - ed un **limite massimo alle richieste** (in numero di due, salvo che la precedente procedura non abbia apportato alcuna utilità ai creditori, nel qual caso l’effetto esdebitatorio non è più conseguibile).
 - Infine, poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore, mediante la violazione di specifiche regole di condotta, **si è ipotizzata la necessità di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni, eventualmente anche di tipo processuale** (limitando, ad esempio, le sue facoltà di impugnazione ed opposizione).
-

Disegno di legge delega

- ART. 9 (Sovraindebitamento)
 - 1. La disciplina del sovraindebitamento di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3 e successive modificazioni va riordinata e semplificata secondo i seguenti criteri direttivi:
 - a) specificare le categorie di debitori assoggettabili alla procedura, anche in base ad un criterio di prevalenza delle obbligazioni assunte a diverso titolo, ricomprendendovi le persone fisiche e gli enti non assoggettabili alla procedura di concordato preventivo e liquidazione giudiziale, nonché i soci illimitatamente responsabili, ed individuando criteri di coordinamento nella gestione delle procedure di sovraindebitamento riguardanti **più membri della stessa famiglia**;
 - b) disciplinare le soluzioni dirette a promuovere la continuazione dell'attività svolta dal debitore, nonché le modalità della loro eventuale conversione nelle soluzioni liquidatorie, anche ad istanza del debitore, e consentendo solo la soluzione liquidatoria, **con esclusione dell'esdebitazione, nel caso in cui la crisi o l'insolvenza derivino da mala fede o frode del debitore**;
 - c) consentire al debitore meritevole, che non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno futura, di accedere **all'esdebitazione solo per una volta**, salvo l'obbligo di pagamento del debito entro tre anni, laddove sopravvengano utilità;
-

Disegno di legge delega 2016

- d) precludere l'accesso alle procedure ai soggetti già esdebitati nei cinque anni precedenti la domanda, o che ne abbiano beneficiato per due volte, ovvero nei casi di frode accertata;
 - e) introdurre misure protettive simili a quelle previste nel concordato preventivo, revocabili su istanza dei creditori, o anche d'ufficio in presenza di atti in frode dei creditori;
 - f) riconoscere l'iniziativa per l'apertura delle soluzioni liquidatorie, anche in pendenza di procedure esecutive individuali, ai creditori e, quando l'insolvenza riguardi l'imprenditore, al pubblico ministero;
 - g) ammettere alla esdebitazione anche le persone giuridiche, su domanda e con procedura semplificata, purché non ricorrano ipotesi di frode ai creditori o volontario inadempimento del piano o dell'accordo;
 - h) prevedere misure sanzionatorie, eventualmente di natura processuale con riguardo ai poteri di impugnativa e opposizione, a carico del creditore che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento;
 - i) attribuire anche ai creditori ed al pubblico ministero l'iniziativa per la conversione in procedura liquidatoria, nei casi di frode o inadempimento.
-

Caso - Tribunale Foggia, sez. I, 23/07/2015

- Tribunale Foggia, sez. I, 23/07/2015
 - Alfa ha proposto istanza ai sensi della legge 3/2012, di accesso alla procedura di esdebitazione, chiedendo di sospendere la procedura esecutiva, con fissazione dell'udienza, e comunicazione ai creditori della proposta e del decreto, con l'avvertimento dei provvedimenti suscettibili di adozione da parte del Tribunale.
 - Nella specie ha dedotto di essere impiegata con un reddito mensile di E 850,00 (E 10.000,00 annuo); di aver subito un pignoramento immobiliare nel maggio 2009, da parte della B; che nella procedura esecutiva [...] che il GE aveva quindi stabilito le somme dovute ai due creditori (E 73.752,44 complessivi); che lei aveva proposto ai creditori una definizione transattiva, offrendo la somma di E 30.000,00, senza avere risposta, sicché il termine per versare la somma residua di E 64.752,44, entro la fine di luglio, non avrebbe potuto essere rispettato; che per effetto di tanto avrebbe subito la vendita, con espropriazione, dell'unico bene immobile di sua proprietà, con rilevante e maggior danno per il suo nucleo familiare.
 - Ha poi sostenuto che in forza della legge 3/2012, la persona fisica in condizione di squilibrio tra obbligazioni e patrimonio prontamente liquidabile, poteva ottenere la esdebitazione [...] mettendo a disposizione dei creditori una quota parte del proprio debito, che nella specie doveva individuarsi in E 22.000.
-

Tribunale Foggia, sez. I, 23/07/2015

- Ha ancora sostenuto che l'effetto principale che si chiedeva era la sospensione della procedura esecutiva immobiliare.
 - Ha in definitiva concluso proponendo un piano per la composizione della sua posizione debitoria, ai sensi degli artt. 6 comma 1, e 7 comma 1-bis della legge 3/2012, come piano del consumatore, disciplinato dall'art. 12-bis.
 - **Il ricorso non è stato accolto, senza disporre l'udienza di cui all'art. 12-bis comma 1 della legge 3/2012.**
 - La norma prevede che il giudice fissi con decreto l'udienza, se la proposta soddisfi -tra l'altro- i requisiti previsti dagli artt. 7, 8 e 9. A questo riguardo, l'art. 7 comma 1-bis disciplina per l'appunto la possibilità che il consumatore proponga il piano, contenente le previsioni di cui al comma 1.
 - La definizione di consumatore è contenuta nell'art. 6, comma 2, lett. b, della legge 3/2012, ed è riferita al debitore persona fisica, che abbia assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta.
-

Tribunale Foggia, sez. I, 23/07/2015

- Nella specie, i debiti per i quali la parte era soggetta ad esecuzione, erano **relativi alla propria qualifica di fideiussore dell'ex - coniuge**.
 - Sul punto, la giurisprudenza (Tribunale Bergamo, 12 dicembre 2014) ha già affermato che <<come ormai costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte Europea e della Corte di cassazione in materia di rapporti bancari (per tutte Cass. 25212/2011), **ai fini dell'individuazione del soggetto che deve rivestire la qualità di consumatore, si applica il principio secondo il quale la qualità del debitore principale attrae quella del fideiussore**. Conseguentemente, non può essere ammesso al beneficio del sovraindebitamento il soggetto gravato da obbligazioni derivanti anche e soprattutto dalla prestazione di garanzie personali (nella specie fideiussioni) nell'interesse di società esercente attività di impresa>>.
 - Primo profilo di inammissibilità della istanza: assenza del presupposto della qualifica soggettiva.
 - Ma nella specie sono stati individuati ulteriori profili di inammissibilità dell'istanza.
 - Ai sensi dell'art. 7 comma 2 lett. d, la proposta non è ammissibile quando siano stati forniti documenti che non consentano di ricostruire compiutamente la situazione economica e patrimoniale del debitore stesso.
-

Tribunale Foggia, sez. I, 23/07/2015

- Nella specie erano stati forniti documenti assolutamente insufficienti, mancando ad esempio qualunque riferimento al bene immobile che sarebbe soggetto ad espropriazione.
 - In secondo luogo, l'art. 9 comma 3-bis della legge prevede che alla proposta di piano del consumatore sia altresì allegata una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi che contenga:
 - a) l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal consumatore nell'assumere volontariamente le obbligazioni; b) l'esposizione delle ragioni dell'incapacità 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.
 - La ricorrente si era limitata a proporre essa stessa il piano, senza alcuna indicazione e senza chiedere la nomina di un soggetto che provvedesse a predisporre la relazione. La fissazione dell'udienza segue la verifica della proposta, e la ritenuta sua idoneità rispetto ai requisiti previsti dagli artt. 7, 8 e 9. Laddove tale giudizio sia negativo, non vi è alcuna necessità di fissare l'udienza, con conseguente rigetto della domanda.
-