

*“Solone, divenuto signore del potere, liberò il popolo sia per il presente che per il futuro, vietando di prestare denaro con la garanzia della persona e fece delle leggi e ordinò l’abolizione dei debiti, sia quelli pubblici che privati, che chiamano «scuotimento» come se si fossero scossi di dosso il peso. “*

Aristotele,  
*Costituzione degli Ateniesi VI*

## INDICE

Introduzione .....	6
--------------------	---

### Capitolo primo

#### **IL SOVRAINDEBITAMENTO: QUADRO GENERALE..... 9**

1. La definizione di Sovraindebitamento in ambito europeo e nazionale. ....	9
2. Il fenomeno: dall' Antica Grecia ad oggi .....	16
3. Le tipologie del sovraindebitamento .....	18
4. Le cause del fenomeno .....	20
4.1. Le cause in Italia .....	22
5. Gli effetti del sovraindebitamento .....	25
6. I rimedi preventivi e successivi .....	26
6.1. Responsible borrowing.....	28
6.2. Responsible lending .....	32
6.3. I rimedi successivi .....	36

### Capitolo secondo

#### **LE INIZIATIVE DEI LEGISLATORI .....**

1. Le iniziative del Legislatore europeo. ....	37
2. L'approccio dei paesi europei .....	47
3. Le iniziative del legislatore nazionale .....	59

3.1. Il disegno di legge ADICONSUM .....	64
3.2. I lavori delle commissioni Trevisanato e Trevisanato-bis.....	67
3.3. La proposta del gruppo DS .....	70

### **Capitolo terzo**

<b>LE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET DES FAMILLES</b> .....	72
1. Il contesto storico: dall' Ancien Règime agli anni novanta .....	72
2. Gli interventi normativi dagli anni Ottanta ad Oggi.....	76
2.1. La legge Neiertz.....	76
2.2. La Legge n. 125 dell'8 febbraio 1995 e la legge n. 657 del 29 luglio 1998. ....	81
2.3. La legge n. 710 dell'1 agosto 2003.....	83
2.4. La riforma organica nel 2010.....	85
3. Le Surendettement des particuliers et des familles .....	86
3.1. Gli organi della procedura .....	86
3.1.2. La Commission Departemental de Surendettement.....	87
3.1.3. L'autorità giudiziaria .....	90
3.2. I presupposti di accesso .....	92
3.3. L'iter procedurale .....	96
3.4.1. La phase amiable .....	100
3.4.2. La phase de recommandation .....	103
3.4.3. La phase d'insolvabilité.....	105

3.4.4. La pubblicità .....	106
4. La procedure de Rètablissement Personnel .....	108
5. Aggiornamenti della normativa .....	115
6. Considerazioni conclusive .....	116

## **Capitolo quarto**

<b>LA LEGGE N. 3 del 27 GENNAIO 2012.....</b>	<b>117</b>
1. La proposta di Legge Centaro e il travagliato iter parlamentare	117
2. La composizione delle crisi da Sovraindebitamento nella Legge n.3 del 27 Gennaio 2012. ....	124
2.1. I presupposti d'accesso soggettivi ed oggettivi .....	125
2.2. Il contenuto dell'accordo .....	130
2.3. La procedura .....	133
2.4. La caducazione degli effetti dell'accordo omologato.....	139
3. Una procedura ibrida .....	139
4. Le criticità della legge n.3 del 27 gennaio 2012 .....	145

## **Capitolo quinto**

<b>LE NUOVE PROCEDURE DI COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO .....</b>	<b>146</b>
1. Le modifiche apportate dal Decreto crescita - bis .....	146

2 La novellata LEGGE n.3 del 2012: “Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio” .....	150
2.1. Il presupposto oggettivo.....	151
2.2. Il presupposto soggettivo .....	153
3. L’accordo di composizione della CRISI (art. 7).....	157
4. Il piano del consumatore.....	168
5. L’ accordo di composizione e il piano del consumatore nel sistema delle soluzioni concordate delle crisi del debitore.....	174
6. La liquidazione del patrimonio del debitore .....	180
6.1. L’esdebitazione .....	185
7. Gli organismi di composizione della crisi .....	188
7.1. Il gestore per la liquidazione.....	192
8. Gli aspetti penali .....	196
9. Tribunale di Pistoia: omologazione e conseguente revoca del piano del consumatore .....	198
10. Gennaio 2015: “il caso Stucchi” .....	206
Conclusioni .....	210
Bibliografia .....	217

## ***Introduzione***

*Il sovraindebitamento è un fenomeno relativamente recente che influenza i diversi aspetti cruciali della vita. Ha, infatti, delle implicazioni a livello economico, sociale e psicologico.*

*Negli ultimi anni l'Europa sta assistendo allo spaventoso incremento del c.d. "sovraindebitamento attivo". Con tale espressione si intende l'eccessivo ammontare delle spese sostenute dal consumatore, in particolare per il ricorso al credito al consumo che costituisce una delle modalità più "pericolose" di indebitamento nonché causa del fenomeno in esame. Complice di tale incremento è la mutata coscienza sociale per cui il ricorso al credito, lungi dal rappresentare una forma patologica, diviene la normale modalità di gestione dell'economia domestica. Queste scelte, che possono essere ponderate o meno, e cui si può affiancare, in via di prevenzione, l'educazione finanziaria o la consulenza alle famiglie, si aggiungono ad una forma di sovraindebitamento "passiva". Si tratta della impossibilità per il debitore di far fronte ai debiti assunti a causa di eventi imprevedibili, quali licenziamenti, malattie, separazioni, ecc.*

*La eterogeneità di questi fattori scatenanti il problema sociale, impongono, una regolamentazione differenziata tanto in chiave preventiva quanto in chiave successiva. La necessità di apprestare sinergicamente entrambi i rimedi è stata posta in luce dalle istituzioni europee attraverso i numerosi studi intervenuti sul tema e grazie all'esperienza "più radicata" degli ordinamenti comunitari. Eppure è stato rilevato che, tranne alcuni Paesi più avanzati sul punto, come i Paesi scandinavi, viene prestata maggior attenzione alla regolamentazione dei rimedi successivi al sovraindebitamento, prevedendo delle procedure, giudiziali e non, per comporre la crisi. Lo scopo del presente elaborato è quello di esaminare approfonditamente l'esperienza francese e quella italiana in materia di sovraindebitamento: si procederà ad una analisi dettagliata della disciplina del sovraindebitamento con particolare riferimento alla procedura che caratterizza la risoluzione di questo fenomeno. Il terzo capitolo è dedicato all'esperienza francese partendo dalle origini del fenomeno. L'ordinamento francese è impegnato, su questo fronte, dal 1989, anno in cui fu emanata la prima Legge in materia di sovraindebitamento, permettendo così anche alle persone fisiche non commercianti di avere a propria disposizione una tutela rivolta ad*

*offrire maggiori garanzie rispetto a quelle presenti nel tradizionale sistema delle azioni esecutive individuali. Si analizzerà nel dettaglio la procedura, con riguardo alle diverse fasi previste, e si racconterà anche delle diverse riforme intervenute in materia, a conferma del fatto che l'ordinamento francese è molto vigile sull'evolversi del fenomeno e delle circostanze che lo accompagnano, facendosi, fino ad ora, trovare quasi sempre in grado di rispondere giuridicamente a tale fenomeno economico. Il quarto e il quinto capitolo sono dedicati all'esperienza italiana; il nostro ordinamento è intervenuto con molto ritardo rispetto a quello francese, essendo stata introdotta, la disciplina relativa al sovraindebitamento, solamente con la Legge 3/2012. La disciplina si è mostrata, ben presto, incompleta, non avendo, ad esempio, il legislatore ancora previsto una procedura di liquidazione dei beni dell'insolvente civile, cui seguissero effetti esdebitatori, sul modello americano; questa, ed altre lacune sono state colmate dal D.lg. 18.10. 2012, n. 179, convertito in legge 17.12.2012, n. 221, il quale ha rivisto e modificato alcuni tratti della disciplina originaria.*

*Infine si procederà ad analizzare alcuni casi pratici di omologazione del piano del consumatore, fiore all'occhiello delle nuove procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento.*

## Capitolo primo

### IL SOVRAINDEBITAMENTO: QUADRO GENERALE

#### *1. La definizione di Sovraindebitamento in ambito europeo e nazionale.*

Non esiste una definizione di Sovraindebitamento comune a tutti gli Stati membri europei, tuttavia è possibile individuare alcune nozioni nei vari documenti e provvedimenti comunitari prodotti negli ultimi anni. Un primo riferimento alla necessità di elaborare una definizione si può rinvenire nel parere del Comitato Economico e Sociale sul tema del “*Sovraindebitamento delle famiglie*”<sup>1</sup>. Il CES, nella relazione informativa, raccomandava alla Commissione Europea di individuare una definizione univoca di sovraindebitamento e di definire gli orientamenti da seguire in quest’ambito. Nel parere del CESE sul tema del “*Credito ed esclusione sociale in una società opulenta*”<sup>2</sup>, si parla di

---

<sup>1</sup> Comitato Economico e Sociale, *Parere del Comitato economico e sociale sul tema “Sovraindebitamento delle famiglie”* (2002/C 149/01), punto 1.5.

<sup>2</sup> Comitato Economico e Sociale Europeo, *Parere del Comitato economico e sociale sul tema “Credito ed esclusione sociale in una società opulenta”* (2008/C 44/19), punto 3.2.1.

sovraindebitamento o di indebitamento eccessivo come di situazioni in cui il debitore si trova durevolmente nell'impossibilità di pagare tutti i suoi debiti, o di situazioni in cui c'è il reale pericolo di non poter far fronte al pagamento dei debiti quando essi divengono esigibili. Questi riferimenti rimandano all'esemplare definizione di Udo Reifner: *“Si è sovraindebitati quando si è nell'impossibilità oggettiva di pagare; più precisamente quando il reddito disponibile dopo aver detratto le spese di sostentamento non è più sufficiente a rimborsare i debiti quando divengono esigibili”*<sup>3</sup>. Nella Raccomandazione del Comitato degli Stati membri sulle *“Soluzioni legali al problema del debito”*<sup>4</sup> il sovraindebitamento è definito come una situazione nella quale i debiti dell'individuo o di una famiglia, manifestamente e nel lungo periodo, eccedono la capacità di pagamento; è, poi definito anche come una *“situazione di temporaneo o permanente squilibrio, nel patrimonio della famiglia, risultante da un atteso o da un inaspettato incremento delle spese o, viceversa, dalla diminuzione del reddito della famiglia”*, secondo quanto riporta la Commissione Europea<sup>5</sup>. In mancanza di un

---

<sup>3</sup> In *“Consumer Lending and Over Indebteness among German Households”*.

<sup>4</sup> Raccomandazione CM/Rec (2007)8 del Comitato dei Ministri degli Stati membri *sulle soluzioni legali al problema del sovraindebitamento* (adottato dal comitato del Ministri il 20 giugno 2007).

<sup>5</sup> European Commission, *Toward A Common Operational European Definition of Over- indebtedness*, cit., p. 5.

orientamento comunitario definitivo, gli Stati membri hanno adottato delle definizioni proprie a livello nazionale raccolte in un documento prodotto dalla Commissione Europea

In Austria, l'Agenzia di Consulenza sul debito<sup>6</sup>, definisce sovraindebitati, gli individui o le famiglie se, dopo aver dedotto le spese di sostentamento correnti (c.d. costs of living) come cibo, vestiti, bisogni sociali e culturali, non sono in grado di adempiere i propri impegni di pagamento.

Il governo Belga predilige l'approccio individuale e definisce sovra indebitato l'individuo quando le entrate non gli permettono di pagare i debiti in modo sostenibile.

In Germania una famiglia è sovraindebitata se il suo reddito, per un periodo prolungato, non è sufficiente a regolare il debito alla scadenza (al netto dei costs of living) nonostante una riduzione del tenore di vita.

In Spagna lo stato di sovraindebitamento è definito come una situazione in cui il consumatore, che agisce in buona fede, non è in grado, attualmente e persistentemente, di pagare i suoi debiti contratti per ragioni non inerenti all'attività imprenditoriale.

---

<sup>6</sup> IFS Schuldnerberatung.

Nel Regno Unito, le famiglie sono sovraindebitate quando non sono in grado di pagare i loro piani di credito correnti e gli altri obblighi senza ridurre le altre spese al di sotto del normale livello minimo.

In Finlandia, si considerano sovraindebitate quelle persone che hanno partecipato a un programma di aggiustamento dei debiti.

In Francia, il sovraindebitamento degli individui è caratterizzato dalla manifesta incapacità del debitore, che agisce in buona fede, di affrontare i suoi debiti non professionali dovuti o maturati.

Analizzando queste definizioni ci si accorge che pur nelle diversità esse prendono come punto di riferimento la famiglia, tanto nella sua dimensione collettiva, quanto individuale e valutano una situazione a lungo termine in cui il debitore non sia in grado di adempiere le obbligazioni contratte senza ridurre il tenore di vita al di sotto del suo standard minimo e che si trovi in una situazione d'illiquidità.

L'Italia a differenza degli altri Stati membri ha introdotto con ritardo una normativa sulla Composizione delle Crisi da Sovraindebitamento che trova la sua fonte nella Legge del 27 Gennaio 2012, n. 3.

Prima di allora nell'ambito di una campagna informativa ADICONSUM nel 1999, per sovraindebitamento si intendeva: “*Ogni*

*situazione d'indebitamento (inteso in senso lato, comprendendo sia passività finanziarie, sia obbligazioni di pagamento di altra natura) insostituibile in relazione al livello del reddito corrente e alle integrazioni eventualmente possibili, dalla ragionevole liquidazione del patrimonio disponibile”<sup>7</sup>.*

Nel Decreto Legge n. 212 del Dicembre 2011<sup>8</sup>, per la prima volta, il legislatore ha utilizzato il termine “sovraindebitamento”. Infatti, prima di allora, nella Legge Fallimentare e in quella sull’Amministrazione Straordinaria, i termini ricorrenti e pertinenti alla materia in oggetto erano “stato d’insolvenza” e “stato di crisi”.

L’art 6 comma 2 della Legge n. 3 del 27 Gennaio 2012<sup>9</sup> definisce il sovraindebitamento come una *situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi*

---

<sup>7</sup> Fiasco M., Campagna informativa dell’ADICONSUM: *il sovraindebitamento delle famiglie, definizioni, profili e dimensioni di un fenomeno sommerso*, atti della campagna informativa ADICONSUM, svoltasi a Roma il 18 giugno 1999.

<sup>8</sup> Il provvedimento, prevedeva, prima dello stralcio avvenuto in sede di conversione, disposizioni in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento atte a dare una risposta urgente per fronteggiare le situazioni di crisi di piccole imprese e famiglie a cui non sono applicabili le disposizioni vigenti in materia di procedure concorsuali, offrendo loro *“la possibilità di concordare con i creditori un piano di ristrutturazione dei debiti che determini la finale esdebitazione del soggetto in crisi”*.

<sup>9</sup> L. n. 3 del 27 Gennaio 2012, *Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*. (12G0011) (GU n.24 del 30-1-2012).

*fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni.*

Questa definizione è stata riformulata a seguito del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito nella Legge del 17 dicembre 2012 n.221. La modifica ha comportato, nel titolo, la sostituzione dell'avverbio *nonché*, con la congiunzione avversativa *ovvero*. Si può ben notare come il legislatore non offra una nozione univoca del fenomeno. Infatti, la prima parte del comma citato, da un lato configura il sovraindebitamento come uno squilibrio patrimoniale, facendo così prevalere gli elementi statici patrimoniali, dall'altro, precisa che il patrimonio da considerare è quello liquidabile il che fa prevalere il carattere finanziario dell'insolvenza perché si configura come una situazione in cui un soggetto non è in grado di onorare regolarmente, con mezzi normali di pagamento, le obbligazioni assunte alle scadenze pattuite pur se il soggetto sia patrimonialmente capiente. Questa duplicità di significato corrisponde alla duplicità di fattispecie cui la disciplina della L. n. 3 del 2012 si riferisce: l'insolvenza civile caratterizzata dalla definitiva incapacità ad adempiere le proprie obbligazioni (squilibrio patrimoniale tra attività e passività) e l'insolvenza imprenditoriale che si fonda sulla pronta liquidabilità del patrimonio (squilibrio finanziario). Emerge

anche un'altra interpretazione secondo cui lo squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile costituirebbe il presupposto sia della rilevante difficoltà che della definitiva incapacità di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni<sup>10</sup>.

La polisemanticità della definizione stabilita dall'articolo 6 si giustifica, inoltre, poiché le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento si applicano a una pluralità di soggetti quali consumatori, professionisti e imprenditori non assoggettabili al fallimento.

Ai fini di una più agevole comprensione è doverosa la distinzione tra il concetto di sovraindebitamento e quello d'insolvenza. Il primo rileva una situazione di difficoltà, non temporanea, per le persone fisiche, non assoggettabili alla legge fallimentare, di adempiere regolarmente le obbligazioni assunte facendo ricorso ai redditi comunque conseguibili ovvero ai beni mobili e immobili di proprietà; il secondo indica, in base al parametro interpretativo discendente dell'art 5 L.F., l'incapacità di far fronte ai debiti contratti per esigenze diverse dei bisogni della

---

<sup>10</sup> Giannelli G., *Presupposti soggettivi e oggettivi delle composizioni delle crisi da sovraindebitamento*, in Studi in onore di Mario Libertini, di prossima pubblicazione.

famiglia e che possono coincidere o meno con lo svolgimento dell'attività imprenditoriale.

## ***2. Il fenomeno: dall'Antica Grecia ad oggi***

La questione del sovraindebitamento ha radici storiche risalenti alla lontana Crisi Agraria che avvenne in Grecia nel 594/593 a.C.

Aristotele nella “*Costituzione degli ateniesi*” narra che Solone implementò un provvedimento chiamato *Seisachtheia*<sup>11</sup> che permetteva di cancellare i debiti dei piccoli produttori agrari. Evitò così che i debitori, non fossero più ridotti in schiavitù e venduti, ma fossero riabilitati e poi reinseriti nella vita sociale di Atene come liberi cittadini.

La questione fu affrontata anche in epoca romana, infatti, nel *De Bello Civili*, Caio Giulio Cesare narra di aver adottato un provvedimento a favore dei debitori consentendo a essi di liberarsi dei propri debiti offrendo ai propri creditori il valore di realizzo del proprio patrimonio stimato ai prezzi ante-guerra civile. Ordinò ciò per proteggere il

---

<sup>11</sup> Lo riferisce Aristotele nella sua *Costituzione degli ateniesi*, in particolare al punto 6 in cui si legge: «Diventato padrone della situazione politica, Solone rese libero il popolo per il presente e per l'avvenire impedendogli di far uso del proprio corpo per garanzia, stabilì delle norme e la remissione dei debiti sia privati che pubblici e chiamò questo provvedimento “*Seisachtheia*” perché erano stati liberati dal peso dei debiti» (ed.BUR,1999).

debitore affinché non subisse uno svantaggio dovuto alla svalutazione dei beni provocata dalla guerra civile.

Oggi il fenomeno è ormai a portata generale, ha assunto profili allarmanti e per questo è sempre più frequentemente denominato *problema sociale*.

L'ultimo decennio è stato caratterizzato dall'evoluzione della *cash-society* in *credit-society* ove il “consumatore-pagatore” è stato sostituito dal “consumatore-acquirente”<sup>12</sup>. Questa evoluzione è dovuta principalmente alla diffusione del credito al consumo come mezzo di pagamento. Il credito al consumo ha perso la radicata connotazione negativa d'inferiorità legata alla povertà o alla cattiva gestione della vita o degli affari. Ha assunto un ruolo rilevante nell'odierna Società dell'Apparire perché permette di conferire lo status sociale desiderato o di camuffarlo consentendo di adottare uno stile di vita caratteristico di un ceto sociale superiore. Da non sottovalutare che dal punto di vista psicologico la rateizzazione ha il pregio di non far percepire come immediata la spesa e quindi di sentire come meno gravoso l'esborso.

---

<sup>12</sup> G. ALPA, *Il credito al consumo e il sovraindebitamento*, in *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari 2002, p. 151-152.

Infatti, per questo motivo, le famiglie vi ricorrono ormai sistematicamente per le spese ordinarie e non più straordinarie.

La Società europea essendo sempre più dipendente dal credito, è a forte rischio sovraindebitamento poiché, un eventuale problema nella vita personale o familiare che impedisca di onorare gli impegni assunti, è un rischio che può contribuire a far evolvere un indebitamento normale e controllato in uno eccessivo e incontrollato. Il credito al consumo quindi può essere annoverato tra le cause del sovraindebitamento. Prima di esaminare le cause del fenomeno è bene distinguere le forme in cui il sovraindebitamento possa manifestarsi.

### ***3. Le tipologie del sovraindebitamento***

Applicando il parametro della causa, è possibile individuare due tipologie in cui il fenomeno si manifesta: il sovraindebitamento attivo e il sovraindebitamento passivo<sup>13</sup>.

Il *sovraindebitamento attivo* indica uno stato di emergenza economica generato da un'eccessiva propensione dell'individuo al consumo. Se l'individuo non ha adeguate capacità reddituali presenti e future, la

---

<sup>13</sup> L. ANDERLONI, *Il sovraindebitamento in Italia e in Europa*, in *L'usura in Italia*, Ricerca coordinata da R. Ruozi, Bologna, 1997.

propensione al consumo può essergli “fatale”. Questa prima tipologia è causata dall’imprevidenza e dalla miopia delle famiglie che sovrastimano le proprie risorse o sottostimano l’onere dei rimborsi, più in generale è ricondotto a una scelta dell’individuo.

Il *sovraindebitamento passivo*, indica uno stato di emergenza economica causata dal sopraggiungere di eventi che alterano le capacità di reddito dell’individuo. Tra le cause si possono annoverare casi di perdita dell’occupazione, di separazione coniugale, di grave malattia, di perdita o deprezzamento dei beni patrimoniali che riducono la ricchezza dell’individuo e la capacità di rimborso delle passività.

Accanto alle suddette tipologie si suole aggiungere una terza: il *sovraindebitamento differito o annunziato*<sup>14</sup>.

L’aggettivo “differito” suggerisce che la manifestazione esteriore del fenomeno avverrà nei successivi anni o decenni. È la tipologia riguardante due tipi di nuclei familiari sempre più presenti nella Società italiana attuale: famiglie caratterizzate dalla permanenza di figli oltre il compimento del trentesimo anno di età e dalla tendenza a tornare nelle

---

<sup>14</sup> M. FIASCO, *Profili e dimensioni del sovraindebitamento in Italia, atti del seminario*, Analisi del fenomeno sovraindebitamento: quali prospettive per una legge in Italia? svoltosi a Roma il 25 gennaio del 2001.

famiglie d'origine in seguito ad un divorzio o ad una separazione, e famiglie i cui consumi eccedono i redditi da lavoro ma vengono compensati dal contributo di una o più persone anziane conviventi. Quando i soggetti compensatori periranno, gli individui poco autonomi da un punto di vista reddituale rischiano di sovraindebitarsi.

#### ***4. Le cause del fenomeno***

Sono numerosi i fattori che portano le famiglie a non riuscire più a onorare i loro impegni finanziari confluendo nel sovraindebitamento. Una delle cause più comuni è l'eccessiva propensione alla spesa rispetto alla capacità reddituale del soggetto che, come anticipato nel precedente paragrafo, sfocia nel sovraindebitamento attivo. A volte l'esagerata propensione al consumo è dettata "dall'esigenza di status sociale" che spinge gli individui a livelli di consumo eccessivi per il bisogno di sentire di appartenere a un certo strato sociale.

Il sovraindebitamento è strettamente connesso alla concessione di prestiti principalmente in forma di mutuo, nella maggior parte dei casi per l'acquisto dell'abitazione, e in forma di credito al consumo. I fattori che rendono oggettivamente difficile per l'individuo far fronte a queste

forme di credito, possono essere ricondotti a due macro categorie: quelli estranei alla volontà e al controllo dell'individuo singolo o dell'individuo-famiglia, e quelli inerenti all'andamento dell'economia in generale. Della prima macro categoria fanno parte gli imprevisti quali la perdita del posto di lavoro, l'insorgere di gravi malattie e decessi che colpiscono la fonte di reddito familiare, i cambiamenti nella struttura del nucleo familiare come il divorzio, la morte del coniuge, la nascita non programmata di un figlio, la necessità di farsi carico d'invalidi o di anziani o di terzi in caso di malattia o incidente. La seconda macrocategoria include fattori di rilevante e frequente incidenza sulla situazione debitoria come l'innalzamento dei tassi d'interesse su prestito, fattore molto incisivo in caso di prestiti a lungo termine, l'aumento della pressione fiscale e del costo della vita. A queste macrocategorie si suole aggiungere un'altra che include gli atti volontari e intenzionali dell'individuo che ricorre al credito in maniera fraudolenta con la premeditata intenzione di non rispettare i propri impegni economici, l'occultamento volontario da parte del debitore di informazioni rilevanti per determinare la solvibilità finanziaria da parte delle istituzioni finanziarie o il ricorso al mercato parallelo a tassi di interesse da usura o l'ottenimento di crediti per pagare altri crediti

confluendo nell' "effetto valanga". Secondo alcuni studiosi<sup>15</sup> questi fattori non causano una situazione di sovraindebitamento ma d'insolvenza poiché l'aspetto volontario e doloso configura il fenomeno come atto ai limiti della legalità. Tutte queste cause non sono indipendenti l'una dall'altra ma sono spesso correlate tra loro e concause nel prodursi di un processo di sovraindebitamento. A livello Europeo, analizzando le statistiche, è emerso che la maggior parte delle persone sovraindebitate ricade nella fascia d'età compresa tra i 24 e i 35 anni, mentre dai 60 anni in su il fenomeno diminuisce notevolmente. Oltre l'età ci sono altri fattori scatenanti. La presenza di figli specie se piccoli d'età poiché le relative spese non possono essere eliminate ovvero ridimensionate; il numero dei membri del nucleo familiare; lo status coniugale giacché i soggetti single, separati e divorziati risultano più a rischio rispetto alle coppie sposate.

#### ***4.1. Le cause in Italia***

Gli italiani, a differenza del resto degli Europei, sono grandi risparmiatori. Il Paese, infatti, è caratterizzato da un limitato ricorso all'indebitamento e da una tradizionale propensione al risparmio.

---

<sup>15</sup> De Leo, Volpini, Landi. 2003.

Tuttavia, anche se i dati sono certamente inferiori rispetto a quelli europei, l'Italia ha subito il fascino del facile accesso al credito. Al primo posto tra le fonti di credito vi è il mutuo ipotecario finalizzato all'acquisto della prima abitazione. Segue il credito al consumo, anche se di recente ha subito un ridimensionamento. Le ragioni dell'espansione del mercato del credito al consumo vanno ravvisate nell'ultima crisi economica. Infatti, il ricorso a questo strumento consentiva ai consumatori di soddisfare il proprio fabbisogno di determinati beni e servizi, dall'altro lato le imprese che li offrivano potevano operare nel mercato.

Dall'indagine conoscitiva della VI Commissione della Camera dei Deputati approvata nel 2010, emerge chiaramente la crescita della propensione all'indebitamento delle famiglie italiane; nel 2009 la consistenza dei finanziamenti in essere per il credito al consumo era di 109 miliardi di euro. Inoltre parallelamente alla crescita del mercato del credito al consumo si è assistito al proliferare di soggetti che offrono prodotti sul mercato medesimo quali intermediari minori iscritti nell'elenco dell'art 106 T.U.B., agenti operatori in attività finanziaria e mediatori creditizi. È intervenuto a tutela dei debitori il legislatore fissando requisiti più severi per l'accesso alla professione

d'intermediario e operatore sul mercato del credito e incrementando i poteri di vigilanza della Banca d'Italia. Dalla relazione annuale della Banca D'Italia pubblicata il 30 maggio 2014 emerge che il ricorso al credito al consumo da parte degli individui nel 2013 è diminuito dell'1,9 per cento<sup>16</sup>; la riduzione ha riguardato sia i prestiti finalizzati che quelli senza finalità specifica; soltanto la cessione del quinto dello stipendio, forma di finanziamento meno rischiosa per gli intermediari, ha registrato un aumento. In base ai dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, nella prima fase della crisi economica che comprende gli anni dal 2008 al 2010, la quota delle famiglie indebitate per ragioni di consumo era rimasta stabile. Tra il 2010 e il 2012 la percentuale delle famiglie si è ridotta di oltre due punti. Il miglioramento se pur lieve è da attribuire ai rimedi preventivi attuati nel nostro Paese per tutelare le famiglie con redditi non alti e con un basso grado d'istruzione in modo tale da concedere loro un'educazione finanziaria e garantire maggiore trasparenza nei processi d'indebitamento.

---

<sup>16</sup> BANCA D'ITALIA, *La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese*, in Relazione annuale sul 2013. Roma, Maggio 2014.

## ***5. Gli effetti del sovraindebitamento***

Gli effetti del problema si ripercuotono sul piano economico, sul piano sociale e sul piano psicologico. Sul piano economico, più le famiglie s'indebitano più tendono a ridurre i consumi; il fenomeno favorisce il lavoro nero e il ricorso agli usurai. Tuttavia il collegamento tra sovraindebitamento e usura non è automatico perché la maggior parte delle famiglie sovraindebitate non evolve nell'usura ma nella povertà anche se in molti casi di usura è riscontrabile una lunga fase di indebitamento precedente all'usura stessa.<sup>17</sup> Sul piano sociale il fenomeno causa “l'esclusione sociale” dell'individuo indebitato che diviene un soggetto relegato ai margini della società. Emergono, inoltre, i diritti dei bambini che fanno parte del nucleo familiare sovra indebitato. L' Art. 27 della “Convenzione sui diritti dell'infanzia”<sup>18</sup> approvata il 20 novembre del 1989 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite stabilisce che “ *gli Stati riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale*” inoltre “ *gli Stati adottano*

---

<sup>17</sup> Adiconsum, 2003 atti del Forum, Fattori psicosociali del sovraindebitamento e dell'usura: aspetti formativi per gli operatori sociali e di sportello”, organizzato da ADICONSUM in collaborazione con ABI.

<sup>18</sup> Convention of the Rights of the Child. New York, 20 novembre 1989.

*ogni adeguato provvedimento al fine di garantire il mantenimento del fanciullo da parte dei suoi genitori o i soggetti aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero”.*

Rispettare questi accordi comporta il sostenimento di costi per implementare i provvedimenti richiesti, si nota quindi una fusione tra effetti economici e sociali. Sul piano psicologico emerge l'approccio solidaristico rispetto a quello stigmatizzatorio nei confronti del soggetto sovra indebitato; infatti, sono presenti vari enti ed associazioni, strumenti legislativi e non per aiutare il soggetto sovra indebitato. Gli effetti elencati sono in parte considerati dalla Commissione Europea degli ostacoli alla realizzazione del mercato interno<sup>19</sup>. Per questo motivo l'Unione Europea mediante delle Direttive, dei documenti, e dei pareri, cerca di definire degli orientamenti comuni per affrontare il fenomeno e per prevenirlo.

## ***6. I rimedi preventivi e successivi***

Gli strumenti utili alla lotta contro il sovraindebitamento sono molteplici, con diverse finalità e tempistiche di attuazione. Il Comitato

---

<sup>19</sup> COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, Parere del Comitato economico e sociale sul tema “Credito ed esclusione sociale in una società opulenta” (2008/C 44/19), punto 6.2.2.3.

economico e sociale europeo nel parere sul tema “*Credito ed esclusione sociale in una società opulenta*” (2008/C 44/19) e in quello sul tema “*Educazione finanziaria e consumo responsabile di prodotti finanziari*”<sup>20</sup> ha affermato la necessità di stabilire un orientamento comune sull’applicazione dei rimedi al fenomeno del sovraindebitamento che gli stati membri dovranno seguire.

In Europa, prima ancora dell’inizio di un dibattito circa l’utilizzo dei rimedi preventivi, erano numerosi gli Stati membri che prevedevano solo rimedi successivi alla manifestazione del fenomeno. È doveroso specificare che il sovraindebitamento è un fenomeno che non si manifesta improvvisamente, ma è il risultato di un processo più o meno lungo influenzato dai vari fattori di rischio analizzati nel precedente paragrafo. È bene quindi introdurre rimedi preventivi per tentare di arginare l’emergere del problema sociale. Le misure di prevenzione si distinguono in: strumenti che incidono sull’assunzione del debito in maniera responsabile ovvero il c.d. *responsible borrowing*, e gli interventi che incidono sulla concessione di credito responsabile da

---

<sup>20</sup> COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO. “*Educazione finanziaria e consumo responsabile di prodotti finanziari*”. (1170/2011).

parte dei finanziatori e degli intermediari finanziari, il c.d. *responsible lending*.<sup>21</sup>

### **6.1. Responsible borrowing**

L'assunzione responsabile del debito è in gran parte subordinata all'implementazione di due forme di prevenzione: l'educazione finanziaria e il debt counselling. L'educazione finanziaria del consumatore è stata oggetto di studio da parte dell'OCSE, dell'ECOFIN e della Commissione Europea. Il considerando 26, della direttiva 2008/48/CE, statuisce che “*Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure appropriate per promuovere pratiche responsabili in tutte le fasi del rapporto di credito, tenendo conto delle specificità del proprio mercato creditizio. Tali misure possono includere, per esempio, l'informazione e l'educazione dei consumatori e anche avvertimenti sui rischi di un mancato pagamento o di un eccessivo indebitamento.*”.

---

<sup>21</sup> Il prestito responsabile, sotto forma di assunzione consapevole del credito (responsible borrowing) e di erogazione del credito (responsible lending), è stato oggetto di discussione e di considerazione nel dibattito che ha accompagnato la stesura, l'approvazione, nonché l'attuazione della Direttiva 2008/48/CE, che abroga e sostituisce a far data dal 12 maggio 2010 la Direttiva 87/102/CEE, relativa al credito ai consumatori (accezione che ormai sostituisce la vecchia dizione “credito al consumo”)

L'educazione finanziaria è il processo mediante il quale i consumatori migliorano la comprensione dei prodotti finanziari e acquisiscono una maggiore conoscenza dei rischi finanziari e delle opportunità del mercato, adottando le decisioni economiche con un'adeguata informazione. Un'educazione finanziaria pienamente accessibile permette di ridurre i rischi di esclusione finanziaria e di incoraggiare i consumatori a pianificare e risparmiare, cosa che contribuisce inoltre a evitare l'eccessivo indebitamento. Affinché tale obiettivo venga conseguito, è necessario che i cittadini prendano coscienza dell'esigenza di migliorare la propria formazione finanziaria. Poiché la popolazione possiede una cultura finanziaria insufficiente, è necessario intensificare la realizzazione di campagne nazionali di divulgazione finanziaria. I bambini e i giovani sono i soggetti prioritari nei programmi, ma solo in un numero ridotto di paesi l'educazione finanziaria fa parte dei programmi di studio. I programmi di educazione finanziaria in vigore, in paesi quali Regno Unito<sup>22</sup>, Francia<sup>23</sup>, Spagna<sup>24</sup> e Austria<sup>25</sup> pur se progettati correttamente tuttavia sono caratterizzati da una mancanza di diffusione e di strategie di diffusione non sufficienti,

---

<sup>22</sup> Programma di consulenza generica.

<sup>23</sup> Istituto per l'educazione finanziaria.

<sup>24</sup> Piano di educazione finanziaria 2008-2012.

<sup>25</sup> Finanz Wissen.

e dalla scarsa conoscenza delle risorse formative di tali istituzioni da parte dei cittadini<sup>26</sup>. La scuola costituisce il canale principale per veicolare iniziative e conoscenze di educazione finanziaria e riveste un ruolo fondamentale perché, da un lato, consente di raggiungere una vasta fascia della popolazione, con riferimento a tutti i ceti sociali, dall'altro, agevola il processo di avvicinamento, o familiarizzazione, dei consumatori di domani ai temi finanziari, prima che giunga il momento della vita in cui vengono effettuate importanti scelte economico-finanziarie. L'educazione finanziaria nelle scuole, infatti, può produrre anche benefici "indiretti" per le famiglie: i giovani possono trasmettere in maniera più o meno volontaria le abilità e il senso di familiarità acquisiti anche ai genitori.

In Italia la previsione dell'educazione finanziaria non è una novità, infatti, il Codice del Consumo, ovvero il D.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, stabilisce che i consumatori e gli utenti hanno diritto all'educazione finanziaria. Dal 2007 è in vigore il progetto "*Educazione finanziaria, conoscere per decidere*" elaborato dal Ministero dell'istruzione università e della ricerca MIUR di concerto con la Banca d'Italia.

---

<sup>26</sup> Opinione del CESE espressa nel Parere del 2011 "*Soluzioni legali al problema del debito*".

Il cuore del progetto consiste nella distribuzione dei “quadernetti didattici della Banca D’ Italia” agli alunni delle scuole primarie e secondarie<sup>27</sup>. Nei quaderni sono proposti alcuni argomenti base di finanza adattati a un pubblico molto giovane; per esempio la prima lezione riguarda la moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante.

Infine, non bisogna dimenticare, che l'educazione finanziaria va oltre l'istruzione in se stessa, dal momento che riguarda altresì il rafforzamento dell’empowerment delle persone, affronta l'esclusione sociale e favorisce il consumo responsabile.

Un altro rimedio preventivo è la creazione o l’ampliamento di reti e di servizi di consulenza finanziaria il c.d. *debt consuelling*. Vi sono agenzie che svolgono la propria attività offrendo aiuto alle famiglie per l’assistenza nelle negoziazioni o in certi casi concedendo finanziamenti agevolati. Lo scenario europeo in materia è variegato. La Commissione Europea<sup>28</sup> ha individuato come esempio virtuoso l’organizzazione

---

<sup>27</sup> Banca D’Italia, *L’educazione finanziaria nelle scuole*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-didattici/>.

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Towards a Common Operational European Definition of Over- indebtedness*, cit., pp. 84 e ss.

irlandese Money Advice and Budgeting Service (MABS), la sua peculiarità è l'essere *people oriented*: essere caratterizzato dall'attenzione rispetto ai contatti umani con i clienti, nonché da un elevato coordinamento tra il livello statale e le singole realtà locali. In Italia una posizione di rilievo è assunta dallo Sportello Famiglia di ADICONSUM, un'associazione di consumatori che rivolge la propria opera a favore di famiglie sovraindebitate che chiedono l'accesso al fondo antiusura. Oltre Adiconsum e Codacons operano associazioni di welfare come Caritas e le figure dei mediatori creditizi che svolgono attività di mediazione e consulenza nell'erogazione dei finanziamenti.

## ***6.2. Responsible lending***

I rimedi preventivi appartenenti a questa categoria sono stati novati dalla Direttiva 2008/48/CE<sup>29</sup> in materia di contratti di credito ai consumatori. Essa ha contribuito a incrementare la trasparenza nei contratti di credito ai consumatori (formulazione sostituita alla locuzione “credito al consumo”) stabilendo che i creditori o gli

---

<sup>29</sup> La Direttiva 2008/48/CE del 22 maggio 2008 in materia di “contratti di credito ai consumatori” è pubblicata in G.U. UE, L 133, 22 maggio 2008, p. 66 e ss. È stata preceduta da ben due proposte di Direttive. La prima del 2002, la seconda del 2005 presentate entrambe dalla Commissione. La Direttiva in parola abroga la precedente Direttiva 87/102/CEE, a far data dal 12 maggio 2010.

intermediari devono fornire informazioni chiare, trasparenti, corrette, complete e comprensibili. L'art. 5 stabilisce una serie di obblighi informativi tanto nella fase preliminare alla stipula del contratto ove si disciplinano gli obblighi di comportamento e di informazione, quanto nella fase di stipula vera e propria ove si regolamenta forma e contenuto minimo. Per rendere più agevole l'adempimento di tali obblighi è stato introdotto un modulo unico con le informazioni europee di base relative al credito ai consumatori. La Direttiva per quanto concerne l'attività di responsabile lending prevede un obbligo di assistenza e di consulenza volto a consentire al consumatore di decidere quale tra i contratti di credito proposti sia più adatto alle sue esigenze. È importante non solo garantire un'assunzione responsabile del debito ma anche un'erogazione responsabile del credito. Il creditore è obbligato a valutare il merito creditizio del consumatore mediante informazioni adeguate fornite dal consumatore stesso o dalla banca dati pertinente. Il merito creditizio può essere inteso come l'oggettiva e attuale capacità di restituire il credito da parte del consumatore in base a valutazioni relative al reddito e al patrimonio nonché alla sua affidabilità, stimata in base alle pregresse vicende restitutorie. La valutazione del merito creditizio può essere considerata pienamente una modalità indiretta ed

eventuale di prevenzione del sovraindebitamento. Questa disposizione è stata recepita nell'art. 124-bis del TUB “il *finanziatore valuta il merito creditizio del consumatore sulla base di informazioni adeguate ove necessario ottenute consultando una banca dati pertinente*”.

L'articolo introduce un altro strumento preventivo al sovraindebitamento quale l'utilizzo di banche dati. Esse permettono di ottenere una maggiore disponibilità di informazioni, consentendo in tal modo il riequilibrio dall'asimmetria informativa. L'asimmetria informativa può verificarsi prima della fase di negoziazione o dopo l'erogazione del credito. Nel primo caso si parla di *adverse selection*. Si tratta del caso in cui i finanziatori, in assenza di informazioni circa la solvibilità dei consumatori, sono propensi ad applicare indistintamente i medesimi tassi di interesse, comprensivi della rischiosità media dei debitori, ai richiedenti credito a prescindere dalla loro concreta capacità di rimborso. Ciò configura un disincentivo per i debitori più solvibili. Nel secondo caso, si verifica la situazione di *moral hazard* nella quale il consumatore una volta ottenuto il credito può assumere un comportamento sconsiderato che lo porta a onorare il proprio debito, senza che tale situazione possa essere chiara preventivamente al finanziatore. Per arginare questo fenomeno bisogna

registrare sia informazioni di dati positivi sia di dati negativi nelle apposite centrali di rischio. Esse possono essere negative e positive e la loro concentrazione dipende dal livello di utilizzo del credito al consumo. Più è alto più sono necessari dati positivi. In Italia ci sono banche dati private la cui adesione è su base volontaria, e istituzionali gestite dalla Banca d'Italia ove l'adesione è obbligatoria per banche e società finanziarie. Il finanziatore se dopo la consultazione di una banca dati intende rifiutare la domanda di credito deve divulgarne notizia al consumatore immediatamente e gratuitamente.

La valutazione del merito creditizio può avvenire anche tramite sistemi di *credit scoring* basati su dati statistici raccolti in database: raccolto un certo numero di dati, si elabora una griglia di score basata su statistiche che tengono conto di diverse variabili comportamentali. A ogni soggetto è attribuito uno score, in altre parole, un punteggio identificativo di un gruppo cui appartengono soggetti con identiche caratteristiche. In base ai punteggi il finanziatore deciderà se concedere o no il credito.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Falcone G., *Prestito responsabile e sovraindebitamento del consumatore*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2010, pp. 643-657.

### ***6.3. I rimedi successivi***

Gli interventi successivi alla manifestazione del sovraindebitamento hanno la finalità di affrontare le situazioni di sovraindebitamento e di reinserire i soggetti sovraindebitati nella società. Si possono distinguere due modelli di riferimento: il modello *fresh start* e il modello della rieducazione. Il primo modello è nato negli Stati Uniti e si è diffuso poi in alcuni paesi europei, si basa sul principio della liquidazione immediata del patrimonio non esente del debitore e sulla cancellazione diretta dei debiti non pagati, tranne quelli che non possono essere legalmente cancellati. La finalità principale è quella di reinserire rapidamente il debitore nell'attività economica e nel consumo e sulla chiara esigenza di non stigmatizzare le persone sovraindebitate.

Il modello della rieducazione, adottato in paesi come Francia e Belgio, si basa sull'idea che il debitore ha sbagliato e deve essere aiutato senza essere esentato dal compimento dei suoi obblighi. Il modello si basa sulla rinegoziazione dei debiti con i creditori in vista dell'approvazione di un piano di rimborso che in base ai modelli legislativi avverrà per via giudiziaria o extragiudiziaria. Dei suddetti rimedi se ne parlerà ampiamente nel seguente capitolo.

## Capitolo secondo

### LE INIZIATIVE DEI LEGISLATORI

#### *1. Le iniziative del Legislatore europeo.*

Il sovraindebitamento, seppur con modalità e tempi differenti, ha interessato i Paesi europei sin dagli anni '60 sulla scia della filosofia del consumo ispirata dall'*open credit society* nordamericana. Il fenomeno si è poi diffuso assumendo i caratteri dell'emergenza tant'è che sin dagli anni '80, gli Stati europei hanno provveduto a introdurre normative nazionali proprie. Il sovraindebitamento è divenuto oggetto di studi e provvedimenti a carattere comunitario dagli anni '90. La tendenza iniziale consisteva nel definire un sistema per armonizzare le normative dei singoli Stati tuttavia ciò si è rivelato di grande difficoltà. La tendenza in atto consiste nello stabilire i principi fondamentali che devono essere rispettati in tutti i singoli modelli legislativi europei. Di

seguito sono analizzati gli interventi principali a carattere comunitario<sup>31</sup>.

Il 13 luglio del 1992, in una Risoluzione del Consiglio Europeo sulle future priorità per lo sviluppo della politica di protezione dei consumatori, figura per la prima volta l'esame del problema del sovraindebitamento (over-indebthness). Da allora il fenomeno ha assunto delle dimensioni sempre più preoccupanti e gli Stati membri, a fronte dell'inerzia politica della Comunità Europea, si sono dotati di proprie misure legislative e amministrative specifiche. Fino al 1999 nessuna iniziativa di carattere politico a livello comunitario fu presa, tuttavia emergono lo studio del professor Nick Huls<sup>32</sup> e i lavori della (DG SANCO) Direzione Generale per la salute e per i consumatori.

Nick Huls, a capo di un gruppo di giuristi, presentò lo studio "*Overindebthness of consumers in the EC Member States: Fact and search for solutions*" alla Commissione Europea nel 1993. Lo studio ha ad oggetto le cause del sovraindebitamento e la ricerca delle possibili

---

<sup>31</sup> Maimeri F., *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*- 2/2004, pp. 421-437.

<sup>32</sup> Nick Huls : " Towards a European approach to overindebthness of consumers" , *Journal of Consumer Policy* , Volume 16, Issue 2 , pp 215-234 .

soluzioni normative a esso. Nel lavoro viene affrontato ampiamente il tema del ricorso al credito, infatti, emerge che esso non è un fattore negativo ma un indice positivo di sviluppo della società. Tuttavia un uso distorto di esso è una delle principali cause del sovraindebitamento per questo motivo il gruppo di giuristi ritiene necessario agire ex ante tramite attività volte a “consigliare” i consumatori. Sottolinea, inoltre, che è importante tutelare i consumatori ma non trascurare le ragioni dei creditori. Dallo studio risulta che gli Stati europei non prevedevano l’esdebitazione con unica eccezione del Regno Unito e si auspica l’introduzione di un’esdebitazione moderata solo quando il sovraindebitamento ricorra a causa di fattori accidentali.

La DG SANCO si è distinta per l’impegno nel delineare il ruolo del credito al consumo nel sovraindebitamento, per aver partecipato al convegno sul tema “Regole di concorrenza nell’UE e i sistemi bancari a confronto “in cui ha presentato gli attuali orientamenti seguiti nella proposta di direttiva sul credito al consumo e per aver organizzato a Bruxelles nel 2001 un’audizione con esperti governativi per discutere le proposte di modifica alla direttiva sul credito al consumo.

Il silenzio normativo fu interrotto nel 1999 quando il Comitato Economico e Sociale decise di affidare alla Sezione “Mercato unico,

produzione, e consumo” l’elaborazione di una relazione informativa sul tema “Sovraindebitamento delle famiglie”. La relazione raccomandava alla Commissione di elaborare un Libro verde relativo al sovraindebitamento delle famiglie in Europa, nel quale riferisca in merito agli studi già esistenti in materia, faccia il punto della situazione dei regimi giuridici e dei dati statistici dei diversi Stati Membri e dei paesi candidati all’adesione, cerchi di dare una definizione univoca di sovraindebitamento e definisca gli orientamenti che ritiene opportuno seguire successivamente allo scopo di realizzare tali obiettivi. La Commissione a proposito degli studi da presentare, si adopererà in ambito statistico lasciando inadempito lo studio di diritto comparato. Dai convegni e dalle audizioni susseguitesi negli anni, emergeva la necessità di prevenire e affrontare il sovraindebitamento in quanto fenomeno ostacolante uno degli obiettivi principali della Comunità Europea quale il Mercato Unico poiché tende a influenzare la fiducia degli investitori, a sfavorire lo sviluppo del credito transfrontaliero e a minare la libertà di circolazione dei beni, dei capitali, delle persone e dei servizi.

Di spicco risultano essere gli interventi del Comitato Economico e Sociale Europeo prodotti nell’ultimo decennio.

Il primo intervento degno di nota è il Parere sul tema del “Sovraindebitamento delle famiglie “(2002/C 149/01). In esso il Comitato ripercorre i precedenti studi e interventi, analizza le cause e le conseguenze, individuando come causa principale del sovraindebitamento dei consumatori il ricorso al credito al consumo; esorta all’armonizzazione normativa e conclude con una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione, agli Stati membri, al Consiglio e al Parlamento europeo. Alla Commissione raccomanda di pubblicare gli studi in merito agli aspetti statistici e di prodigarsi per far elaborare uno studio sul diritto comparato del sovraindebitamento in Europa; di preparare il prima possibile un Libro verde che analizzi le conseguenze della situazione nella prospettiva di realizzazione del mercato interno; di proporre le misure di armonizzazione del quadro giuridico di prevenzione e soluzione delle situazioni di sovraindebitamento; di realizzare e definire una rete di scambi di informazione tra gli Stati membri per seguire l’evolversi del fenomeno del sovraindebitamento delle famiglie negli stati membri e nei paesi candidati all’adesione , al fine di creare un Osservatorio europeo del sovraindebitamento; di non sottovalutare gli effetti che l’adozione di misure in vari settori delle politiche comunitarie in specie nell’ambito

del credito al consumo e ipotecario, le comunicazioni commerciali, possono avere sul nascere o sull'aggravarsi del sovraindebitamento delle famiglie. Gli Stati membri vengono esortati a prendere in considerazione la possibilità di disciplinare taluni aspetti giuridici del sovra indebitamento in un regolamento parallelo a quello per l'insolvenza delle imprese; a sollecitare la Commissione affinché alla luce dell'esperienza acquisita e dello scambio di informazioni con gli Stati membri presenti delle proposte di armonizzazione sui contratti di credito, sul ruolo degli intermediari di credito o delle società finanziarie; a stabilire codici di condotta su base volontaria per la risoluzione delle situazioni di sovraindebitamento; a promuovere sin dall'età scolare azioni di informazione e di istruzione con scopi preventivi del sovraindebitamento.

Il Comitato raccomanda congiuntamente al Parlamento Europeo e al Consiglio di riconoscere la necessità e l'impellenza di un'armonizzazione normativa comunitaria e di mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie per consentire alla Commissione di continuare a seguire il fenomeno del sovraindebitamento e di realizzare le iniziative da adottare per l'armonizzazione legislativa.

Il CESE interviene nel 2008 col parere sul tema “Credito ed esclusione sociale in una società opulenta” in cui passa in rassegna le questioni principali relative al sovraindebitamento, compara le soluzioni esistenti a livello nazionale, illustra le difficoltà e i difetti riscontrati, valuta la dimensione globale del problema e cerca di definire orientamenti e aree d'intervento a livello comunitario. Dal parere emerge una deviazione dell'opinione del Comitato sull'armonizzazione legislativa proposta nel parere del 2002 poiché dall'analisi svolta risultava che i modelli legislativi nazionali affermatasi nel tempo sono dissimili tra loro per origini, principi e metodi sicché la via migliore è un'armonizzazione dei principi fondamentali che ogni regime di diritto procedurale civile relativo alle situazioni di sovraindebitamento deve garantire. I principi fondamentali enunciati sono cinque.

In primo piano bisogna prevedere soluzioni rapide che tengano conto delle esigenze del soggetto, senza costi o con costi minimi tali da non scoraggiare il ricorso alle procedure e che non siano stigmatizzanti per i debitori; le misure, inoltre, devono salvaguardare gli interessi legittimi dei creditori ma riconoscere le responsabilità di questi rispetto al sovraindebitamento delle famiglie; è importante che le soluzioni favoriscano il raggiungimento del consenso e la stipula di accordi

volontari di pagamento a livello extragiudiziario e che permettano alle famiglie , nei limiti del possibile, di trattenere i beni essenziali al loro benessere, ad esempio la casa; le misure previste devono essere dotate di flessibilità tale da permettere la liquidazione dei beni pignorabili e la cancellazione dei debiti non pagati; da ultimo va prevista una consulenza specializzata al debitore per aiutarlo a non incorrere nei medesimi errori e a modificare il suo modelli di consumo e di indebitamento affinché possa cominciare da capo.

Il Consiglio d'Europa, nel 2004, è intervenuto in materia durante la “Ventiseiesima conferenza sugli aspetti sociali della giustizia” a Helsinki, adottando la Risoluzione: “*Seeking Legal Solution to Debt Problems in a Credit Society*”<sup>33</sup>. La risoluzione definisce la Società europea come società del Credito e considera il credito un fattore positivo di sviluppo che porta con sé il rischio di sovraindebitamento inteso come “ *situazione in cui il carico dei debiti di un debitore individuale o di una famiglia eccede la sua capacità di pagamento in una prospettiva a lungo termine*”; vengono fissati poi degli obiettivi che

---

<sup>33</sup> Si riportano per completezza gli obiettivi indicati dalla Conferenza al punto 12 della Resolution: 1) esame delle legislazioni vigenti e delle buone pratiche; 2) individuazione dei problemi riscontrati; 3) predisposizione di strumenti legislativi e rimedi pratici; 4) valorizzazione del ruolo delle corti e delle autorità amministrative e delle organizzazioni non governative coinvolte; 5) individuazione delle strade tramite cui dare assistenza agli Stati Membri.

propongono di esaminare le vigenti legislazioni e individuare le best practices, individuare eventuali problemi riscontrati, elaborare degli strumenti legislativi e dei rimedi pratici , valorizzare il ruolo delle autorità amministrative e delle organizzazioni non governative coinvolte. Frutto dall'attuazione di questi obiettivi è stato il Report in *“Legal solutions to debt problems in credit societies”* pubblicato nel 2005.

Un contributo importante deriva dalla Raccomandazione CM/REC (2007)<sup>8</sup> relativa alle soluzioni legali ai problemi di indebitamento. Essa esplicitamente rinvia al contenuto della risoluzione *“Seeking Legal Solution to Debt Problems in a Credit Society”* del 2005 ponendo l'accento sulla preferenza verso gli accordi extra-giudiziali tra creditori e debitore.

Il CESE nel recente parere *“Educazione finanziaria e consumo responsabile di prodotti finanziari”*<sup>34</sup> afferma la necessità di introdurre rimedi preventivi per contrastare l'insorgere del sovraindebitamento focalizzandosi su rimedi di tipo responsible borrowing.

---

<sup>34</sup> COMITAO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO. *“Educazione finanziaria e consumo responsabile di prodotti finanziari”*, Bruxelles, 14 luglio 2011.

In conclusione, si può notare l'evoluzione dell'approccio delle istituzioni europee al fenomeno. Dall'inerzia iniziale di fine novecento ai frequenti interventi dell'ultimo decennio.

A Bruxelles, il 12 dicembre 2014, si è tenuta una conferenza organizzata dalle competenti istituzioni europee intitolata “*A european strategy against overindebttness. What could be done at the EU- level?*”.

<sup>35</sup>Il programma della conferenza prevede la necessità di individuare una definizione univoca di sovraindebitamento, la definizione di una strategia per salvaguardare il mercato da pratiche ingiuste e prodotti tossici, di promuovere lo sviluppo di strumenti per individuare e risolvere situazioni debitorie in via preventiva e successiva.

La necessità di discutere nuovamente su tali argomenti deriva dal fatto che il sovraindebitamento oggi si è diffuso nel ceto medio e ormai tutti gli Stati membri vi sono affetti, tuttavia, il punto focale è che con essi potenzialmente lo sono tutti gli operatori economici incluse le piccole

---

<sup>35</sup> The European Economic and Social Committee (EESC), the European Consumer Debt Network (ECDN) and the European Financial Inclusion Network (EFIN) organized a conference on household over-indebtedness at the EESC premises, in Brussels, on 12 December 2014.” <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-household-over-indebtedness>.

medie imprese che potrebbero soffrire le conseguenze finanziarie del fenomeno.

## ***2. L'approccio dei paesi europei***

In un contesto caratterizzato dall'assenza di armonizzazione comunitaria in materia, i Paesi europei hanno dovuto affrontare il fenomeno adottando propri modelli legislativi per soccorrere gli individui e le famiglie sovra indebitate. Ogni stato è intervenuto con una politica propria, utilizzando regimi e fonti legislative differenti, e in contesti temporali non sempre contemporanei.

È possibile raggruppare i paesi in relazione alla politica adottata per fronteggiare il sovraindebitamento.<sup>36</sup>

Il primo gruppo di marca conservatrice esclude qualsiasi possibilità di cancellazione dei debiti dei consumatori; al suo interno, si distinguono due sottogruppi: l'uno più progressista, che nonostante escluda ogni forma di esdebitazione, estende la procedura concorsuale a tutti gli individui: ne è un esempio la Repubblica Ceca; l'altro più integralista

---

<sup>36</sup> Girone L., *Il tentativo del legislatore italiano di allinearsi agli ordinamenti internazionali con un provvedimento in materia di "sovraindebitamento" dei soggetti non fallibili nonché interventi in materia di usura ed estorsione (Disegno di legge C. 2364)*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, parte I- 2009.

che esclude il debitore civile da qualsiasi procedura concorsuale riservata, invece, al solo imprenditore civile. Adottano questa politica la Bulgaria, l'Ucraina e l'Ungheria. Un secondo gruppo di matrice moderata riconosce la possibilità di accordare il beneficio della cancellazione dei debiti ma solo nel caso in cui l'autorità giudiziaria ritenga che il soggetto richiedente abbia i requisiti richiesti: così la Danimarca, la Norvegia, la Finlandia, la Svezia, la Francia, il Portogallo, la Spagna. Non si tratta dunque di un meccanismo naturale, infatti, il numero dei richiedenti non coincide con quello dei beneficiari. Le procedure introdotte da questi paesi sono definite di debt mitigation. Esse tengono in considerazione la dimensione umana e sociale del debitore ma la logica di fondo rimane il rispetto del principio *pacta sunt servanda* e l'esdebitazione ne costituisce l'*extrema ratio*.

Infine i paesi dell'area progressista, che su esempio degli Stati Uniti, concedono addirittura la cancellazione in automatismo dopo un breve periodo dalla chiusura della procedura; riconducibile a questo gruppo è la legislazione inglese. Le procedure, da questi paesi implementate, mirano a consentire un fresh start al consumatore per reimmetterlo nel mercato e per farlo tornare a consumare e produrre reddito.

Gli ordinamenti per prevedere e gestire la crisi da sovraindebitamento hanno optato per procedure giudiziali e procedure stragiudiziali. In generale si possono distinguere due modelli: uno autoritario e l'altro amichevole o concordatario. Il primo prevede che la procedura sia gestita da un organo amministrativo o giurisdizionale che, applicando la legge, ha come scopo finale la liquidazione del patrimonio del debitore e come conseguenza l'estinzione dei debiti residui. Il secondo modello prevede l'intervento di un terzo solo per orientare o agevolare l'accordo, e prevede la soddisfazione anche se parziale dei creditori aderenti. La maggior parte dei Paesi europei ha preferito la modalità amichevole anche se sono presenti delle procedure miste ad esempio l'ordinamento francese prevede entrambe le procedure in via subordinata.

Di seguito sono esposti alcuni dei modelli legislativi più importanti.

L'ordinamento francese contempla, già dal 1989, una disciplina concernente la prevenzione e il regolamento delle difficoltà legate al sovraindebitamento degli individui singoli e delle famiglie. Si prevede una procedura distinta, anche nella natura giuridica, rispetto a quella concorsuale prevista per le imprese. L'obiettivo del legislatore francese, ricondotto a ragioni di solidarietà sociale, non consiste unicamente nel

predisporre strumenti idonei a soddisfare, nel miglior modo possibile, le pretese creditorie ed, al contempo, selezionare le famiglie meritevoli di ottenere nuovi finanziamenti e di continuare a far parte del sistema produttivo ma soprattutto, e con il sacrificio degli interessi dei creditori, nel provvedere al loro risanamento, sia attraverso l'elaborazione di un piano convenzionale di rientro sia attraverso misure dirette alla eliminazione della situazione debitoria. La procedura di sovraindebitamento, che si svolge su istanza del debitore dinanzi alla Commissione territorialmente competente, può idealmente essere divisa in tre fasi consequenziali: la fase di composizione amichevole (phase amiable); la fase di composizione controllata (phase de recommandation); la fase di congelamento della posizione debitoria (phase d'insolvabilité). Accolta la richiesta del debitore per accedere alla fase di composizione amichevole, la Commissione, alla presenza del debitore e dei suoi creditori, avvia le trattative che potranno condurre a un accordo su un piano di copertura del debito. Il Plan, in questo caso, assume la veste formale di un contratto che si perfeziona con la sottoscrizione del debitore e dei creditori compresi nel piano stesso. L'accordo raggiunto deve essere poi sottoposto al controllo di legittimità da parte del giudice dell'esecuzione, affinché questi

provveda alla sua omologazione. Tuttavia, è possibile che le parti non riescano a raggiungere alcun accordo sul piano di rientro, il che porta all'apertura della fase successiva. Sempre su istanza del debitore, la Commissione, provvedere essa stessa all'elaborazione di un piano di rimborso. Le due fasi della procedura, presuppongono, da parte del debitore, risorse tali da garantire l'attuazione del piano convenzionale di rientro e, al contempo, la sopravvivenza del proprio nucleo familiare. Nel caso in cui, non sussistano le risorse necessarie o queste non siano comunque tali da assicurare una soglia minimale, secondo uno standard di vita normale, allora la Commissione potrà disporre, in attesa di tempi migliori, il congelamento della posizione debitoria, per un periodo non superiore a tre anni, durante i quali il debitore dovrà cercare in ogni modo di migliorare la propria posizione economica. Al termine di tale periodo, la Commissione dovrà esaminare nuovamente la situazione del debitore la quale, se migliorata, permetterà di procedere all'adozione del plan; laddove, invece, essa sia rimasta invariata, la Commissione potrà proporre, accertata l'impossibilità di far fronte ai debiti, nonostante la moratoria, e l'involontarietà del perdurare della situazione economica passiva, la cancellazione totale o parziale dei debiti. Ulteriore ipotesi presa in considerazione dal legislatore francese,

è quella in cui il debitore si trovi in una situazione irrimediabilmente compromessa, caratterizzata dall'assenza di qualunque prospettiva di recupero. Il *rètablissement personnel* consiste, pertanto, in un procedimento avente funzione liquidatoria da inquadrare sistematicamente, secondo alcuni, tra la procedura di *Surendettement* e le procedure concorsuali; mentre, secondo un diverso orientamento, esso rappresenterebbe solo una modalità di conclusione della procedura di sovraindebitamento, quando non sia stato possibile giungere ad una soluzione alternativa.

L'*Insolvenzordnung* (InsO) <sup>37</sup>tedesca, anch'essa finalizzata alla riabilitazione del debitore comune, prevede tre distinte procedure. La piccola esdebitazione e la procedura d'insolvenza semplificata sono dedicate agli insolventi civili, definibili come consumatori, mentre la procedura di liberazione dai debiti residui è dedicata a tutte le persone fisiche, a prescindere se qualificabili o meno come consumatori.

Per quanto concerne la prima procedura, il presupposto oggettivo per potervi accedere, è che nei sei mesi antecedenti il debitore abbia tentato di raggiungere un accordo stragiudiziale con i propri creditori. Soltanto

---

<sup>37</sup> Brescia, Caldiero, Damiani, Gioia, La composizione della crisi da sovraindebitamento, capitolo III "Il sovraindebitamento negli altri paesi", Maggioli 2013.

quando tale tentativo sia stato inutilmente esperito, il debitore potrà ricorrere all'autorità giudiziaria, presso la quale dovrà depositare la proposta di accordo sul piano di rientro, unilateralmente predisposto dal debitore, senza la mediazione della corte e senza la partecipazione attiva dei creditori, chiamati unicamente ad accettare o meno la proposta. La facoltà di respingere il piano è attribuita al giudice e ai creditori, in questo caso potrebbe direttamente aprirsi la fase successiva dell'insolvenza semplificata. Altrimenti, il procedimento segue con l'accettazione del piano, per il quale si presume l'assenso dei creditori che non si siano esplicitamente opposti. Come per il piano convenzionale di rientro francese, l'accordo raggiunto assumerà la veste formale di un contratto. In caso di mancato raggiungimento dell'accordo, si apre la fase d'insolvenza semplificata, consistente in un vero e proprio procedimento con funzione liquidatoria, in cui l'attività di amministratore della massa fallimentare nella procedura ordinaria, è svolta da un fiduciario nominato dal giudice. La maggiore facilitazione introdotta consiste nella possibilità che il tribunale, su richiesta del fiduciario, disponga la rinuncia totale o parziale alla liquidazione. In questo caso, il debitore sarà tenuto a corrispondere, entro il termine indicato, un importo corrispondente al valore della massa fallimentare.

Quale istituto di carattere generale, l'Insolvenzordnung prevede, per tutte le persone fisiche, la liberazione dai debiti residui, che presuppone vi sia già stata la liquidazione dei beni del debitore, il cui ricavato non è stato però sufficiente a soddisfare per intero le pretese creditorie. Il debitore è ammesso alla presentazione di una domanda di liberazione, con cui sostanzialmente si impegna, per un periodo di sei anni, decorrenti dall'apertura del procedimento, a cedere a un fiduciario la parte pignorabile dei crediti derivanti dalla propria attività lavorativa. In altri termini, il debitore dovrà promettere, per tutta la durata del periodo, di fare tutto ciò che è necessario per adempiere le proprie obbligazioni e di tenere una condotta impeccabile. In particolare, la legge prevede quattro specifici obblighi a carico del debitore ammesso a tale beneficio: cedere al fiduciario la metà dei patrimoni ereditati; comunicare al fiduciario ogni cambio di residenza; adempiere tutte le obbligazioni della massa fallimentare nelle mani del fiduciario. Qualora non occorra alcuna violazione colpevole di tali doveri, trascorsi sei anni, il debitore, anche se egli è riuscito ad adempiere solo in minima parte le proprie obbligazioni, a fronte di una buona condotta, potrà ottenere la liberazione dai debiti residui.

La procedura concorsuale spagnola è stata introdotta dalla Ley Orgànica entrata in vigore il 1 settembre 2004 e più recentemente modificata dalla Legge del 10 ottobre 2011, n. 38203.<sup>38</sup> La procedura prevede due sub- procedimenti accessibili a qualsiasi debitore civile o commerciale. La Disciplina è unitaria secondo tre punti di vista. il primo è quello di unità legale ovvero di regolazione demandata ad un solo corpo normativo; il secondo è quello dell'unità soggettiva, cioè di irrilevanza della qualità soggettiva del debitore; il terzo concerne l' unità procedimentale nel senso di un solo procedimento a prescindere dal livello e dalla natura della crisi.<sup>39</sup> Nella procedura di tipo concordatario spagnola grande rilevanza rivestono gli stati soggettivi del debitore e più, in generale, la collaborazione prestata dal debitore. Infatti, se l'apertura del procedimento è stata richiesta dal debitore (concorso volontario), quest'ultimo mantiene la gestione e il possesso del proprio patrimonio. Diversamente se l'istanza è stata presentata dai creditori (concorso necesario) l'amministrazione dei beni verrà affidata

---

<sup>38</sup> Pulgar Ezquerra J., *La prevenzione ed il trattamento dell'insolvenza delle famiglie e dei consumatori nell'ordinamento spagnolo*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 1-2011, pp. 75-94.

<sup>39</sup> Brescia, Caldiero, Damiani, Gioia, *La composizione della crisi da sovraindebitamento*, capitolo III "Il sovraindebitamento negli altri paesi", Maggioli 2013.

agli organi concorsuali. L'atteggiamento collaborativo del debitore non consente comunque di ottenere il beneficio della esdebitazione, una volta chiusa la procedura. L'art. 178, comma 2, della Ley Organica dispone che il debitore rimane responsabile nei confronti dei creditori insoddisfatti. Questi ultimi, pertanto, potranno in caso di chiusura della procedura per insufficienza dei beni, iniziare le azioni esecutive individuali con possibile riapertura della procedura stessa.

Il Regno Unito<sup>40</sup> rappresenta una realtà a se stante, differenziata dal resto dell'Europa. Ha sempre avuto sin dal Medioevo una regolamentazione dell'insolvenza delle persone fisiche distinta da quella delle persone giuridiche. Il 6 aprile del 2009 il provvedimento "Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007" è entrato in vigore in Inghilterra e Galles con l'effetto di innovare le vigenti procedure esecutive, di modificare la corrente legge fallimentare e d'introdurre una nuova procedura fallimentare del tutto informale, per i piccoli debitori che non hanno prospettive di pagare i loro debiti. Questa nuova procedura semplificata si chiama "Debt Relief Order - (DRO)" (Ordine

---

<sup>40</sup> *Government set to review terms of debt relief orders*, <http://www.theguardian.com/money/2014/aug/02/government-review-debt-relief-orders-insolvency-bankruptcy>.

di sgravio dai debiti) ed è applicabile al debitore persona fisica che non è in grado di pagare i suoi debiti, con un indebitamento globale non eccedente le 15.000 sterline, con un totale di attivi di sole 300 sterline (ma il debitore può avere un'auto del valore fino a 1.000) che disponga di un reddito mensile disponibile, al netto di tasse e spese ordinarie, di 50 sterline e che sia domiciliato in Inghilterra o Galles o che qui è stato residente o abbia svolto attività imprenditoriale negli ultimi 3 anni. Il Debt Relief Order<sup>41</sup> è una vera e propria procedura concorsuale tipicamente amministrativa e burocratica infatti non è previsto l'intervento di tribunali o organi giudiziari. La procedura consiste nel proteggere il debitore dalle azioni esecutive individuali dei creditori e nei successivi dodici mesi normalmente porta all'esdebitazione del debitore. Il debitore che ha collaborato, dopo un anno, infatti, sarà liberato dal peso di debiti che non potrebbe altrimenti soddisfare.

Per ottenere il Debt Relief order, il debitore deve consultare un professionista espressamente autorizzato (Approved intermediaries) che redige un modulo di richiesta del provvedimento che viene inoltrato via Internet all' Official Receiver, l' organo pubblico che in Inghilterra

---

<sup>41</sup> *Options for paying off your debts*, <https://www.gov.uk/options-for-paying-off-your-debts/debt-relief-orders>.

e Galles opera come curatore fallimentare di Stato e che potrà concedere o meno il provvedimento richiesto. Volutamente la procedura è molto semplificata, e data la natura della platea dei debitori che potrebbero essere interessati, molto rapida e poco costosa. Tuttavia sono previste delle salvaguardie che dovrebbero proteggere i creditori da abusi.

Per quanto riguarda le fonti del diritto molti ordinamenti hanno affidato la composizione delle pendenze debitorie della persona fisica alla legge fallimentare, mentre altri, come quello francese, hanno optato per una sistemazione normativa all'interno del codice di consumo.

Si osserva come, al di là dei tecnicismi propri di ogni singolo ordinamento, si ripete un approccio costante alla materia, ossia quello di tutelare il soggetto debole evitando sia le ripercussioni sociali che si avrebbero in caso di insolvenza, sia di distruggere il patrimonio del soggetto dissestato. Questa evoluzione si può rinvenire anche nell'ordinamento italiano ove si è passati da una visione punitiva della procedura fallimentare, a una filosofia che cerca per quanto possibile di salvare il patrimonio del debitore, evitando gli esiti distruttivi cui tradizionalmente conduce il fallimento.

### ***3. Le iniziative del legislatore nazionale***

L'Italia ha introdotto una normativa volta alla gestione del sovraindebitamento e più in generale dell'insolvenza civile con grande ritardo rispetto agli altri Paesi europei. La procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento è stata introdotta con la Legge n. 3 del 2012 modificata dal Decreto sviluppo bis nell'ottobre 2012 e convertito con la legge del 17 dicembre 2012 n.221. La Legge ha così colmato una lacuna normativa che provocava una disparità di trattamento tra soggetti fallibili, secondo l'art. 1 della legge fallimentare, e soggetti non fallibili. Originariamente la Legge Fallimentare del 1942 prevedeva che fossero soggetti al fallimento e al concordato preventivo gli imprenditori commerciali, con esclusione esplicita degli enti pubblici e dei piccoli imprenditori e con esclusione implicita degli imprenditori agricoli, dei consumatori e di tutti gli altri soggetti non rientranti nella definizione di imprenditore commerciale (per esempio i professionisti o le associazioni e le fondazioni che non esercitano attività di impresa). La circoscrizione della disciplina agli imprenditori commerciali risale all'epoca medioevale in cui l'insolvenza era disciplinata dallo *Ius*

*mercatorum* che si riferiva solo i mercanti<sup>42</sup>. A seguito delle recenti riforme, restano soggetti al fallimento e al concordato solo gli imprenditori commerciali; si confermano quindi le esclusioni degli imprenditori agricoli, dei consumatori, degli enti pubblici e delle altre categorie dei non imprenditori, mentre al posto di piccoli imprenditori si preferisce oggi parlare di imprenditori di modeste dimensioni o imprenditori “sotto soglia”. Infatti, i soggetti fallibili sono solo quelli individuati dalle soglie indicate dall’art. 1 della legge fallimentare.

Mentre l’imprenditore commerciale insolvente può liberarsi dalle obbligazioni non soddisfatte mediante una proposta di concordato preventivo o, in caso di intervenuto fallimento, di concordato fallimentare o comunque di accedere, se imprenditore individuale, all’esdebitazione ai soggetti privati ciò non è concesso. Infatti essi sono soggetti alle norme del diritto comune in base alle quali i creditori possono soddisfarsi su beni e crediti presenti e futuri del debitore. Vi è quindi una responsabilità patrimoniale perpetua che costringe i debitori sotto soglia a convivere per lungo tempo con l’indebitamento. Alla luce di quanto scritto, il sistema italiano, prima dell’intervento normativo in

---

<sup>42</sup> 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, pp. 425-453.

tema di composizione delle crisi da sovraindebitamento, può essere definito così dualistico *o puro* poiché prevedeva procedure speciali per le crisi delle imprese e strumenti del diritto comune per i debitori diversi o sotto soglia.<sup>43</sup> Nell'ultimo decennio sono rintracciabili diversi progetti che hanno tracciato le fondamenta per il percorso che porterà alla Legge n.3 del 2012 “Disposizioni in materia di usura e di estorsione nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento”. Tra i progetti , rilevanti sono stati : l'ipotesi dell'Adiconsum nel 2001 che mira a regolare l'insolvenza civile attraverso una procedura amministrativa ad hoc ,i provvedimenti di riforma della legge fallimentare ad opera della Commissione Trevisanato in cui si cerca di ricondurre la vicenda del debitore civile all'interno della procedura della crisi per l'imprenditore, il Ddl elaborato dalla Commissione Trevisanato-bis che ha una dose notevole di giurisdizionalizzazione della procedura e prevede l'applicazione delle norme sulla liquidazione concorsuale e infine la proposta contenuta nel progetto DS che pur facendo riferimento all'intervento del giudice cerca di apportare delle semplificazioni alla

---

<sup>43</sup> Dalla Relazione del Guardasigilli alla legge fallimentare del 1942: “sono fin troppo note, perché qui debbano essere richiamate, le ragioni che hanno determinato il sorgere del fallimento come istituto proprio dei commercianti: conviene solo ricordare che in questo senso è sempre stata la tradizione italiana, anche se le leggi moderne che ne hanno determinato la distinzione tra debitore commerciante e non commerciante ripetono la loro origine immediata dal codice francese”.

procedura. Questi importanti progetti saranno affrontati in maniera più estesa nei successivi paragrafi del presente capitolo.

Le origini della disciplina generale della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento vanno reperiti nella c.d. proposta D'Agrò d'ispirazione francese e nel disegno di legge Centaro/Caruso che prediligeva l'aspetto giudiziario. È poi col D.lg. 212/2011 del 22 Dicembre 2011 che ha trovato luce un sistema ibrido di composizione delle crisi dedicato ai soggetti non fallibili. Nella relazione illustrativa infatti viene affermato che esso *“trova la sua giustificazione nel contesto dell'attuale eccezionale situazione di crisi economica che investe indifferentemente famiglie e imprese e richiede una risposta urgente sul piano degli strumenti (processuali e non) per la gestione delle situazioni di conflitto nell'ambito dei rapporti civili ed economici”*. La L. n.3 del 27 Gennaio 2012, ha introdotto una procedura di *“composizione della crisi da sovra indebitamento”* dedicata a qualsiasi soggetto *“non assoggettabile alle vigenti procedure concorsuali”*. Essa nella sua versione originaria prevedeva soltanto la possibilità di un accordo tra debitore e creditori a contenuto dilatorio o remissorio, idoneo a porre rimedio alla situazione di sovraindebitamento, a cui si accompagnava il divieto di iniziare o

proseguire azioni esecutive, soggetto ad omologa da parte del giudice.

La legge fu modificata pochi mesi dopo con il D.L. 18 ottobre 2012, n.179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n.221. che tra le varie modifiche ha introdotto anche una procedura *ad hoc* per il consumatore. La nuova normativa prevede tre procedure di composizione della crisi: l'accordo del debitore, il piano del consumatore e in alternativa o, in talune specifiche ipotesi, in consecuzione ad entrambe le procedure la liquidazione del patrimonio.

La prima procedura di composizione è definita "accordo di composizione della crisi", può essere utilizzata sia da imprenditori che da non imprenditori e, secondo alcuni ha assunto molte caratteristiche proprie del concordato preventivo. La seconda procedura di composizione è definita "piano del consumatore", può essere utilizzata solo dai consumatori e non prevede la raccolta dei consensi dei creditori, ma solo la positiva deliberazione del giudice. Oltre a questi due strumenti, come già accennato, il legislatore ha previsto anche una procedura di liquidazione che è strutturata sullo schema del fallimento.

Tutti e tre gli strumenti sono accessibili su base volontaria, poiché l'iniziativa è riservata sempre e solo al debitore, salvo il caso di conversione delle procedure di composizione in quella di liquidazione,

che può essere disposta dal giudice anche su istanza di uno dei creditori (nei casi previsti dall'art. 14-quater). Si può notare quindi come l'orientamento dell'ordinamento italiano si sia evoluto nel tempo: da un approccio fortemente conservatore improntato alla *Perpetuatio obligationis* dell'insolvente civile, ad uno moderato e improntato al fresh start.

### ***3.1. Il disegno di legge ADICONSUM*** <sup>44</sup>

Questo primo progetto prescinde dalle procedure concorsuali e regola il sovraindebitamento attraverso una procedura, ad *hoc*, amministrativa. L'Associazione italiana a difesa dei consumatori e dell'ambiente, Adiconsum, ha presentato a fine 2001 presso il CNEL un disegno di legge del quale però non risulta alcun avvio di iter parlamentare. Lo scopo del disegno era porre rimedio al sovraindebitamento delle famiglie, consentendo alle persone fisiche insolventi il raggiungimento di un concordato con i creditori. Per sovraindebitamento, in questo caso, s'intende l'incapacità di far fronte alle proprie obbligazioni, purché si tratti di debiti contratti per esigenze diverse da quelle attinenti l'attività

---

<sup>44</sup> Maimeri F., *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*- 2/2004, pp. 421-437.

lavorativa svolta. I requisiti di accesso alla procedura si distinguono in soggettivi e oggettivi. I presupposti soggettivi prevedono che il soggetto debba essere una persona fisica ( o persone fisiche se la domanda è congiunta) non soggetta a procedure concorsuali previste dalla legge fallimentare, che percepisca reddito e/o sia titolare anche solo pro quota di beni mobili o immobili e che risieda nel territorio dello Stato italiano ovvero sia un cittadino italiano sebbene domiciliato o residente all'estero; i presupposti oggettivi di ammissione prevedono che la persona fisica debba essere insolvente e che tutti i rapporti obbligatori siano sorti in Italia o siano regolati dalla legge italiana e che si tratti di debiti contratti per scopi non estranei ai bisogni della famiglia intesi come le esigenze volte al mantenimento e sviluppo della famiglia, che la domanda di accesso alla procedura sia sottoscritta da uno o più terzi soggetti che danno il loro consenso a partecipare come garanti con tutti o parte dei loro beni mobili o immobili e infine che il richiedente non abbia già fatto ricorso alla procedura conclusasi con l'accordo dei creditori.

Il concordato<sup>45</sup> consiste nella predisposizione di un piano di ristrutturazione dei debiti che necessita dell'approvazione del debitore e dei creditori favorevoli che devono essere pari almeno al 50% del numero totale e rappresentare i tre quinti dell'ammontare complessivo dei crediti. Il ricorso alla procedura riveste la forma di una domanda corredata dai documenti riguardanti i rapporti obbligatori e da tre elenchi sottoscritti dal richiedente relativi a tutti i debiti non estinti, alle spese correnti necessarie al nucleo familiare e relativi ai beni mobili e immobili di proprietà del sovra indebitato e dei garanti. La domanda va presentata al Segretario sociale<sup>46</sup> del comune di residenza oppure ad una delle associazioni dei consumatori riconosciute ai sensi della legge n. 281/1998. La domanda entro trenta giorni dalla presentazione deve essere trasmessa alla Commissione nazionale per la risoluzione delle situazioni di sovraindebitamento. La Commissione istituita presso il ministero degli affari sociali e del welfare è composta da otto membri

---

<sup>45</sup> Comporta concessioni in termini quantitativi e qualitativi da parte dei creditori. Si tratta del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzarsi, al 70%, per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva di fidi denominati Confidi, e al 30% a favore delle fondazioni e associazioni riconosciute per la prevenzione dell'usura, iscritte in apposito elenco tenuto presso il medesimo Ministero.

<sup>46</sup> Il Segretario sociale deve essere nominato da ogni Comune ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge n. 328/2000.

nominati da tale dicastero di cui : cinque nominati su proposta di creditori appartenenti a varie categorie quali settore finanziario, settore assicurativo, settore della proprietà edilizia, settore fisco e previdenza ; due nominati su proposta di enti e associazioni rappresentative dei soggetti sovraindebitati; un presidente rappresentate la Banca d'Italia. La Commissione deve esaminare le domande di accesso, instaurare un contraddittorio attraverso la partecipazione attiva delle parti per raggiungere un concordato, proporre un accordo di ristrutturazione del debito, dichiarare la chiusura del concordato, censire i soggetti ammessi alla procedura e i creditori degli stessi. Il concordato stabilisce un termine non superiore a cinque anni entro il quale l'accordo deve essere eseguito. Il soggetto che ha ricevuto la domanda è tenuto al controllo e all'assistenza del sovraindebitato durante l'intera fase di esecuzione del concordato per garantire il buon esito. Si può notare come il disegno di legge sia influenzato dall'ordinamento francese, infatti, sia l'ambito di applicazione, sia il presupposto oggettivo che l'iter procedurale riconducono a quelli del *Surendettement des particuliers et des familles*.

### ***3.2. I lavori delle commissioni Trevisanato e Trevisanato-bis***

Nell'ambito della tormentata vicenda delle modifiche alla legge fallimentare, sono stati molti i progetti di riforma presentati tra i quali, alcuni, riportavano proposte per affrontare l'insolvenza civile del debitore. I progetti di riforma interessanti derivano dai lavori della Commissione Trevisanato, insediata presso il Ministero della giustizia nel febbraio del 2002 che ha terminato i suoi lavori nell'autunno del 2003 producendo due testi il primo denominato Libro della Commissione e il secondo denominato Testo alternativo, e della commissione Trevisanato bis insediatasi successivamente che ha prodotto una legge fallimentare. La Commissione originaria, nella Relazione generale, precisa che la procedura prefigurata intende perseguire un duplice importante risultato: *concentrare le iniziative esecutive in un'unica procedura sull'intero patrimonio del debitore e liberare quest'ultimo ove non particolarmente immeritevole, dai residui debiti eventualmente non soddisfatti.*

La commissione Trevisanato contempla una procedura con effetto esdebitativo quale conseguenza dell'esecuzione del piano di ristrutturazione concordato con tutti i creditori o in mancanza della liquidazione dei beni del debitore secondo le modalità previste per la procedura giudiziale di liquidazione opportunamente semplificate.

L'effetto del *discharge* rappresenta l'obiettivo primario e il dato caratterizzante della procedura delineata per l'insolvente civile<sup>47</sup>. Al contempo esso costituisce l'aspetto più critico in relazione alla possibilità di abusi; per tale ragione sono stati fissati i principi da seguire nella determinazione del contenuto e delle modalità di riconoscimento del beneficio nonché i limiti della sua concessione. L'esdebitazione non può essere riconosciuta se la stessa sia già stata concessa al debitore nei cinque anni anteriori l'apertura del procedimento, se il debitore abbia dolosamente arrecato pregiudizio ai creditori concorsuali nell'anno anteriore alla domanda o successivamente ad essa, o ancora se ricorra alcuna delle ipotesi in cui la legge esclude l'effetto esdebitativo all'imprenditore.

La commissione Trevisanato-bis nel titolo IV della nuova legge fallimentare, al titolo XIII "Esecuzione concorsuale minore" delinea una procedura semplificata per gli imprenditori aventi una soglia ridotta di indebitamento, nonché per i debitori non imprenditori con indebitamento superiore a 200.000 euro; il fine di questa procedura è quello di pervenire alla esdebitazione del debitore. Va osservato però

---

<sup>47</sup> Maimeri F., *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*- 2/2004, pp. 421-437.

che la soglia minima rende difficile la soluzione d'insolvenze di piccole dimensioni, per importi inferiori, infatti, il debitore non ha alcuna possibilità di attivare procedure specifiche dovendo solo subire iniziative di recupero individuali avanzate dai singoli creditori.

### ***3.3. La proposta del gruppo DS***

Il DDL elaborato dal gruppo DS nel luglio del 2004 delinea una duplice possibilità per le persone fisiche sovraindebitate di ottenere l'esdebitazione. Una prima possibilità prevede la redazione di un piano di regolazione dei debiti approvato dalla maggioranza dei creditori, eventualmente raggruppati in classi secondo interessi economici omogenei, e omologato dal giudice; in mancanza di approvazione del piano si procederà alla liquidazione di tutti i beni del debitore. L'alternativa prevede l'attivazione di una preventiva procedura stragiudiziale, da promuovere con istanza rivolta ad apposita Commissione di regolazione delle insolvenze da costituirsi presso ciascuna Camera di commercio formata da rappresentanti delle banche, delle associazioni di consumatori, delle associazioni locali di imprese, ed avente il compito di promuovere o di predisporre gli accordi fra

debitori in difficoltà e creditori da sottoporre all'omologa del Tribunale  
sulla base di apposita e semplificata procedura.

## Capitolo terzo

# LE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET DES FAMILLES

### *1. Il contesto storico: dall' Ancien Règime agli anni novanta*

La società francese dell' Ancien Regime era caratterizzata dall'autorità di un sovrano assoluto alleato con una Chiesa intollerante, dal diritto fondato sulle diseguaglianze di nascita, che tutelava i privilegi della nobiltà e del clero e non riconosceva il valore del merito e della competenza ed era caratterizzata anche da un ordinamento oppressivo che imponeva ai contadini le servitù personali e che in generale schiacciava i sudditi sotto il peso delle tasse. In generale, il contadino era costretto a corrispondere ai centri di potere una innumerevole serie di imposte: dalle corvees, spesso sostituite da pagamenti in denaro, al diritto di banno e ai prelievi feudali sul reddito dovuti al signore (che andavano dal 10 al 20 % dello stesso), per passare poi alle tasse pagate allo stato: imposte dirette, come quelle sulla proprietà denominate taglia

o indirette sui consumi, dette gabelle ( per esempio quella sul sale, prodotto indispensabile per la conservazione degli alimenti).

In questo contesto il contadino poteva imbattersi facilmente in una situazione d'indebitamento. Al riguardo potevano verificarsi due casi: quello in cui i debitori, titolari di beni in misura superiore ai debiti, erano bisognosi solo di una dilazione nei pagamenti e quello riguardante i debitori impossibilitati ad assolvere i loro obblighi di pagamento. I primi potevano ottenere la dilazione mediante *la lettre de r epit rivolta al re*; i secondi erano destinati alla povert . Questi ultimi erano ritenuti individui asociali, alla stregua dei pazzi e delle prostitute. Erano sottoposti a varie forme di costrizione fisica, soppresse solo nel 1867, durante il Secondo Impero, che spesso e volentieri portavano alla carcerazione. Si pu  cos  notare, la posizione aspra dell'Ancien Regime nei confronti della parte soccombente nel rapporto di credito.

La situazione cambier  con la Rivoluzione e, nella memorabile data del 26 agosto del 1789, i firmatari della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini" ispirati dalla filosofia Illuminista, proclamarono che «Gli uomini nascono liberi e uguali di diritto in diritto» ponendo fine alla rigida impostazione dell'Ancien Regime.

Nell'abolire le corporazioni professionali e le prescrizioni religiose limitanti in modo rilevante la libertà contrattuale, essi si prefiguravano di fare della persona e della volontà della persona la fonte del diritto contrattuale. Il principio dell'autonomia negoziale, codificato all'art. 1134, Code Civil, individuava difatti, nella volontà delle parti, il principio cardine del diritto delle relazioni negoziali.

Il contratto, espressione della volontà dell'individuo, fu elevato a rango di fonte del Diritto, alla stregua della Legge, quale espressione della volontà collettiva, mentre l'intervento dello Stato nell'economia subiva una notevole limitazione in quanto il contenuto dei contratti cessava di essere sottoposto al controllo delle pubbliche autorità. In questo contesto si diffondevano sempre di più i principi *roussoniani* di libertà ed eguaglianza "sostanziale" di cui ciascuno è portatore, per Natura ed emergeva la volontà di estenderli in campo giuridico.

Bisognerà attendere il Secondo Impero, e poi il sopraggiungere della III Repubblica, per vedere identificato il carattere solo apparente dell'eguaglianza tra i cittadini e della libertà contrattuale. Dietro questa nuova spinta e sotto l'influenza delle dottrine sociali andava facendosi strada una sorta di interventismo statale, cioè del riconoscimento

dell'intervento dello Stato nelle relazioni negoziali tra privati, a salvaguardia degli interessi e diritti dei bisognosi.

Con la crisi economica degli anni Trenta nel XX secolo, il Legislatore francese prendeva finalmente consapevolezza delle pressanti istanze della Società nella direzione di una attenuazione del rigore del vincolo contrattuale soprattutto nel caso in cui si comprovasse l'incapacità per il debitore di far fronte ai pagamenti. Con le leggi del 25 marzo 1936 e del 20 agosto 1936 per la prima volta, dopo la Rivoluzione, un debitore non esercente l'attività commerciale era "autorizzato" a non rispettare i "patti" contrattualmente assunti se l'incapacità definitiva di pagare i debiti viene accertata dal giudice. Nei decenni successivi però si assistette a un'inversione di rotta dettata dall'incremento della disoccupazione. Prendeva corpo l'opportunità d'introduzione nel sistema di sostanziali modifiche al diritto delle obbligazioni, e all'efficacia obbligatoria dei contratti, in ragione delle nuove affermazioni sociali di pubblico interesse. E quindi, due secoli dopo la dichiarazione del 1789, si introduceva in Francia, per la prima volta, il 31 dicembre del 1989, una procedura generale di regolazione degli interessi tra privati, non più avente il precipuo scopo di assicurare il pieno rispetto dei termini contrattuali, ma l'obiettivo di "dare una

risposta all'angoscia delle famiglie all'urgenza delle situazioni economiche e, non di meno, all'esigenza sempre più avvertita di una chiara responsabilizzazione dei prestatori di somme e mutuatari”.

## ***2. Gli interventi normativi dagli anni Ottanta ad Oggi***

Durante gli anni Ottanta il dibattito inerente il credito al consumo ed il suo sviluppo si orientava progressivamente verso il tema del sovraindebitamento poiché la continua evoluzione del ricorso al credito da parte del singolo individuo o della famiglia nel suo complesso, non faceva altro che aumentare i rischi cui potevano incorrere i suddetti soggetti. Nonostante il fenomeno fosse in continua espansione, non vi era ancora alcuna disciplina specifica al riguardo. Il 31 dicembre 1989 fu emanata la prima Legge sul sovraindebitamento chiamata “legge Neiertz” in onore del segretario di stato ai consumi che la propose. Essa è stata oggetto nel corso del tempo delle numerose riforme esposte nei paragrafi successivi.

### ***2.1. La legge Neiertz***

L'espansione del credito al consumo nella Francia degli anni Ottanta dipendeva essenzialmente dal calo del potere d'acquisto delle famiglie, sempre più indebitate per mantenere costante il livello dei propri consumi. Secondo uno studio della Banca centrale francese nel 2005 la forma di pagamento responsabile dell'ottanta per cento dei casi di indebitamento eccessivo verificatesi è il credito a lungo termine quasi sempre rinnovabile. Il riferimento è allo strumento finanziario ibrido quale il *credit revolving* affermatosi negli anni 80, avente la principale caratteristica della rinnovabilità in ragione della regolarità e della consistenza dei rimborsi.

Le vere e proprie crisi da sovraindebitamento che scatenarono il dibattito che terminò con l'intervento normativo del 1989, sono collegate ai fenomeni circoscritti ai fenomeni avvenuti nel settore immobiliare. La politica immobiliare pubblica dell'epoca, si fondava sulla logica del finanziamento delle acquisizioni immobiliari, attraverso l'utilizzo, per parte pubblica, di vere e proprie assegnazioni di risorse sotto forma di prestiti, appunto "dedicati", spesso in aggiunta alle risorse patrimoniali proprie, del privato. Il governo Barre del 1977 pensava così di aiutare il settore del "Mattone". Purtroppo la combinazione tra sostentamento pubblico finalizzato all'acquisizione

immobiliare e risorse personali, finiva col portare alla negazione stessa delle ragioni dell'intervento pubblico in ragione della funzione di garanzia di solvibilità, intesa come capacità di risparmio e regolarità nei pagamenti, rappresentata dalle risorse del privato. Accadde così che se un immobile di nuova acquisizione, soprattutto se di qualità media, per l'effetto della sua fruizione tende a perdere parte dell'originario valore, per il fenomeno del *décote*, e se, di contro, la corrispondente operazione di finanziamento è garantita proprio dal valore del bene finanziato, va da sé che proprio a seguito del *décote*, ed in assenza di risorse proprie sufficienti, il valore del bene appena acquisito viene a ridursi drasticamente, provocando il venir meno di quella funzione di garanzia, sulle somme prese a prestito. In conseguenza, il debitore viene improvvisamente a ritrovarsi nella grave situazione di difficoltà ad adempiere non facilmente superabile, nemmeno attraverso un'eventuale dismissione della proprietà immobiliare acquisita. Gran parte degli studiosi ravvisa una forma di responsabilità dei poteri pubblici dell'epoca per la mancata previsione di un vero e proprio obbligo di accertamento da parte del finanziatore circa l'effettiva capacità delle famiglie di far fronte alle obbligazioni assunte. Enormemente indebitate, svariate famiglie venivano private

dell'abitazione principale con procedure esecutive intentate dai finanziatori, senza che il debitore potesse beneficiare di una qualche forma di esenzione o di liberazione dall'indebitamento e spesse volte, il bene così acquisito dal finanziatore veniva offerto in vendita a meno della metà del valore d'acquisto. Tutto questo accadeva mentre il tasso di disoccupazione aumentava e il livello dei redditi diminuiva. Sino a quel momento la Francia era sprovvista di una disciplina di risoluzione globale dell'insolvenza del debitore civile fatta eccezione per la legislazione in vigore nell'Alsazia e nella Mosella. In queste regioni a seguito della Legge dell'Impero del 10 Febbraio codificata nella Legge del commercio del 1924 fu stabilito che il fallimento e la liquidazione giudiziaria fossero estese ai debitori non commercianti qualificabili come consumatori.

La disciplina del codice civile si preoccupava dei singoli rapporti obbligatori attribuendo ai debitori non più in grado di adempiere le proprie obbligazioni, solo la possibilità di avvalersi del beneficio dell'art. 1244, alinéa II, Code Civil, ed in particolare della dilazione giudiziale nei pagamenti per un tempo massimo di due anni; circostanza che nella pratica raramente portava alla completa estinzione dei debiti pregressi. Nel 1986 il segretario di stato ai consumi Neiertz propose una

generalizzazione del sistema previsto in Alsazia e Mosella ma trovò l'opposizione di un suo ministro. All'interno dell'ordinamento francese qualcosa si stava muovendo, tanto è vero che nei primi mesi del 1989 fu condotto un sondaggio riguardante i debiti dei singoli consumatori e delle famiglie nel loro complesso, un sondaggio dunque riguardante esclusivamente i debiti non professionali.

Nel 1989, dopo un lungo dibattito, il legislatore francese emanò la prima Legge sul sovraindebitamento chiamata Legge Neiertz in onore dall'allora segretario di stato ai consumi che la propose.

La legge del 31 dicembre 1989, n.1010 *relative à la prévention et au reglement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles*, entrata in vigore nel Gennaio del 1990, contiene la creazione di una procedura distinta rispetto a quella prevista per le imprese. La procedura ha una natura "ibrida" nel senso che consta di un aspetto amministrativo, con l'istituzione di corrette commissioni aventi il compito di esaminare le singole posizioni di un eccesso d'indebitamento e, in particolare, di elaborare piani negoziali di estinzione dei debiti, ed un aspetto giudiziale con l'assegnazione al giudice del potere di innalzamento del termine massimo di pagamento fino a cinque anni, come anche di riduzione del tasso di interesse e del

debito rimanente dopo l'esecuzione immobiliare dell'abitazione principale del sovraindebitato.

La soluzione così congeziata fu oggetto di aspre critiche che ritenevano l'estensione al debitore civile della procedura concorsuale, tipicamente prevista per le imprese, uno strumento di deresponsabilizzazione dei debitori, i quali avrebbero potuto liberarsi dalle proprie responsabilità, contravvenendo al canone di obbligatorietà dei contratti. L'introduzione della normativa portò all'aumento vertiginoso delle situazioni di crisi da sovraindebitamento sottoposte alle valutazioni delle commissioni amministrative e del giudice, sino al caos totale degli uffici pubblici amministrativi e giudiziari.

## ***2.2. La Legge n. 125 dell'8 febbraio 1995 e la legge n. 657 del 29 luglio 1998.***

Se negli anni Ottanta il sovraindebitamento era principalmente legato a una particolare forma di sovraesposizione debitoria rispetto alla propria capacità reddituale, negli anni successivi esso è stato caratterizzato specialmente dalla minore forza reddituale scaturente dalla crisi economica o dalla disoccupazione. Nel decennio successivo all'introduzione della Legge Neiertz si verificarono vari interventi riformatori. Nel 1995, per arginare l'ingorgo degli uffici giudiziari

prende consistenza l'esigenza di una sorta di ridefinizione del rapporto tra contesto amministrativo e giudiziale. A Febbraio la legge n. 125 assegnava alla commissione un ruolo da protagonista, introducendo il principio della preventiva ed esclusiva domanda da parte dei debitori rivolta alle commissioni allo scopo di accedere ad apposite misure legali di consolidamento o di riduzione dei debiti. In caso di mancato accordo tra debitore e creditori sul contenuto di piano di risanamento elaborato, la commissione ha altresì il compito di prescrivere alle parti le misure da adottare, sino ad allora di sola prerogativa giudiziale. In presenza di eccezioni, il giudice avrebbe opportunamente potuto intervenire, subentrando alla commissione, con il potere di imposizione di più idonee misure.

Se da un lato la riforma del 1995 raggiungeva lo scopo del "disingorgo" degli uffici giudiziari, dall'altro trascurava di conformare alle esigenze della società contemporanea le condizioni di ammissibilità della domanda, men che meno di precisare le misure giudiziali adottabili.

E dunque, di fronte all'incalzante precarietà lavorativa, nel Luglio del 1998, una legge di contrasto alle varie forme di esclusione sociale da eccessivo indebitamento della persona fisica, la Legge n. 657, affidava per la prima volta alle commissioni di sovraindebitamento la possibilità

di dare precise indicazioni sul cammino da intraprendere nella prospettiva della risoluzione dello stato di insolvenza, mentre ai giudici dell'esecuzione il potere di adozione di misure radicali di completa estinzione dei debiti al termine di una moratoria triennale.

Nonostante gli interventi del legislatore, il debitore beneficiario di un piano di risanamento per via amministrativa, raramente ritrovava un equilibrio finanziario: dal 1989 al 2002, su 1.100.000 di famiglie passate al vaglio delle commissioni, solo 300.000 realmente “uscirono” dalla condizione di difficoltà.

### ***2.3. La legge n. 710 dell'1 agosto 2003***

La legge n. 710 del 2003: *d'orientation et de programmation pour la rénovation urban*, cui è stata data attuazione nel febbraio 2004 con il decreto n. 180, relativo al trattamento delle situazioni di sovraindebitamento delle persone fisiche e modificante il titolo III del libro III del *Code de la consommation*, ha introdotto una procedura collettiva finalizzata alla vendita dei beni del debitore con “annullamento” dei debiti non professionali. Essa era riservata a coloro i quali si trovavano in una situazione sin dall'inizio insanabile. Il debitore poteva richiedere alla commissione territoriale competente di instaurare dinanzi al giudice una procedura di risanamento sulle linee

guida di quella concorsuale. Essa si apre con l'emanazione di un provvedimento di apertura, cui segue la nomina di un soggetto abilitato alla redazione dello stato passivo e la nomina del liquidatore per la vendita dei beni , infine l' emanazione di un provvedimento di chiusura della procedura. Fu quindi ammessa la possibilità di avvalersi della disciplina sull'insolvenza civile dell'Alsazia-Mosella, che forniva ai debitori residenti la possibilità di scegliere tra l'opzione di intraprendere la procedura dedicata all'insolvenza civile dal diritto concorsuale oppure quella della risoluzione della crisi da sovraindebitamento nei termini e secondo le modalità fissate dal Code de la consommation. L'intervento del 2003 solo in apparenza segnò un cambiamento di rotta rispetto al passato e ai principi del diritto contrattuale, nella realtà si omologava all'originaria impostazione, dal momento che permetteva ai due regimi di coesistere in forma parallela: quello valevole per i debitori il cui stato si presentava non irrimediabilmente compromesso, attraverso le misure introdotte nel 1989 da un lato; quello utilizzabile dai debitori la cui condizione economico finanziaria si presentava definitivamente compromessa, attraverso le misure “radicali” introdotte dalla legge del 2003, dall'altro.

#### ***2.4. La riforma organica nel 2010***

La disciplina del sovraindebitamento civile è stata, in Francia, nuovamente oggetto di riforma nel 2010 con la legge dell'1 Luglio, che ha conferito al trattamento delle crisi un mero carattere amministrativo.

Per perseguire l'obiettivo, da una parte di garantire una maggiore protezione ai diritti del debitore, e dall'altra l'economicità e lo snellimento e, non di meno, l'efficacia delle procedure, il Legislatore del 2010 ha esteso le competenze delle commissioni dipartimentali amministrative conferendole il potere di emanare raccomandazioni volte al ripristino personale del debitore, senza l'intervento del giudice nella fase liquidatoria.

Con la riforma del 2010, l'intervento del giudice, si limita alle sole ipotesi strettamente necessarie alla conservazione di interessi fondamentali risolvendo così l'ingorgo nei tribunali e eliminando anche i pesanti costi di funzionamento.

Tra gli interventi più importanti introdotti dalla riforma, ci sono la riduzione dei termini della fase istruttoria delle commissioni e della durata massima delle misure di esdebitazione adottabili, la sospensione e la chiusura delle procedure esecutive, l'ampliamento dei compiti delle commissioni di sovraindebitamento e specialmente avuto riguardo

alla così detta procedura di risanamento personale nel qual caso la commissione ha il potere di esprimere raccomandazioni senza la necessità di omologa giudiziale.

Il Legislatore del 2010 quindi ha ridimensionato la valenza dei principi generali del diritto dei contratti e della procedura, rispetto alle grandi difficoltà economiche delle persone fisiche e delle famiglie, dando così effettivamente avvio ad un nuovo corso contrassegnato da un vero e proprio “diritto sociale delle obbligazioni”.

### ***3. Le Surendettement des particuliers et des familles***

La procedura di Surendettement è disciplinata dagli articoli 331-1 e seguenti del Libro terzo del Code de La Consommation. La collocazione della disciplina nel Code de la Consommation mette in evidenza la differente natura giuridica della procedura in esame rispetto a alle procedure concorsuali previste per le imprese.

#### ***3.1. Gli organi della procedura***

Il motore della procedura è costituito da due organi: la Commissione territoriale di sovraindebitamento e il giudice dell'esecuzione. La Commissione è un organo amministrativo che riveste un ruolo principale nella procedura. Essa è affiancata dal giudice il cui ruolo nel corso del tempo è stato ridimensionato.

Il Consiglio economico e sociale ha raccomandato delle consultazioni, con cadenza annuale, tra i responsabili delle segreterie delle commissioni di sovraindebitamento ed i giudici, finalizzate alla ricerca di una continua armonizzazione tra le parti.

### ***3.1.2. La Commission Departemental de Surendettement***

L'art 331-6 del Code de la Consommation, nel primo comma, afferma che la *Commission* ha lo scopo di conciliare la parti al fine di elaborare *un plan conventionnel de redressement* approvato dal debitore e dai suoi principali creditori. La *Commission Departemental de Surendettement*, cui il suddetto articolo si riferisce, è l'organo di natura amministrativa che funge da mediatore nella composizione degli interessi contrapposti tra le parti del rapporto di credito. La corretta e concreta realizzazione della composizione di interessi contrapposti è consentita dalla terzietà e dall'autorevolezza che caratterizza i componenti della *Commission* rispetto ai soggetti coinvolti nella procedura. L'art 331- 1 del Cod. Cons. stabilisce che ogni Dipartimento amministrativo deve istituire almeno una Commissione territorialmente competente ed essa deve essere composta dal rappresentante dello Stato nel *département*, dall'intendente di finanza, dal direttore dei servizi

fiscali, o da un loro rappresentante, da un rappresentante locale della Banque de France, che assicura il servizio di segreteria, e da due rappresentanti pubblici scelti, uno su proposta delle associazioni francesi degli istituti di credito e degli investitori, ed uno su proposta delle associazioni dei consumatori. È designato anche un membro supplente scelto secondo gli stessi criteri; alle riunioni della Commission è richiesta la partecipazione di un soggetto di provata esperienza nel campo dell'economia familiare e sociale e di un giurista di chiara fama con funzione esclusivamente consultiva.

L'attività della Commission si concretizza nella redazione di un vero e proprio accordo negoziale, il c.d. piano convenzionale di rimborso, in cui devono essere inserite tutte le misure necessarie per il rientro della situazione debitoria e la loro concreta realizzazione. La Commission è dotata di poteri strumentali e connessi al raggiungimento dell'accordo tra i soggetti coinvolti. Essa può, convocare le parti e suggerire soluzioni o proporre raccomandazioni all'autorità giudiziaria. Le misure da inserire nel Plan sono a discrezione della Commission, infatti, non esistono prescrizioni o ambiti applicativi specifici poiché potrebbero ostacolare il raggiungimento di un accordo tra le parti. Esse possono consistere nella ridefinizione delle scadenze dei pagamenti,

nella dilazione dei debiti singolarmente considerati, nella riduzione dei tassi di interesse o, addirittura, nell'eliminazione della decorrenza degli interessi stessi.

La Commission svolge un ruolo di mediazione anche per quanto riguarda l'informazione concernente la posizione debitoria verso tutti i soggetti interessati: i creditori ed eventuali garanti. Essa comunica le informazioni acquisite circa la situazione debitoria e le comunica ai soggetti interessati in modo da salvaguardare, da un lato, le esigenze di riservatezza proprie del debitore, e dall'altro, permettere un più agevole raggiungimento dell'accordo. L'organo amministrativo svolge, dunque, una funzione di filtro tra il debitore e i creditori che è funzionale nel determinare la fiducia verso la Commission ed il suo lavoro presupposto necessario per il buon funzionamento dell'intero sistema. Il carattere amministrativo della Commission è denotato dalla stretta collaborazione di essa con il prefetto il quale interviene nel controllo dell'uniformità di trattamento con riguardo alle varie situazioni debitorie, svolgendo un compito di vigilanza sull'organizzazione dell'Autorità amministrativa stessa.

### ***3.1.3. L'autorità giudiziaria***

Il ruolo dell'autorità giudiziaria è stato oggetto nel tempo di varie riforme, l'ultima è quella del 2010 che tra gli obiettivi da perseguire annoverava anche la ridefinizione della *mission* del tribunale oggi sostanzialmente confinata all'omologazione delle raccomandazioni della Commissione, all'esame delle eccezioni sollevate dalle parti e allo svolgimento della procedura di risanamento personale con la liquidazione giudiziale.

L'art L330-1 del Code de la Consommation elenca i momenti della procedura in cui il giudice dell'esecuzione può essere chiamato in causa.

Il giudice ha un ruolo esclusivo nell'ambito della risoluzione di controversie circa le eccezioni sollevate dalle parti che spesso riguardano le decisioni della Commission sulla ricevibilità o meno della documentazione del debitore o quando si tratta della valutazione della buona fede del debitore, elemento indispensabile per poter beneficiare della procedura in questione; Nonostante la Commission sia l'organo principale della procedura , in alcuni casi essa necessita per esplicitare le sue funzioni dell'intervento dell'autorità giudiziaria. Infatti, la Commission per informarsi sulla situazione finanziaria del debitore

dispone esclusivamente delle dichiarazioni dallo stesso fatte nel momento della presentazione della documentazione e delle prove fornite dai creditori coinvolti nella procedura. In casi di difficoltà, può chiedere al giudice dell'esecuzione una verifica dei crediti oggetto della procedura, tuttavia quest'ultimo non può prendere questa iniziativa d'ufficio. La Commission ha il potere di imporre delle misure che richiedono l'omologazione del giudice, per essere esecutive e inoltre ha il potere di emettere raccomandazioni in ragione delle misure inserite nel Plan per rafforzare i diritti e gli interessi dei creditori e dei debitori. Possono essere raccomandate, su proposta speciale e motivata, due tipi di misure tra quelle indicate dall'art. L. 331-7-1 (*Code de la consommation*): la riduzione dell'ammontare dovuto a titolo di rimborso di un prestito immobiliare, in caso di vendita forzata o consensuale dell'abitazione del debitore finanziata dal suddetto prestito; l'adempimento parziale dei debiti anche fiscali, in combinazione con altre misure adottabili dalle commissioni.

Inoltre, la commissione può sempre raccomandare che queste misure siano subordinate al compimento da parte del debitore di atti volti a facilitare, o a garantire, il pagamento del debito. Infatti, la Commission può raccomandare al giudice di omologare provvedimenti che vietino

al debitore di compiere qualsiasi atto che possa compromettere la sua solvibilità, di compiere un atto di disposizione rientrante nella normale gestione del patrimonio e in ultimo vietare anche l'adozione di una qualsiasi garanzia da parte del debitore. Si tratta, in tal caso, di misure a connotazione esecutiva se e nella misura in cui saranno omologate dal giudice, e in ogni caso impugnabili giudizialmente.

La riforma del 2010 riconosce all'organo amministrativo il potere di raccomandare la procedura di risanamento personale del debitore, qualora i beni di quest'ultimo non siano già oggetto di una liquidazione giudiziale. La procedura suddetta rappresenta ormai l'unica procedura di trattamento del sovraindebitamento di stretta competenza giudiziale.

### ***3.2. I presupposti di accesso***

La disciplina del *Surendettement des particuliers* è fondata su una serie di principi stabiliti dal Code de la Consommation e dalla giurisprudenza.

L'art 330-1 fornisce la definizione del fenomeno in esame, configurandolo come una situazione caratterizzata dall'impossibilità manifesta del debitore in buona fede di far fronte all'insieme dei suoi debiti non professionali esigibili a scadenza. La norma considera forma di sovraindebitamento, anche il caso in cui si presenti un'impossibilità

manifesta, per una persona fisica in buona fede, di far fronte all'impegno da lei stessa dato di garantire o di pagare in solido il debito di un imprenditore individuale o di una società. Lo stesso articolo inoltre introduce il principio secondo il quale l'essere proprietario dell'abitazione principale non preclude la connotazione di insolvenza da sovraindebitamento del debitore, infatti, la titolarità del debitore della propria abitazione non comporta la non applicabilità della procedura sul sovraindebitamento civile, se l'entità del bene, al netto delle spese di vendita e di cambio di dimora, non è sufficiente a garantire la continuità nei pagamenti pendenti.

Ritrovarsi nella situazione di sovraindebitamento nella forma su esposta, non è sufficiente all'apertura della procedura di surendettement poiché è necessaria la presenza di altri presupposti sia soggettivi sia oggettivi.

Dal punto di vista soggettivo il debitore, che con la sua istanza attiva la procedura dinanzi alla Commission de Surendettement, deve avere la nazionalità francese o se straniero, deve essere domiciliato in Francia. Esso deve aver contratto i debiti non svolgendo attività economica. La legge di *sauvegarde* del 2005 ha esteso l'ambito soggettivo rendendo assoggettabili alla procedura gli artigiani, gli agricoltori e i

professionisti indipendenti che possiedono determinati requisiti. I primi due devono svolgere il proprio lavoro personalmente senza l'utilizzo di personale o in alcuni casi riducendolo al minimo; i professionisti devono prestare a seconda dei casi determinate garanzie.

Un presupposto di notevole rilievo è lo stato di buona fede del debitore. È in buona fede chi collabora attivamente alla realizzazione dell'accordo comunicando tutte le informazioni riguardanti la propria situazione patrimoniale senza reticenze e senza falsità. La buona fede è presunta, salvo la prova contraria del creditore il quale può dimostrare la mala fede del debitore provandone la falsità o l'inesattezza delle dichiarazioni, i tentativi di occultamento o il disfarsi dei beni aggredibili dai creditori o provando che l'aggravamento della situazione patrimoniale del debitore è dovuto al comportamento imprudente di questo. La giurisprudenza ha avuto un ruolo rilevante nel determinare i presupposti oggettivi utili alla Commissione per individuare le tipologie di debito assoggettabili alla procedura. Si considera rientrante nella procedura di Surendettement ogni debito contratto per ragioni "*n'ayant pas de rapport direct ou indirect avec l'activité économique*", sono esclusi quindi i *dette professionnelle* ossia i debiti d'impresa, sia essa commerciale, artigianale o agricola; in caso di debiti contratti in

situazioni ibride quali un debito contratto da un amministratore di fatto , da un socio, o da un dipendente di un'impresa, la giurisprudenza ,mediante un'indagine caso per caso , ne ha stabilito o meno l'assoggettabilità alla procedura. Dalle sentenze della Cass. Civ. si deduce sono compresi nella procedura il debito contratto dal coniuge dell'imprenditore o il debito contratto dal soggetto che funge da garante per il prestito della società in cui coniuge è socio o dipendente. Sono ammessi i debiti verso gli istituti di credito come il mutuo per l'acquisizione della prima casa ed i debiti connessi con la vita quotidiana di una qualsiasi persona fisica come le spese di locazione e le spese per l'arredamento. Non possono essere posti all'attenzione della Commission i debiti contratti con l'erario. Questi ultimi sono considerati speciali rispetto al tradizionale indebitamento e non sono suscettibili di negoziazione; pertanto qualora tra i debiti indicati dal debitore vi siano anche debiti di questa natura, la Commission può informare l'Ufficio delle imposte e consigliare, con raccomandazione assolutamente non vincolante, la remissione o la riduzione delle somme. in ogni caso, il debito di imposta, anche se indirettamente, sarà preso in considerazione dalla Commission nel momento della predisposizione del Plan; inoltre la presenza all'interno della

commissione stessa del direttore dei servizi fiscali rende più agevole la soluzione dell'indebitamento fiscale nella sede funzionale competente. Infine sono esclusi dall'accordo i debiti alimentari e i debiti pecuniari dovuti alle vittime di reati per i quali vi è stata condanna salvo accordo specifico col debitore; sono esclusi i debiti pecuniari per ammende a fronte d'illeciti penali.

Il debitore può decidere quali debiti porre all'attenzione della Commissione, in questo modo si vuole consentire a esso di mantenere comunque un controllo sulla gestione familiare.

### ***3.3. L'iter procedurale***

La procedura di surendettement si attiva quando il debitore deposita la domanda presso l'ufficio della segreteria della commissione territorialmente competente. Nel caso in cui, il debitore presenti la domanda a una commissione incompetente a livello territoriale, essa d'ufficio dovrà trasmettere la suddetta domanda alla commissione competente, la quale a sua volta invierà un avviso al debitore informandolo dell'autorità cui è stato trasmesso il dossier.

La domanda deve necessariamente comprendere la descrizione della situazione familiare del debitore, l'ammontare dettagliato delle risorse e dei beni in possesso dello stesso e l'elenco dei debiti con i nomi e gli

indirizzi dei relativi creditori. In allegato alla domanda sono richiesti: il documento di riconoscimento, il libretto di famiglia, i movimenti degli ultimi tre mesi riguardanti i conti correnti del soggetto interessato e infine una lettera dove sono esposte le cause del sovraindebitamento; la domanda deve essere scritta e motivata. Una volta depositato il materiale, sarà onere dell'ufficio di segreteria della Commission, informare le parti coinvolte e in particolare il debitore delle conseguenze del deposito della domanda. Dovrà comunicare che le informazioni riguardanti i debiti saranno trasmesse ai creditori e che a seguito della valutazione di ricevibilità della domanda seguirà d'ufficio l'iscrizione nel *Ficher nationale des incidents de remboursement des crédits accordés aux personnes physiques* ( FICP ) , un registro tenuto e gestito dalla Banca di Francia. Inoltre è onere della segreteria comunicare l'apertura del procedimento non solo al debitore e ai suoi creditori, ma anche a coloro che hanno prestato garanzie al debitore e che dunque devono essere considerati soggetti interessati allo svolgimento della procedura. La commissione ha il compito di valutare la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi di accesso e in seguito dichiarare la ricevibilità o meno della domanda motivando la scelta. Tale decisione potrà essere contestata dinanzi al giudice entro

quindici giorni dalla comunicazione. L'autorità amministrativa, considerata, ricevibile la domanda del debitore, deve comunicare ai creditori, tramite lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, lo stato passivo del debitore compilato in base alle informazioni raccolte e alla dichiarazione del debitore; i creditori hanno trenta giorni di tempo a disposizione per contestare l'ammontare del proprio credito, contestazione che deve necessariamente essere supportata da adeguate giustificazioni. Qualora entro il termine suddetto, il creditore non abbia contestato la dichiarazione del debitore sul credito oppure, pur avendola contestata, non ha provato le proprie ragioni, sarà considerata definitiva la dichiarazione del debitore, sia con riferimento all'ammontare del credito sia con riferimento alle caratteristiche del debito. La Commission non è legittimata a decidere sulla contestazione dei crediti ma può farsi promotrice anche di una domanda per conto del debitore di fronte al giudice dell'esecuzione.

Avviata la procedura, spetta alla Commission decidere la sospensione dei procedimenti esecutivi già pendenti nei confronti del debitore. Se ritenuta necessaria dovrà ricorrere al giudice dell'esecuzione per chiedere la sospensione delle suddette procedure; in casi di urgenza, supportata da ragioni di giustizia sostanziale e finalizzata a un più

semplice perfezionamento dell'accordo, tale richiesta potrà essere presentata anche prima della pronuncia di ricevibilità della domanda, quindi prima ancora che la procedura di fronte alla Commission sia formalmente aperta. Nella fase di accertamento della situazione patrimoniale del debitore la Commission svolge una vera e propria attività istruttoria: può, convocare il debitore e i creditori, può richiedere informazioni alle amministrazioni pubbliche, agli istituti di credito, alle associazioni di assistenza e previdenza sociale, può chiedere che vengano svolte indagini in ambito economico-sociale per chiarire il contesto nel quale si è realizzato l'indebitamento.

La procedura in esame può essere idealmente divisa nella fase di composizione amichevole (*phase amiable*), nella fase di composizione controllata (*phase de recommandation*) e nella fase di congelamento della posizione debitoria (*phase d'insolvabilité*).

Le tre fasi sono consequenziali l'una all'altra, nel senso che la Commission inizia sempre con la composizione amichevole e solamente se, a seguito di questa, non risulta possibile raggiungere un accordo, passerà alle fasi successive.

### ***3.4.1. La phase amiable***

La composizione amichevole si apre con la verifica della ricevibilità della domanda depositata dal debitore alla Commission territorialmente competente. L'organo amministrativo ha tre mesi di tempo per vagliare la ricevibilità della domanda, accertandosi che il debitore si trovi nella situazione definita dall'art 330-1 e presenti tutti i requisiti per l'accesso alla procedura. La Commission provvede a redigere una situazione contabile sullo stato del patrimonio del debitore e comunicarla ai creditori e al debitore. I creditori hanno a disposizione un termine di trenta giorni, qualora essi siano in disaccordo con la ricostruzione patrimoniale operata dalla Commission concernente le risorse del debitore, per fornire alla Commission stessa tutti i ragguagli necessari relativi ai propri crediti; in caso di mancata contestazione da parte dei creditori, trascorso il termine di trenta giorni, i crediti sono considerati di ammontare pari a quanto dichiarato dal debitore dinanzi alla Commission. Il debitore entro un termine di venti giorni ha la facoltà di contestare la ricostruzione contabile del proprio patrimonio effettuata dalla Commission.

In assenza di contestazioni e scaduti i termini, con la comunicazione della decisione di ricevibilità e l'iscrizione del debitore nel FICP, inizia

la negoziazione vera e propria sulla posizione debitoria con i creditori in cui la Commission farà da mediatore. L'art 331-6 sancisce che il fine ultimo dell'operato Commission è conciliare gli interessi delle parti per stipulare un accordo su un piano di copertura del debito. È importante evidenziare la natura negoziale dell'accordo che è la caratteristica principale della fase di composizione amichevole degli interessi.

Il piano negoziato con i creditori su basi amichevoli e conciliative e può contenere misure tipiche di un concordato preventivo, quali lo scaglionamento dei rimborsi dei crediti scaduti o scadenti, la remissione dei debiti, la riduzione degli importi dovuti per interessi o addirittura la completa rinuncia alla loro riscossione. È possibile che venga imposto al debitore il compimento di determinati atti rivolti ad agevolare la realizzazione del piano medesimo. In caso di esito positivo il Plan, sottoscritto dal presidente della commissione, assumerà la veste formale di un contratto che si perfeziona con la sottoscrizione reciproca del debitore e di tutti i creditori che sono compresi nel piano in questione. Ciascun creditore deve aver concordato personalmente la posizione obbligatoria che lo riguarda al fine del perfezionamento del Plan; nel caso di dissenso e contestazione da parte di alcuni creditori, sarà la commissione a decidere se escludere dall'accordo i dissenzienti,

perfezionando il Plan tenendo conto solo degli altri non dissenzienti, oppure passare alla fase della raccomandazione; i creditori esclusi dall'accordo potranno adire il procedimento di esecuzione individuale. Si considera decaduto il piano, e, quindi, i creditori possono proseguire o iniziare le procedure esecutive individuali, dirette a ottenere l'adempimento dell'intero debito, nel momento in cui giunge al debitore la contestazione formale dell'inadempimento inviata con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno. In questo caso il carattere vincolante dell'accordo cessa e, con esso, anche l'effetto sospensivo del provvedimento giudiziario. La procedura esecutiva potrà riprendere il suo corso con la presentazione da parte del creditore della prova della effettiva conoscenza da parte del debitore della contestazione dell'esecuzione. In sede esecutiva, poi, si decideranno anche le eventuali contestazioni del debitore circa l'adempimento dell'accordo. Contro l'apertura della procedura conciliativa, gli interessati possono proporre ricorso al giudice competente, mentre, dell'apertura della stessa procedura conciliativa e del suo esito viene sempre informato il giudice competente.

### ***3.4.2. La phase de recommandation***

Se la Commission non riesce a trovare un equilibrio tra gli interessi e non giunge al perfezionamento dell'accordo, deve notificarlo al debitore che ha entro quindici giorni dalla notifica, può chiedere alla commissione di fare delle raccomandazioni; altrimenti i creditori potranno proseguire con le loro esecuzioni.

Con l'incarico del debitore si apre la fase di composizione controllata. L'organo amministrativo su richiesta del debitore elabora un piano di rientro sulla base delle informazioni possedute, delle proposte del debitore e delle osservazioni dei creditori. Nel piano figurano varie misure previste dalla legge volte a ripianare i debiti di qualsiasi natura, a imputare i pagamenti prima al capitale, a prescrivere che le somme riportate alle scadenze pattuite o riprogrammate producano un interesse inferiore a quello legale. L'art L. 331-7 stabilisce che la durata delle misure in questione non deve eccedere gli otto anni. La Commission, con proposta motivata, può raccomandare alcune misure volte a favorire il rientro del debitore dalle proprie morosità. In caso di vendita forzata dell'alloggio principale del debitore, gravato da un'iscrizione ipotecaria a favore di un istituto di credito che ha fornito i fondi

necessari per il suo acquisto da parte del debitore stesso, la Commission può raccomandare la riduzione dell'importo dei prestiti immobiliari dovuti agli istituti di credito dopo la vendita dell'immobile, dopo aver imputato il prezzo di vendita sul capitale restante dovuto; inoltre può raccomandare la cancellazione parziale dei crediti. Essa può, altresì, raccomandare che le misure di cui sopra siano subordinate al compimento di atti del debitore finalizzati a facilitare o garantire il pagamento del debito. Queste raccomandazioni devono essere elaborate entro il termine di due mesi dal conferimento dell'incarico; esse saranno comunicate alle parti tramite lettera raccomandata con ricevuta di ritorno ed esse dispongono di un termine di quindici giorni per una eventuale contestazione.

In assenza di contestazioni, il Plan elaborato dall'autorità amministrativa sarà trasmesso al giudice dell'esecuzione per il controllo di legittimità; qualora, l'autorità giudiziaria evidenzii irregolarità, la pratica sarà rinviata nuovamente alla commissione al fine di essere resa conforme alle osservazioni fatte in sede giudiziaria, altrimenti, in alternativa, verrà direttamente omologata dal giudice dell'esecuzione.

Nella fase de recommandation, si assiste al mutamento della natura del Plan che da accordo negoziale diviene un provvedimento a carattere amministrativo.

### ***3.4.3. La phase d'insolvabilité***

La fase di congelamento della posizione debitoria consegue all'accertamento dell'insufficienza o, addirittura, della completa assenza di risorse destinate al sostentamento del debitore e del suo nucleo familiare. La fase, nello specifico, consiste appunto nel congelamento della posizione debitoria in attesa dell'avvento di tempi migliori che permettano al debitore di risolvere i suoi rapporti obbligatori. Quest'attesa è fissata in un termine massimo di tre anni. In quest'arco temporale il debitore avrà la possibilità di migliorare la propria situazione economico-finanziaria, senza la pressione normalmente esercitata dalle scadenze debitorie dei rapporti obbligatori in essere tra il debitore stesso e i suoi creditori. Allo scadere del termine del periodo di congelamento, se si è verificato un miglioramento della situazione, sarà programmata una redistribuzione delle scadenze debitorie (accompagnata di solito da una riduzione dei tassi di interesse o dalla loro definitiva eliminazione) in un periodo di tempo che non potrà in ogni caso superare gli otto anni.

Se al termine dei tre anni la situazione economica finanziaria è immutata, la commissione potrà proporre la cancellazione dei debiti oggetto della procedura. Tale proposta è avanzata dopo che è stata accertata da un lato, l'impossibilità di far fronte ai debiti, nonostante la moratoria, dall'altro, l'involontarietà delle circostanze che hanno determinato la situazione economico-finanziaria passiva del debitore spingendolo ad avviare la procedura in esame. La cancellazione dei debiti è stata fortemente voluta dalle associazioni dei consumatori costituendo l'estremo tentativo di salvare il debitore offrendogli una seconda chance, nel presupposto che l'indebitamento sia dovuto ad una serie di circostanze non dipendenti, almeno in parte, dalla sua volontà. Il debitore non può beneficiare della misura una seconda volta se non sono trascorsi almeno otto anni dalla sua prima utilizzazione. In questa terza fase seguirà l'omologazione del provvedimento di cancellazione dei debiti da parte dell'autorità giudiziaria competente, alla quale sarà altresì devoluta ogni contestazione riguardante il provvedimento di cui sopra.

#### ***3.4.4. La pubblicità***

Ogni momento della procedura di surendettement è assoggetta a una forma di pubblicità legale. L'art 333-4 del Code de la Consommation

sancisce che presso la banca di Francia è gestito un registro nazionale contenente tutte le informazioni sui casi d'*incedentes de paiement* delle persone fisiche, dovuti a bisogni di tipo non professionali. Il registro in esame ha una funzione pubblicitaria molto ampia per quanto concerne la situazione debitoria e le misure applicate nel corso del procedimento di recupero. Alle informazioni in esso contenuto possono accedere gli istituti di credito, gli uffici finanziari e le poste i quali potranno utilizzarle solo all' interno del proprio organico senza poterle in alcun modo renderle pubbliche o trasferirle ad altri soggetti non autorizzati ad entrarne in possesso. Il debitore non può ottenere una copia di tutte le registrazioni a suo carico ma, deve richiedere per iscritto i dati cui è interessato e l'addetto li fornirà oralmente; L'iscrizione ha una durata pari a tutto il tempo necessario all'esecuzione del piano di recupero.

Sarà lo stesso soggetto che ha richiesto l'iscrizione nel registro, una volta che il debitore abbia soddisfatto tutti i suoi impegni debitori, a dover richiedere alla Banca di Francia la cancellazione dei dati del registro che lo riguardano; qualora questa non sia stata richiesta l'iscrizione sia stata mantenuta illegittimamente, il debitore stesso potrà ricorrere all'autorità giudiziaria competente per ottenere la cancellazione dei dati che lo riguardano.

#### ***4. La procedure de R tablissement Personnel***

Il decreto n.180 del 2004 ha introdotto nell'ordinamento francese la "procedure de r tablissement personnel" ovvero procedura di risanamento personale.<sup>48</sup> Essa ha finalit  liquidatorie e a differenza della procedura di Surendettement l'organo principale   rappresentato dall'autorit  giudiziaria competente. Il presupposto principale per accedere alla procedura   la situazione economica finanziaria irrimediabilmente compromessa del debitore, intendendosi con tal espressione una situazione talmente compromessa da non aversi alcuna prospettiva di recupero. Anche per questa procedura un requisito necessario   la buona fede del debitore. La procedura si attiva con la richiesta da parte del debitore alla commissione di instaurare, dinanzi al giudice dell'esecuzione territorialmente competente, la procedura di risanamento personale. Quest'ultima segue le linee guida di una procedura concorsuale vera e propria infatti inizia con un provvedimento di apertura, cui seguono la nomina, se necessario, di un mandatario per redigere lo stato passivo del debitore e la nomina di un liquidatore per la vendita dei beni e termina con provvedimento di

---

<sup>48</sup> Raymond G., *Surendettement et r tablissement personnel: le décret d'application n. 2004-180 du Février 2004*, in *Contr., conc., cons.*

chiusura; esso verrà emesso dal giudice con la contestuale cancellazione di tutti i debiti . Le *rètablissement personnel* può o meno prevedere il processo di liquidazione giudiziaria . Quando la Commissione adisce il tribunale competente e raccomanda un risanamento personale senza liquidazione giudiziaria, in assenza di contestazioni, conferisce esecutorietà alla proposta, previa verifica della sua fondatezza e della regolarità formale della richiesta. L'effetto che deriva dall'aver conferito forza esecutiva alla proposta della Commissione consiste nella cancellazione di tutti i debiti non professionali del debitore, ad eccezione di quelli previsti dagli articoli L.333-1 e 333-1-2 ossia i debiti alimentari, le indennità pecuniarie da corrispondere alle vittime di reati e debiti corrispondenti a illeciti penali per cui c'è stata la condanna e di quelli pagati in luogo del debitore dal fideiussore o dal coobbligato, purché anche questi ultimi soggetti siano persone fisiche. Si estinguono anche le garanzie che il debitore ha rilasciato, da solo o in solido, per il debito di un imprenditore individuale o di una società. Vi è poi un registro all'interno del quale vengono effettuate apposite misure pubblicitarie per permettere ai creditori che non sono stati resi edotti della raccomandazione della Commissione di prestare opposizione avverso la decisione del giudice. I crediti per i quali non vi è

opposizione entro il termine di due mesi a decorrere dalla pubblicità effettuata sono estinti. Quando il giudice viene adito al fine dell'apertura di una procedura di risanamento personale con liquidazione giudiziaria, questi provvede a convocare in un'apposita udienza il debitore ed i creditori che gli sono noti. In udienza il giudice dopo aver sentito il debitore, se si è presentato, e aver constatato l'irrimediabilità della condizione economica finanziaria di quest'ultimo, dichiarerà aperto il procedimento. Sino alla chiusura del procedimento saranno efficaci il divieto di intraprendere azioni esecutive individuali contro il debitore e la sospensione di quelle comunque già in essere fino a quel momento, oltre che la sospensione delle procedure di sfratto intentate in danno del debitore, ad eccezione di quelle fondate su un giudizio di aggiudicazione reso a seguito di pignoramento immobiliare.

Il giudice può invitare il debitore ad aderire a un programma di educazione alla gestione del proprio budget, o suggerire una misura di accompagnamento sociale personalizzata. Il giudice continuerà durante tutta la procedura a monitorare la situazione patrimoniale del debitore e la sua possibile evoluzione.

Se, in sede di apertura dell'udienza della procedura di risanamento

personale con liquidazione giudiziaria, il giudice constata che il debitore versa manifestamente nella condizione di cui all'art 332-9 comma 1, ossia quando le attività sono insufficienti a soddisfare i creditori , quando il debitore possiede solo i beni mobili necessari alla vita corrente e quelli indispensabili all'esercizio della sua attività professionale, o quando l'attivo è costituito solo da beni privi di valore venale, o l'attivo consta di beni il cui valore di vendita sarebbe manifestamente sproporzionato rispetto al loro valore , il giudice può aprire e chiudere il procedimento per insufficienza dell'attivo mediante la medesima sentenza.

Aperta la procedura, il mandatario o, in mancanza, il giudice compie le misure pubblicitarie destinate ad individuare i creditori che hanno insinuato i loro crediti. I creditori che non hanno prodotto la documentazione sui loro crediti entro il termine previsto sono esclusi, salvo che venga accertato dal giudice l'impedimento. Il mandatario redige un bilancio della situazione economica e sociale del debitore, verifica i crediti e valuta gli elementi patrimoniali attivi e passivi.

A decorrere dalla sentenza che sancisce l'inizio della procedura, il debitore non può alienare i suoi beni senza l'accordo del mandatario , in mancanza della designazione di un mandatario, del giudice. Il giudice

compone le eventuali contestazioni sui crediti e pronuncia la liquidazione giudiziaria del patrimonio del debitore esclusi i beni dichiarati impignorabili dalla legge e quelli indispensabili all'esercizio dell'attività professionale del debitore.

Il giudice a questo punto designa un liquidatore; questo incarico può anche essere ricoperto anche dallo stesso mandatario. La sentenza che pronuncia la liquidazione comporta l'incapacità del debitore di disporre dei propri beni e i diritti e le azioni aventi ad oggetto il patrimonio del debitore, sono esercitati per tutta la durata della liquidazione da parte del liquidatore. Quest'ultimo dispone di un periodo di dodici mesi per procedere alla vendita di comune accordo dei beni del debitore o, in mancanza, per organizzare una vendita forzata alle condizioni previste per le esecuzioni civili. Il liquidatore procede alla distribuzione dei proventi ricavati e paga i creditori in base al rango delle rispettive garanzie, per poi fornire al giudice il rendiconto della propria attività. Quando l'attivo realizzato è sufficiente a pagare i creditori, il giudice pronuncia la chiusura della procedura.

Essa comporta l'estinzione di tutti i debiti non professionali del debitore, ad eccezione di quelli che sono stati soddisfatti dal fideiussore o dal coobbligato, purché questi soggetti siano persone fisiche;

comporta anche l'estinzione delle garanzie che il debitore ha, eventualmente, rilasciato, da solo o in solido, per il debito di un imprenditore individuale o di una società. Infine è opportuno ricordare che, a titolo eccezionale, se il giudice ritiene che la liquidazione possa essere evitata, su proposta del mandatario, può stabilire un piano contenente alcune misure come la rinegoziazione dei debiti di qualsiasi natura, con la possibilità di differire il pagamento di una parte di essi fino ad un massimo di otto anni; la prescrizione che gli importi corrispondenti a scadenze posticipate maturino interessi inferiori rispetto al tasso di interesse legale, ma solo su decisione motivata e se la situazione del debitore lo richiede. . La sentenza che statuisce come definitivo il piano in questione, rende lo stesso opponibile erga omnes, e la durata del piano è determinata dal giudice, non potendo comunque eccedere gli otto anni; in caso di inadempimento del piano da parte del debitore, il giudice ne pronuncia la risoluzione.

È in corso un dibattito tra gli studiosi sulla natura giuridica della procedure. Ci sono alcuni autori che vi vedono una vera e propria procedura concorsuale liquidatoria che si inquadrebbe ad a un livello intermedio tra la procedura di sovraindebitamento e le ordinarie procedure concorsuali per l'impresa; secondo altri, invece, esso

rappresenta solo una modalità di conclusione della procedura di sovraindebitamento, quando non è possibile giungere ad una soluzione alternativa.

Un altro dibattito verte invece sull'ipotesi di un mutato indirizzo dell'ordinamento francese dovuto all'introduzione della procedura di risanamento personale considerata di derivazione fallimentare. Gran parte degli studiosi ritiene possibile l'assimilazione almeno sul piano logico del fallimento civile al fallimento dell'impresa. L'idea che, in questo modo, si sia voluto abbandonare la differenziazione tra fallimento civile e fallimento d'impresa e regolare, quindi, il primo ad immagine e somiglianza del secondo, suscita però delle perplessità esposte da altri autori. La liquidazione dei beni del debitore appare concepita, non come lo strumento ordinario con cui gestire l'insolvenza del debitore comune, bensì come *extrema ratio*, cui ricorrere quando non sia possibile fare altrimenti. Ciò d'altra parte sarebbe dimostrato dalla previsione, all'interno della medesima disciplina, della facoltà del giudice dell'esecuzione di evitare la liquidazione e di sostituirla con l'adozione di raccomandazioni, ogni qualvolta egli lo ritenga possibile ed opportuno.

Inoltre, pur avvicinandosi molto alle procedure concorsuali, essa contempla un istituto a queste finora ignoto, rappresentato dalla cancellazione di tutti i debiti al momento della chiusura del procedimento.

### ***5. Aggiornamenti della normativa***

Negli ultimi anni l'emanazione di alcune leggi e decreti ha aggiornato alcune disposizioni disciplinanti la procedura. La Legge n. 672 del 26 luglio 2013 “ *de séparation et de régulation des activités bancaires*” ha introdotto delle misure contro il sovraindebitamento e degli obblighi in materia di credito al consumo . Gli articoli 60 e 61, in particolare, aumentano la trasparenza in materia del credito e la possibilità di libera e consapevole scelta degli strumenti di credito.

Il testo è stato attuato dal decreto pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 23 febbraio 2014 che ha introdotto anche delle modifiche ad alcune disposizioni vigenti sulle procedure a favore dei soggetti sovraindebitati. Le disposizioni si ritengono efficaci per i procedimenti pendenti dal 24 febbraio 2014.

Il testo attua il principio di mantenere le persone indebitate nelle loro case, prevedendo il ripristino dell'indennità di alloggio. Inoltre prevede

che il periodo di sospensione o di divieto di procedimenti di esecuzione sui beni del debitore venga esteso da uno a due anni.

## ***6. Considerazioni conclusive***

La legislazione francese sulla crisi da sovraindebitamento civile rappresenta, lo sviluppo di una filosofia sociale manifestatasi agli inizi del XIX secolo sotto il nome di “solidarismo”, ma che si è rafforzata dagli inizi del XXI secolo attraverso il progressivo cedimento del principio di autonomia privata nelle contrattazioni. Con la riforma organica del 2010 il Legislatore ha riaffermato il carattere derogatorio della disciplina della crisi da sovraindebitamento rispetto ai principi di diritto delle obbligazioni e processuale, data la rilevante dimensione sociale del fenomeno. Oggi l’obiettivo principale del legislatore francese è assicurare la tutela dei diritti e degli interessi dei debitori civili, risollemandoli dalla miseria e dall’esclusione sociale garantendo loro la speranza di una vita migliore.

## Capitolo quarto

### LA LEGGE N. 3 del 27 GENNAIO 2012

#### *1. La proposta di Legge Centaro e il travagliato iter parlamentare*

L'applicabilità delle procedure concorsuali, soltanto ad aree ristrette, alimentava l'insoddisfazione dei piccoli imprenditori non fallibili che non potevano sottrarsi alle aggressioni dei creditori e degli usurai, alla dispersione dei beni e all'eccessiva durata dei processi.<sup>49</sup>

Essendo il panorama imprenditoriale italiano costituito per lo più da entità economiche non particolarmente grandi, era opportuna una loro tutela concorsuale esclusa dalla nuova Legge fallimentare. Sotto tale profilo era auspicabile uno strumento che sopperisse all'insolvenza di tutti i debitori, compresi i piccoli imprenditori, e

---

<sup>49</sup> Lo Cascio G., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il Fallimento* Anno XXXIV, n.9/2012, pp.1021-1124.

che potesse sostituire anche il rimedio dell'espropriazione forzata individuale.

Una prima normativa in tema di composizione negoziale della crisi da sovraindebitamento era stata abbozzata nel corso della XVI legislatura, tramite l'approvazione, da parte di un ramo del parlamento, di una specifica proposta di legge. Si tratta del c.d. disegno di legge Centaro, dal nome del parlamentare proponente, approvato dal Senato il 1 Aprile 2009 con 237 voti favorevoli, avente ad oggetto le “disposizioni *in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione della crisi da sovraindebitamento*”. La proposta introduceva per la prima volta la regolamentazione dell'istituto del sovraindebitamento che Giulia Bongiorno<sup>50</sup>, presidente e relatore, ha definito “*una vera e propria rivoluzione nel rapporto creditore-debitore*”.

Il legislatore per la prima volta utilizzò il termine sovraindebitamento e predispose una autonoma disciplina volta a contenere l'impatto economico e sociale e ad evitare che il relativo indotto economico si incanali e alimenti il circuito criminale dell'usura.

---

<sup>50</sup> Avvocato e politica italiana.

Il sempre più frequente ricorso al credito cessava di essere esclusivamente collegato al solo investimento correlandosi anche al consumo facendo assumere così, anche ai consumatori, la veste di debitori. L'ordinamento italiano presentava all'epoca una vistosa lacuna normativa, a differenza del contesto internazionale, sul sovraindebitamento del consumatore. Solo nel 2012 infatti è stata introdotta una procedura *ad hoc*.

Il progetto di legge Centaro n. 307 è suddiviso in tre capi: nel capo primo (artt. 1-12) sono previste alcune modifiche alla legislazione vigente in materia di usura e estorsione; nel capo secondo (artt. 13-27) viene introdotto il nuovo istituto del sovraindebitamento; nel capo terzo l'art. 28 sull'entrata in vigore.<sup>51</sup>

Tra le novità del primo capo c'è la disposizione che prevede la possibilità di erogare mutui anche ad imprenditori individuali dichiarati falliti su parere favorevole del giudice delegato. Le somme erogate a tale titolo non sono imputabili alla massa fallimentare giacché sono

---

<sup>51</sup> Girone L., *Il tentativo del legislatore italiano di allinearsi agli ordinamenti internazionali con un provvedimento in materia di "sovraindebitamento" dei soggetti non fallibili nonché interventi in materia di usura ed estorsione (Disegno di legge C. 2364)*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, parte I- 2009.

destinate ad essere obbligatoriamente impiegate per favorire il trasferimento della vittima dell'usura nell'economia legale.

Nel capo secondo, l'art. 13, definisce il sovraindebitamento come una *“situazione di perdurante squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio disponibile per farvi fronte”*. Si riferisce a una situazione in cui i debiti contratti da un soggetto eccedono la capacità strutturale di questi di potervi fare fronte. L'art. 14 individua i presupposti per l'accesso alla procedura: la non assoggettabilità al fallimento, la percezione di un reddito o la titolarità di beni immobili, mobili o crediti; in caso di insufficienza si può ricorrere ad una garante. Il ricorso alla procedura è valido una volta in un triennio.

Se ricorrono i presupposti il debitore può elaborare un piano da sottoporre ai creditori al fine di raggiungere un accordo di ristrutturazione dei debiti che dovrà comunque garantire il regolare pagamento dei crediti non aderenti. La proposta dovrà essere formulata con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi (O.C.C.) disciplinati dagli articoli 22-24. La proposta di accordo va depositata presso il Tribunale del luogo di residenza del debitore. Il tribunale oltre a dover verificare la sussistenza dei requisiti oggettivi dell'art. 14 deve esprimere una valutazione di merito sulla sussistenza del requisito

soggettivo cioè sulla sussistenza di uno stato di sovraindebitamento o dell'impossibilità del debitore di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni.

In merito al requisito soggettivo, è stata rilevata la poca chiarezza dell'art. 14 che non fa riferimento solo alla nozione di sovraindebitamento dell'art. 13 ma anche al concetto completamente diverso della semplice inadempienza<sup>52</sup>. Quindi il giudice per consentire l'accesso alla procedura non sarebbe tenuto a formulare il giudizio di superamento della soglia di difficoltà tale da configurare il sovraindebitamento, ma potrebbe limitarsi a registrare l'inadempimento del debitore. Una volta pubblicata la proposta deve essere approvata dall'80 per cento dei crediti, una percentuale rilevata da molti come di difficile raggiungimento. Se la maggioranza è raggiunta, il Tribunale effettua una seconda pubblicazione dell'accordo. Dalla pubblicazione sino all'ultimo adempimento previsto per l'accordo sono vietate le azioni esecutive e conservative contro il patrimonio del debitore. L'art. 21 disciplina le ipotesi di annullamento e revoca dell'accordo di ristrutturazione dei debiti. Il

---

<sup>52</sup> On. Manlio Contento ha ravvisato la poca chiarezza nella distinzione tra inadempienza e sovraindebitamento.

tribunale su istanza del creditore annulla l'accordo se il passivo è stato dolosamente aumentato o diminuito o sia stata sottratta o dissimulata parte dell'attivo. La revoca si può chiedere entro un anno dal termine fissato per l'ultimo adempimento previsto per l'accordo se le garanzie promesse non sono costituite o se l'esecuzione dell'accordo diviene impossibile.

L'iter parlamentare della proposta è stato per molti versi anomalo. Essa dopo essere stata approvata dal Senato è rimasta a lungo in giacenza presso la Camera fino al 26 ottobre 2011, data di approvazione della Commissione permanente di Giustizia che vi ha apportato delle modifiche. L'anomalia dell'iter consiste in una sovrapposizione di provvedimenti, infatti vi è stato un intervento del Governo attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza con l'emanazione del Decreto legge 22 Dicembre 2011, n. 212 mentre contestualmente il parlamento ha approvato la L. 27 Gennaio 2012, n. 3 detta Legge Centaro. Sul punto si deve rilevare che il D.L. ha avuto una vigenza di 60 giorni, così come previsto dall'art. 77 della Costituzione e, altrettanto fisiologicamente, le norme non convertite in legge hanno perso vigore con effetto *ex-tunc*.

L'intervento governativo è stato legittimato dalla straordinaria necessità e urgenza di emanare delle disposizioni sulla composizione

delle crisi da sovraindebitamento .Per evitare l'empasse della contemporanea vigenza di ben due discipline sulla composizione della crisi si è raggiunto un accordo all'interno della Commissione Giustizia Senato con il governo con la conseguenza che: la legge avrebbe sostituito il decreto legge fatta eccezione per la disciplina del consumatore che sarebbe stata predisposta in sede di conversione del D.L. in Legge. Tale progetto non ha avuto seguito a causa della soppressione del maxi emendamento del governo da parte della camera con la conseguenza che il Decreto Legge è stato convertito con la legge del 17 Febbraio 2012 n. 10. orfano del procedimento del consumatore. La Commissione Giustizia ha infatti deciso di mantenere la struttura portata dal progetto di disegno di legge Centaro, onde prevenire difficoltà applicative dovute alla duplicità di regolamentazione. Ciò provocava che sia la crisi di impresa che la crisi del consumatore si potevano risolvere tramite un accordo con i creditori su proposta dell'insolvente e sulla base di un piano di ristrutturazione dei debiti che preveda il regolare pagamento dei creditori estranei e di quelli titolari di crediti privilegiati.

A pochi mesi di distanza, la camera ha ovviato con l'emanazione del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 convertito dalla Legge 17 Dicembre 2012, n 221 inserendo la procedura ad hoc per il consumatore.

## ***2. La composizione delle crisi da Sovraindebitamento nella Legge n.3 del 27 Gennaio 2012.***

La L. 27 gennaio 2012, n. 3 ha introdotto la procedura di “*Composizione della crisi da sovraindebitamento (P.C.C.)*” dedicata a qualsiasi debitore “*non assoggettabile alle vigenti procedure concorsuali*”. Tale procedura introduce una nuova tipologia di accordo, a metà tra la l’istituto del concordato preventivo di cui all’art. 160 l.fall. e la struttura degli accordi di ristrutturazione dei debiti di cui all’art. 182-bis l.fall.<sup>53</sup> Con tale provvedimento, ai soggetti cd. non fallibili, perché non in possesso dei requisiti indicati dall’art. 1 l.fall. viene offerta la possibilità di concordare con i creditori un piano di ristrutturazione dei debiti che determina la finale esdebitazione del soggetto in crisi. In questo modo, quindi, il debitore ha la possibilità di chiudere una volta per tutte i conti lasciati in sospeso ed i creditori

---

<sup>53</sup>Fabiani M. parla di duplice contaminazione ne: *La gestione del sovraindebitamento del debitore “non fallibile”*, in Il Caso.it, II, 278/2012.

possono ottenere il loro credito, senza doversi logorare in estenuanti procedure esecutive lunghe e soprattutto costose.

### ***2.1. I presupposti d'accesso soggettivi ed oggettivi***

La recente riforma della legge fallimentare ha ridotto il numero dei soggetti ammessi al fallimento e alle altre procedure concorsuali.

L'art. 1 della legge fallimentare conferma la distinzione tra l'insolvenza civile e l'insolvenza commerciale dal momento che alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo sono assoggettati gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale esclusi gli enti pubblici. Non tutti però gli imprenditori commerciali rientrano nel campo applicativo della legge fallimentare, giacché vanno esclusi quelli che non dimostrano il possesso congiunto dei tre requisiti dimensionali. Questa soluzione ha escluso il medio-piccolo imprenditore sotto soglia non solo dal fallimento, ma altresì dalla possibilità di ricorrere al concordato preventivo nonché all'istituto della esdebitazione. Oltre alle piccole-medie imprese, tra gli esclusi, ci sono i consumatori e i professionisti sovraindebitati. Le procedure individuali esecutive divengono così l'unica alternativa a favore dei creditori dei soggetti non fallibili. Esse però, difficilmente riescono ad assicurare una reale ed efficace tutela dei loro interessi. L'art. 6 comma 1 della L. n. 3/2012

afferma che la procedura di composizione delle crisi si applica a quelle situazioni di sovraindebitamento non soggette e né assoggettabili alle vigenti procedure concorsuali. Con questa formulazione il legislatore ha colmato la lacuna normativa relativa a quei soggetti non fallibili, mettendo insieme soggetti eterogenei unificati nella procedura di risanamento cui vengono ammessi. Il legislatore non ha inserito la procedura prevista dal D.d.l. n.212/2011 a favore dei debitori che rivestono la qualità di consumatori. Secondo alcuni autori, il legislatore si era accorto che la procedura di cui alla L. n. 3/2012 era già onerosa per le piccole imprese e l'ha ritenuta insopportabile per il consumatore, per il quale intende immaginare un percorso semplificato, meno oneroso e efficiente.<sup>54</sup>

L'art. 7. Comma 2 *lett.a e lett.b* stabilisce i presupposti soggettivi per l'accesso del debitore alle P.C.C..

Applicando il criterio negativo, introdotto dalla lett. a, si possono ritenere ammissibili in primis gli imprenditori commerciali esclusi dal fallimento in quanto non rientranti all'interno delle soglie di fallibilità dell'art. 1 l.fall. le associazioni tra professionisti, gli enti non

---

<sup>54</sup> Guiotto A., *La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Il Fallimento*, n.1/2012, pp. 21-32.

commerciali (associazioni e fondazioni) e le persone fisiche che non esercitano un'attività d'impresa commerciale. In quest'ultima categoria si possono annoverare i professionisti intellettuali la cui attività economica è caratterizzata dall'utilizzo di un complesso organizzato di beni e di rapporti giuridici la cui configurazione non appare dissimile da quella aziendale.

Inoltre sono ammessi gli imprenditori esercenti un'attività agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c. L'inclusione di questi ha sollevato dei dubbi poiché gli imprenditori agricoli sono esonerati dal fallimento ma ammessi al procedimento di cui all'art. 182-bis. A una prima lettura si potrebbe affermare che la procedura di composizione non è attivabile dagli imprenditori agricoli poiché per questi è prevista la disciplina speciale dell'art. 182-bis l.fall. Tuttavia l'opinione maggioritaria ritiene che essi possono usare la P.C.C in quanto differisce dall'art. 182-bis in quanto è prevista la possibilità di soddisfare i creditori estranei entro un anno e non alla scadenza.

Infine sono ammessi i soci di società di persone, assoggettabili al fallimento delle società in estensione ai sensi dell'art. 147 l.fall.

L'art. 7 comma. 2 lett. b stabilisce un'altra condizione vale a dire *non aver fatto ricorso nei precedenti tre anni alla procedura di*

*composizione della crisi*. Il termine di tre anni secondo alcuni commentatori può indurre il rischio di comportamenti opportunistici, volti a creare, “una vera e propria professione della procedura per sovraindebitamento”<sup>55</sup> per cui vi è chi chiede un innalzamento del termine da tre a cinque anni. Per quanto riguarda la decorrenza del termine iniziale e finale si ritiene che la prima procedura possa considerarsi chiusa, salvo le ipotesi di chiusura anomale di cui all’art. 14 della L. n. 3/2012, dalla data in cui viene effettuato il soddisfacimento di tutte le obbligazioni sia dei creditori aderenti all’accordo, sia dei creditori rimasti estranei ed il termine *ad quem* possa individuarsi nella data di presentazione del ricorso.

Il soggetto ammesso alla procedura in esame deve essere in una situazione di sovraindebitamento così definita dall’art. 6 comma 2 della L. n.3/2012: *una situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni*. Il presupposto oggettivo, quindi, è individuato dalla legge sia nello stato di

---

<sup>55</sup> Maimeri F., *Presupposti soggettivi ed oggettivi di accesso*, in *Il Fallimento* 9/2012, pp. 1029-1039.

insolvenza in senso proprio, sia nel senso di deficit patrimoniale. La definizione fornita dal legislatore è basata su una visione statica delle condizioni economiche in cui versa il debitore, dovendo riguardare l'intera classe dei debitori ad eccezione di quelli fallibili. Infatti l'insolvenza civile (del consumatore e dell'imprenditore non fallibile) manifesta un carattere principalmente patrimoniale quindi di natura statica a differenza dell'insolvenza commerciale di carattere finanziario di natura dinamica.<sup>56</sup>

L'avverbio *nonché* potrebbe far intendere che le due situazioni debbano ricorrere congiuntamente per dar luogo a una situazione di sovraindebitamento: il debitore quindi non solo dovrà presentare un patrimonio oggettivamente incapiente rispetto agli obblighi assunti, o comunque non immediatamente liquidabile per farvi fronte, ma dovrà anche essere incapace di adempiere con regolarità. Tuttavia si

---

<sup>56</sup> Sul punto si veda: Guiotto A., *La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Il Fallimento*, n.1/2012, pp. 21-32.; 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, pp. 425-453.; Lo Cascio G., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il Fallimento Anno XXXIV*, n.9/2012, pp.1021-1124. ; 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, pp. 425-453.

pensa che il legislatore intenda riferirsi sia all'insolvenza definitiva sia a una situazione di difficoltà riconducibile a quella di crisi.

Sulla nozione di *patrimonio prontamente liquidabile* si sono susseguite varie opinioni, la minoritaria intende quei beni agevolmente monetizzabili e la prevalente intende il patrimonio al netto dei cespiti indispensabili al sostentamento.

## ***2.2. Il contenuto dell'accordo***

Il debitore in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi, un accordo di ristrutturazione dei debiti sulla base di un piano che assicuri il regolare pagamento dei creditori estranei all'accordo stesso. La proposta di accordo prevede la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei redditi futuri.

Per redditi futuri si intendono i crediti futuri, i quali costituiscono spesso, con riferimento tanto all'azienda quanto al patrimonio del debitore individuale civile, l'unico bene o diritto di cui il debitore può concretamente disporre.

Leggendo in modo coordinato le disposizioni dell'art. 7 e dell'art.8 risulta confermato il nesso strettissimo fra accordo e piano e si evince che il contenuto dell'accordo finisce per identificarsi con lo stesso piano proposto ai creditori che aderendo all'esito della procedura, diventeranno controparti dell'accordo. Quest'ultimo, considerata la massima libertà nella sua redazione, non potrà in concreto non prevedere: le scadenze e le modalità di pagamento dei creditori anche se suddivisi in classi, le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni.

Nella proposta di accordo, inoltre, sarà necessario indicare anche 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. Ciò serve a confermare la vigenza del principio di massima trasparenza e completezza delle informazioni necessarie a suscitare l'adesione della percentuale minima di creditori fissata dal legislatore. Nei casi in cui i beni o i redditi del debitore non siano sufficienti a garantire la fattibilità del piano, la proposta *deve essere sottoscritta da uno o più terzi che consentono il conferimento, anche in garanzia, di redditi o beni sufficienti per l'attuabilità dell'accordo.* Dal punto di vista letterale il termine

*conferimento* è improprio poiché si tratta di disponibilità a offrire beni e diritti altrui a beneficio del debitore. Dal punto di vista procedurale, l'intervento del terzo può essere direttamente proposto dal debitore, consapevole dell'insufficienza dei suoi beni e/o redditi futuri, oppure disposto dall'organo controllore come condizione di ammissibilità della proposta.<sup>57</sup>

L'intervento del terzo può essere personale, in qualità di fideiussore per esempio, o reale in qualità di terzo datore d'ipoteca. Sottoscrivendo, il terzo assume l'obbligo di porre nella disponibilità dei terzi i suoi beni o redditi indicati nella proposta. L'obbligo è sottoposto a condizione sospensiva dell'omologazione dell'accordo, mentre la risoluzione e l'annullamento dell'accordo determinano l'effetto estintivo dell'obbligo del terzo senza pregiudizio dei diritti acquisiti dai terzi in buona fede secondo l'art. 14 comma 4.

Il piano può prevedere una moratoria fino ad un anno per il pagamento dei creditori estranei quando cumulativamente esso risulta idoneo ad assicurare il pagamento alla scadenza del nuovo termine, la sua esecuzione è sia affidata ad un liquidatore nominato dal giudice su

---

<sup>57</sup> Macario F., *Il contenuto dell'accordo*, in *Il Fallimento* n.9/2012, pp.1039-1045.

proposta dell'organismo di composizione della crisi e la moratoria non riguardi il pagamento dei titolari di crediti impignorabili.

### ***2.3. La procedura***

Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento, salvo eventi che ne determinino la cessazione anticipata o la non perseguibilità, è articolato nelle seguenti fasi: la fase di avvio, la fase di apertura o di ammissione, la fase di raccolta dei consensi e la fase di omologazione.

All'avvio della procedura è dedicato l'articolo 9 della Legge 3/2012, che indica, quale atto iniziale, il deposito da parte del debitore della proposta di accordo e degli allegati presso il tribunale del luogo di residenza o sede del debitore. La disposizione precisa che il deposito debba avvenire da parte del debitore con l'ausilio degli organismi di composizione delle crisi sancito dall'art. 7. Il debitore, unitamente alla proposta e al piano, deposita l'elenco di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute, dei beni e degli eventuali atti di disposizione compiuti negli ultimi cinque anni dal debitore corredati dalle dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni e dall'attestazione sulla fattibilità del piano, nonché 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. Se il debitore svolge attività d'impresa deposita altresì le scritture contabili degli ultimi tre esercizi, unitamente alla dichiarazione che ne attesta la conformità all'originale.

L'art. 10 disciplina l'iter infatti prevede che il giudice, se la proposta soddisfa i requisiti previsti dagli articoli 7 e 9, fissa immediatamente con decreto l'udienza, disponendo la comunicazione 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 contenente l'avvertimento dei provvedimenti che egli può adottare per paralizzare le iniziative dei creditori e consentire la protezione temporanea del debitore. Con il medesimo decreto, il giudice può disporre idonea forma di pubblicità della proposta e del decreto in modo che ne vengano a conoscenza anche i soggetti diversi dai creditori ma ugualmente toccati dagli effetti dell'accordo: si pensi ad esempio ai fideiussori e ai coobbligati. L'art. 10, tuttavia, non menziona espressamente il rilascio di un decreto di ammissione e non contempla un decreto di inammissibilità della proposta. La valutazione negativa del giudice può

avvenire per mancanza della documentazione prevista dall'art. 9 e per la mancanza dei requisiti di ammissibilità dell'art. 7. All'udienza il giudice, se non rileva atti in frode ai creditori, dispone che, per non oltre centoventi giorni, non possano sotto pena di nullità, essere iniziate o proseguite azioni esecutive individuali né disposti sequestri conservativi né acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore proponente. Nel medesimo periodo le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano. Tale misura inibitoria opera nei confronti dei creditori aventi titolo o causa anteriore e che non siano titolari di crediti impignorabili. Le procedure esecutive individuali possono essere sospese per una sola volta, anche in caso di successive proposte di accordo. La disposizione inoltre prevede che il reclamo contro i provvedimenti del giudice della procedura di sovraindebitamento, sia proposto al tribunale e del collegio non può farvi parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento. La disciplina dell'approvazione e dell'omologazione dell'accordo contenuta negli artt. 11 e 12 trova origine dalle disposizioni degli artt. 18 e 19 del progetto di legge del Senatore Centaro. Le citate disposizioni sono state fortemente emendate nel lungo iato temporale che ne ha preceduto la

promulgazione e sono poi approdate nella stesura attuale eliminando ogni riferimento sulla procedura ad hoc per il consumatore.

Le modalità di perfezionamento dell'accordo nella fase che precede la pronuncia di apertura del procedimento, con cui il giudice sospende per centoventi giorni la promozione o la prosecuzione delle azioni esecutive e cautelari, sono disciplinate senza la previsione di specifiche scadenze temporali.

L'art. 11, al primo comma, stabilisce che i creditori facciano pervenire, con forme agili, all'organismo di composizione della crisi, una dichiarazione sottoscritta del proprio consenso alla proposta. È stato eliminato così il termine previsto nel D.d.l. Centaro per la comunicazione del consenso. Ai fini dell'omologazione di cui all'art. 12, è necessario che l'accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il 70 per cento dei crediti. A seguito del raggiungimento dell'accordo l'organismo di composizione delle crisi deve trasmettere a tutti i creditori una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento della percentuale di approvazione allegando il testo dell'accordo. Nei dieci giorni successivi al ricevimento della relazione sui consensi espressi, i creditori possono sollevare le eventuali contestazioni. Decorso tale termine l'organismo trasmette al giudice la

relazione allegando le contestazioni ricevute ed un'attestazione definitiva sulla fattibilità del piano. Verificato il raggiungimento dell'accordo e l'idoneità ad assicurare il pagamento dei creditori estranei e risolta ogni contestazione, il giudice omologa l'accordo e ne dispone la immediata pubblicazione. Se l'organismo di composizione delle crisi non accerti il raggiungimento della soglia delle adesioni, caso non espressamente previsto dalla norma, è necessaria la sospensione della procedura preparatoria con immediata trasmissione degli atti al giudice e conseguente pronuncia del decreto di improcedibilità. Dalla data dell'omologazione e per un periodo di un anno, sarà efficace la sospensione delle azioni esecutive e cautelari previste dall'art. 10 comma.3. Tali effetti verranno meno in caso di risoluzione dell'accordo o di mancato pagamento dei creditori estranei.

La fase esecutiva dell'accordo, all'art. 13, prevede un procedura duale, in quanto il debitore, da un lato deve adempiere alle obbligazioni previste nella proposta, dall'altro deve soddisfare integralmente i creditori estranei all'accordo stesso. Se per la soddisfazione dei crediti sono utilizzati beni sottoposti a pignoramento ovvero se previsto dall'accordo, il giudice, su proposta dell'organismo di composizione della crisi, nomina un liquidatore che dispone in via esclusiva degli

stessi e delle somme incassate. A parte il suddetto caso, il debitore rimane protagonista della propria esdebitazione ed arbitro della liquidazione e della ripartizione del ricavato, sempre sotto la vigilanza dell'organismo di composizione delle crisi e con l'osservanza delle modalità di liquidazione e di pagamento previste nel piano, non essendo previsto l'elemento tipico delle procedure fallimentari del c.d. *spossamento*.

Durante la fase esecutiva il giudice riveste il ruolo di risolutore terzo e imparziale a fronte della penetrante funzione dell'organismo di composizione delle crisi (che sarà ampiamente oggetto di studio nel seguente capitolo). Quest'ultimo ha il compito di risolvere le eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e di vigilare sull'esatto adempimento dello stesso, comunicando ai creditori ogni eventuale irregolarità. Il giudice interviene su istanza di parte per la risoluzione dei conflitti che hanno ad oggetto la violazione di diritti soggettivi e inoltre decide sulla sostituzione del liquidatore per giustificati motivi. Esso infatti, sentito il liquidatore e verificata la conformità dell'atto dispositivo all'accordo e al piano, anche con riferimento alla possibilità di pagamento dei creditori estranei, autorizza lo svincolo delle somme

e ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento e delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, nonché di ogni altro vincolo.

L'ultimo comma dell'art.13 dispone che i pagamenti e gli atti dispositivi dei beni posti in essere in violazione dell'accordo e del piano siano considerati nulli.

#### ***2.4. La caducazione degli effetti dell'accordo omologato***

L'accordo raggiunto nell'ambito di questa procedura una volta omologato può cessare di produrre i suoi effetti, compresi quelli riguardanti i creditori estranei, in quattro distinti casi.

L' *annullamento giudiziale*, previsto qualora il debitore abbia dolosamente aumentato o diminuito il proprio passivo ovvero sottratto o dissimulato una parte rilevante del proprio attivo ovvero dolosamente simulato attività inesistenti. Si tratta di alterazioni della consistenza del patrimonio o dei redditi del debitore: effettiva nei casi dell'aumento e della diminuzione del passivo e della sottrazione di attività; meramente apparente nei casi della dissimulazione di attività esistenti o simulazione di attività inesistenti. I legittimati a chiedere l'annullamento sono i creditori e l'annullamento per essere efficace deve essere oggetto di una pronunzia giudiziale che si ritiene possa

essere chiesta nel generale termine quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 1442 c.c.

La *risoluzione di diritto*, conseguente alla dichiarazione di fallimento del debitore.

La *risoluzione giudiziale*, prevista qualora il debitore non abbia regolarmente adempiuto agli obblighi derivanti dall'accordo o le garanzie promesse dal debitore non siano state costituite o l'esecuzione del piano sia divenuta impossibile per fatto non imputabile al debitore.

Il ricorso per la risoluzione da parte dei creditori va proposto, a pena di decadenza, entro un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

La *revoca di diritto*, conseguente al non integrale pagamento di quanto dovuto dal debitore alle agenzie fiscali ed agli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie nel termine di novanta giorni dalle scadenze previste.

Mentre l'annullamento, la risoluzione e la revoca importano la caducazione retroattiva della totalità degli effetti dell'accordo fatti salvi i diritti acquistati dai terzi in buona fede, *l'accertamento del mancato pagamento dei creditori estranei all'accordo* vale a rimuovere soltanto

gli effetti del temporaneo divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali , di disporre sequestri conservativi e di acquistare diritti di prelazione sui beni del debitore per un periodo non superiore ad un anno dalla data dell'omologazione dell'accordo.<sup>58</sup>

### ***3. Una procedura ibrida***

La procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento non è una procedura concorsuale parallela rispetto al fallimento e non è neppure una procedura esecutiva collettiva. È un procedimento su base volontaria che si fonda sul raggiungimento di un accordo con una porzione qualificata del ceto creditorio, ma senza alcuna coartazione delle ragioni creditorie di tutti coloro che non partecipano all'accordo. È stata definita una procedura ibrida in quanto a metà tra gli accordi di ristrutturazione dei debiti cui all'art. 182-bis l.fall. e il concordato preventivo dell'art.160 l.fall.

Evidente è la somiglianza con gli accordi di ristrutturazione dei debiti anche se la PCC si distacca dagli accordi di ristrutturazione perché il consenso viene raccolto secondo il modello delle procedure

---

<sup>58</sup> Celentano P. , *La caducazione degli effetti dell'accordo omologato*, in *Il Fallimento* 9/2012, pp. 1089-1099.

concordatarie, pur se non si forma una maggioranza in grado di vincolare la minoranza.

A proposito del concordato preventivo la distinzione fra piano, proposta e domanda pare reiterabile anche per la PCC. Il debitore, in presenza di sovraindebitamento, quando rileva di non essere in grado di far fronte all'esposizione debitoria secondo i canoni di regolarità, può organizzare un piano diretto a costituire la provvista da destinare ai creditori ai quali formula una determinata proposta, proposta che poi sarà veicolata davanti al giudice per giungere all'omologazione. La massima flessibilità prevista negli accordi di ristrutturazione ex art. 182 bis l.fall. e quella comunque ampia prevista nel concordato preventivo (dove si intercettano, però, i vincoli da graduazione e quelli sul soddisfacimento dei creditori privilegiati), sono replicate nella PCC. Per ciò che attiene al piano, il debitore deve organizzare un programma di dismissione dei propri cespiti, può prevedere che siano costituite garanzie, può prevedere che i beni facenti parte del suo patrimonio siano affidati ad un fiduciario che li gestisca, li liquidi e poi provveda a ripartirne il ricavato ai creditori. Poiché questa procedura riguarda anche gli imprenditori sotto-soglia, non v'è ragione di escludere che l'accordo di ristrutturazione possa prevedere anche la continuità

aziendale e dunque la destinazione ai creditori dei flussi di cassa, fermo restando che l'imprenditore deve disporre già delle risorse necessarie per remunerare, sebbene nell'arco di tolleranza annuale, i creditori non aderenti.

Per quanto riguarda la struttura della proposta, nei concordati il debitore la formula e se questa è accettata, è obbligatoria anche per i dissenzienti, quindi la proposta non muta in ragione di un maggiore o minore numero di adesioni. Negli accordi ex art. 182 bis l.fall. il debitore stipula prima un accordo con una quota maggioritaria e poi lo sottopone al tribunale perché produca effetto nei confronti degli estranei, rispetto ai quali è dovuto l'intero. Nella PCC il debitore formula una proposta, ma non sa quanti creditori risulteranno consenzienti ed allora diviene assai disagevole prevedere quali e quante risorse debbano essere accantonate per soddisfare gli estranei. Il debitore può proporre a tutti i creditori o solo ad alcuni remissioni del debito, novazioni, riduzioni, ma deve programmare che una quota delle sue risorse vadano riservate ai creditori estranei. Questo meccanismo spiega perché il debitore possa frazionare il ceto creditorio in classi, previsione che non si ritrova nell'art. 182 bis l.fall. Infatti, poiché il consenso è cercato a valle della proposta di accordo, il debitore per

favorire la raccolta del consenso, come nel concordato, può distinguere i creditori in classi, ma con la precisazione che l'adesione alla proposta non contempla una doppia maggioranza come previsto nei concordati. Qui il significato della classe è solo quello di raggruppare creditori cui offrire il medesimo trattamento, ma con la precisazione che non essendo previsto il divieto di alterazione della graduazione fra crediti, la classe potrebbe in ipotesi essere costituita anche in modo disomogeneo perché se poi il creditore non aderisce, l'effetto è solo quello che gli spetta il pagamento integrale. In sostanza laddove si precisa che va stabilito il pagamento integrale dei titolari dei creditori privilegiati salvo rinuncia alla causa di prelazione, si riconosce che il pagamento al creditore privilegiato può essere offerto anche solo percentualmente in quanto se aderisce alla proposta è come se rinunciasse al privilegio. Da questo punto di vista, sembra essere legittimo non osservare la par condicio creditorum, per la semplice ragione che il consenso individuale consente che ciascuno creditori rinunci a farla valere. È perciò che la P.C.C. non può essere reputata un procedimento concorsuale. A differenza di quanto è previsto nell'art. 182 bis l.fall., il pagamento ai creditori aderenti può essere differito sino ad un anno, ove il piano appaia attuabile a consentire il pagamento di costoro alla nuova

scadenza, ma non può essere dilazionato rispetto ai creditori titolari di crediti impignorabili.<sup>59</sup>

#### ***4. Le criticità della legge n.3 del 27 gennaio 2012***

La legge n.3 del 2012 è stata modificata in modo significativo dal decreto Sviluppo *bis* n.179/2012 convertito nella L.221 del 17 Dicembre 2012. Le due più grandi criticità che hanno incentivato un immediato intervento da parte del legislatore sono: la decisione di strutturare la procedura di composizione delle crisi in un unico contesto, sia per l'imprenditore non fallibile, che per il debitore civile secondo modalità operative omogenee e la decisione di ideare un procedimento, quale compromesso tra concordato e accordi di ristrutturazione, più con le reciproche debolezze che con le reciproche forze.

---

<sup>59</sup> Sull'argomento si sono pronunciati: Fabiani M., *La gestione del sovraindebitamento del debitore "non fallibile"*, in *Il Caso.it*, II, 278/2012.; Benincasa D., *Composizione delle crisi da sovraindebitamento. L'istituto in rapporto con le altre procedure concorsuali*, in *Saggi*, Temi Romana, 2012; Lo Cascio G., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il Fallimento Anno XXXIV*, n.9/2012, pp.1021-1124.

## Capitolo quinto

### LE NUOVE PROCEDURE DI COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

#### *1. Le modifiche apportate dal Decreto crescita - bis*

La L. 27 gennaio 2012, n.3 “Disposizioni *in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione della crisi da sovraindebitamento*” ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento un istituto per regolare le crisi da eccessivo indebitamento. Dopo l’entrata in vigore della Legge, è stato effettuato un monitoraggio statistico a campione, messo a punto dal Ministero di Giustizia, su alcuni tra i Tribunali di maggiori dimensioni. Dall’analisi effettuata, si è tratta la conclusione di una sostanziale e radicale inefficacia dell’istituto, infatti, nessun procedimento era stato instaurato presso i Tribunali di Milano, Torino, Bari, Brindisi, Pavia e un solo ricorso era stato presentato al Tribunale di Roma e di Firenze. Le ragioni di questo insuccesso sembrerebbero essere legate alle numerose criticità della Legge rinvenute da numerosi studiosi. Una criticità che è emersa dalla comparazione con gli altri

Paesi europei concerne la scelta della struttura dello strumento di regolazione: quello adottato nel nostro ordinamento di tipo negoziale - transattivo e negli altri ordinamenti di tipo concorsuale con effetti esdebitatori.

Dal punto di vista contenutistico, la legge, era insufficiente rispetto allo scopo ed era densa di criticità (esaminate nel precedente capitolo). Secondo gli interpreti, inoltre, una disciplina della crisi patrimoniale per essere completa ed equilibrata deve prevedere oltre a un meccanismo di soluzione pattizia un percorso di tipo liquidativo, che qui era mancante.<sup>60</sup>

La procedura, poi, si prestava a un uso in termini puramente dilatori in quanto i creditori avrebbero potuto farvi ricorso per beneficiare della moratoria anche quando non avevano alcuna speranza di ottenere il consenso dei creditori o di poter adempiere alle scadenze prima del piano, con la duplice conseguenza, di un rallentamento della tutela esecutiva e di una ulteriore lievitazione dei costi. Inoltre, mancava

---

<sup>60</sup> Manente D., *Gli strumenti di regolazione delle crisi da sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Introduzione alla disciplina della L.27 Gennaio 2012, dopo il c.d. "Decreto Crescita-bis"*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2013, pp. 557-595.

un'esdebitazione del debitore che era comunque tenuto a soddisfare integralmente i creditori non aderenti all'accordo.

Un'altra criticità deriva dal fatto che la Legge si preoccupava esclusivamente di rimediare alle situazioni del sovraindebitamento quando queste erano già in essere, senza introdurre meccanismi di prevenzione finendo così per affrontare il problema alla coda, senza intervenire sulle cause. Infine l'istituto, specialmente nei rapporti banche e imprese, non presentava un grado di appetibilità tale da invogliare i creditori a frequentarlo poiché la legge in esame non prevedeva tutele dal rischio di revocatoria fallimentare. Posto che, quindi, la soluzione accolta dal legislatore non offriva risposte efficienti per la crisi del debitore civile e per le esposizioni debitorie delle imprese non fallibili, che connotano significativamente il tessuto economico nazionale, il Governo, nel Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2012, ha approvato uno schema di disegno di legge presentato alla Camera il successivo 11 aprile 2012, con il quale è intervenuto sul testo del capo II della Legge n. 3/2012. Il Governo per accelerare il processo di revisione è intervenuto nuovamente con lo strumento del Decreto Legge, il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221241. La disciplina novellata dal Decreto Crescita-

*bis*, rispetto alla originaria formulazione della L. n.3/2012 : ha definito la figura del consumatore come possibile beneficiario di una procedura *ad hoc* da introdursi attraverso la proposta di un piano; ha inciso sul contenuto del piano prevedendo la possibilità di un pagamento anche non integrale dei creditori privilegiati con l'esclusione dei crediti tributari e previdenziali dei quali è possibile solo la dilazione di pagamento; ha stabilito la vincolatività della proposta omologata, ove superato il vaglio di convenienza e ,nel caso del consumatore di meritevolezza, anche nei confronti di quei creditori non aderenti alla proposta; ha ridotto al sessanta per cento la soglia per il raggiungimento dell'accordo tra debitore non consumatore e creditori; ha regolato un autonomo procedimento di omologazione del piano del consumatore fondato su un giudizio di meritevolezza della condotta del debitore, basato a sua volta sulla ragionevolezza della prospettiva di adempimento delle obbligazioni avuta dal debitore e sulla mancanza di colpa nella determinazione del sovraindebitamento; ha introdotto la possibilità di una procedura alternativa di liquidazione di tutti i beni del debitore anche se consumatore; per quest'ultima procedura, subordina al verificarsi di determinate condizioni e ad uno specifico giudizio

l'effetto di esdebitazione rispetto alle persone fisiche per i crediti non soddisfatti.

***2 La novellata LEGGE n.3 del 2012: “Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio”.***

Con le modifiche apportate dal Decreto Sviluppo *bis*, per la prima volta, il Legislatore definisce per esclusione le procedure di cui alla Legge n. 3/2012 come “procedure concorsuali” introducendo nel nostro ordinamento una procedura concorsuale anche nei confronti del debitore persona fisica, attivabile solo dal debitore stesso e non dai creditori. Il consumatore, inoltre, conquista uno spazio autonomo nella norma poiché è prevista la possibilità che quest'ultimo possa presentare un proprio piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti.

Le procedure introdotte al fine di permettere la cancellazione dei debiti pregressi del debitore, compresi anche quelli verso il fisco, al fine di ripartire da zero e di riacquistare un ruolo attivo nell'economia, senza restare schiacciati dal carico dell'indebitamento preesistente sono: l'accordo di composizione della crisi, il piano del consumatore e in alternativa la liquidazione del patrimonio del debitore.

Per ottenere l'ammissione alla procedura di composizione della crisi, occorre soddisfare due tipi di requisiti: soggettivi ed oggettivi.

### ***2.1. Il presupposto oggettivo***

Per quanto concerne il presupposto oggettivo per l'accesso alla procedura, anche dopo il più recente intervento legislativo, si può continuare ad affermare si tratti di un concetto ampio, tale da rendere elastico il campo di applicazione delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento.

Per sovraindebitamento si intendeva, a norma dell'art 6, *“una situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni”*. L'articolo novellato lo definisce come *“la 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”. Nella precedente formulazione, la congiunzione “nonché” induceva a ritenere la non necessaria coesistenza delle due condizioni ai fini dell’integrazione della nozione di sovraindebitamento. L’art. 6 vecchia formulazione, accoglieva una nozione statica, quanto meno nella prima parte del concetto di sovraindebitamento. Infatti, ciò che rilevava è la relazione tra lo squilibrio, non transitorio, tra obbligazioni assunte e gli elementi attivi del patrimonio del debitore. La nuova formulazione, invece, sembra abbandonare la definizione alternativa di sovraindebitamento, per porre in rapporto di causalità lo squilibrio tra obbligazioni e patrimonio prontamente liquidabile, con la difficoltà o la definitiva incapacità di adempiere regolarmente alle prime, accostandosi maggiormente al modello di “insolvenza” di cui all’art. 5 L. Fall.

Quanto al concetto di *obbligazioni assunte*, occorre domandarsi se siano inclusi anche i debiti derivanti dalla legge o assunti involontariamente. Sul punto si contrappongono i sostenitori di un’interpretazione restrittiva e letterale, e quelli di un’interpretazione estensiva comprendente tutto il progetto economico e lo stile di consumo del debitore, argomentando dal fatto che lo squilibrio non

deve essere transitorio, ma “perdurante”. Caratteristica, quest’ultima comune anche all’insolvenza, che deve essere concepita come criterio selettivo volto a limitare l’accesso a siffatta procedura: l’irreversibilità dello stato di sovraindebitamento costituisce un filtro per comportamenti opportunistici.<sup>61</sup>

## ***2.2. Il presupposto soggettivo***

Le nuove procedure sono destinate a regolare le situazioni di sovraindebitamento “*non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal presente Capo*” (art. 6 comma1) vale a dire le procedure di composizione delle crisi e la liquidazione del patrimonio. Impropriamente la norma fa riferimento alle *situazioni* di sovraindebitamento e non al *debitore* sovraindebitato. Il legislatore non ha affatto abbandonato la tradizionale prospettiva soggettivistica, poiché ad essere sottoposto alle procedure continua ad essere il soggetto e non la situazione ad esso riferibile, come confermato

---

<sup>61</sup> Si veda: Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450; Manente D., *Gli strumenti di regolazione delle crisi da sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Introduzione alla disciplina della L.27 Gennaio 2012, dopo il c.d. “Decreto Crescita-bis”*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2013, pp. 557-595.; Contributo professor. Giannelli G.

dall'art. 7, Comma 2 : “La proposta non è ammissibile quando il *debitore*, anche consumatore: a) è 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.

La *Lett. a* della suddetta disposizione delimita per esclusione l'area di applicabilità della disciplina poiché rilevano in termini preclusivi, non solo il fallimento e il concordato preventivo, ma anche le procedure concorsuali amministrative e di carattere specifico (liquidazione coatta amministrativa di banche o imprese assicurative e intermediari finanziari).

Le tipologie di debitori potenzialmente interessati sono numerose anche se la loro individuazione deve avvenire, volta per volta avendo riguardo al caso concreto.

Vi rientra il consumatore, che il novellato articolo 6 al comma 2 definisce riprendendo la nozione dell'art. 3 comma 1, Lett. a) del *Codice del Consumo*, come “il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività

imprenditoriale o professionale eventualmente svolte”. Per esso il legislatore ha predisposto una variante semplificata della procedura di composizione prevista per gli altri debitori.

La disciplina del sovraindebitamento è applicabile agli enti non commerciali quali le fondazioni, le associazioni ed i comitati, ove non titolari di imprese commerciali. Anche il professionista, che non è qualificabile né come imprenditore non fallibile né come consumatore, può avvalersi della procedura in quanto soggetto sottratto alle procedure concorsuali. Sono assoggettabili anche i soci o gli amministratori che abbiano garantito con fideiussioni i debiti della società fallita: tali soggetti, non essendo fallibili *ex lege*, non potrebbero altrimenti ottenere l’esdebitazione per accordo con i creditori nel concordato fallimentare, né quella per buona condotta. Si possono annoverare inoltre gli imprenditori commerciali che non raggiungono le soglie di fallibilità cui all’art. 1 L. Fall. e quelli non più fallibili per il decorso del termine di un anno dal venir meno della responsabilità illimitata. Per quanto concerne i soggetti che, pur non esercitando attività d’impresa, sono comunque assoggettabili alla procedura fallimentare in quanto soci illimitatamente responsabili di società fallibile (ex. art. 147 L.Fall), non potrebbero utilizzare lo strumento cui

all'art.7 comma 1 a meno che si prendano in considerazione solo le procedure attivabili su iniziativa del debitore stesso, la cui *ratio* consiste nel permettere di sistemare l'esposizione debitoria personale del proponente.

L'art.7 al comma 2- *bis*, nell'affermare che *“l'imprenditore agricolo in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori un accordo di composizione della crisi secondo le disposizioni della presente sezione”*, permette di superare i dubbi derivanti dall'art.23 comma 43 del D.L. n. 98 del 2011 che ha esteso anche all'imprenditore agricolo la possibilità di avvalersi dell'accordo di ristrutturazione dei debiti dell'art 182-*bis* L.Fall. e della transazione fiscale art. 182-*ter* L.Fall. Il Legislatore stabilisce, infatti, che l'imprenditore potrà accedere sia ad uno strumento negoziale e non concorsuale quale l'accordo di ristrutturazione del debito sia ad uno strumento concorsuale e assimilabile al concordato preventivo quale l'accordo di composizione del debito previsto dalla L. n.3/2012.

Al fine di disincentivare comportamenti immorali e fraudolenti da parte dei debitori, sono previsti altri requisiti di ammissibilità: il non aver fatto ricorso nei precedenti cinque anni ai procedimenti in oggetto (originariamente il termine era triennale); non aver subito, per cause

imputabili al soggetto, risoluzione o annullamento dell'accordo ex art 14 oppure revoca degli effetti del piano di omologazione del consumatore; aver fornito la documentazione che consenta la ricostruzione compiuta dalla situazione economica e patrimoniale.

### ***3. L'accordo di composizione della CRISI (art. 7)***

La procedura di accordo di composizione della crisi è attivata dal debitore in stato di sovraindebitamento con il deposito<sup>62</sup>, presso il tribunale territorialmente competente, di una proposta di accordo dei creditori.

La proposta deve : essere formulata con l'ausilio di un organismo di composizione delle crisi (O.C.C.) avente sede nel circondario del tribunale competente, essere poggiata su un piano attestato di fallibilità ed essere corredata dai documenti indicati dall'art. 9 , commi 2 e 3 (l'

---

<sup>62</sup>Nonostante il silenzio delle norme in esame è da ritenere che non si tratti di deposito ma di ricorso in quanto l'iniziativa è destinata a stimolare l'instaurazione di un subprocedimento giurisdizionale da trattarsi nelle forme del rito camerale. Donzelli R., *Prime riflessioni sui profili processuali delle nuove procedure concorsuali in materia di sovraindebitamento*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n.5-2013, pp.609-633.

elenco di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute, dei beni e degli eventuali atti di disposizione compiuti negli ultimi cinque anni; le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni ;l'elenco delle spese correnti necessarie al sostentamento del debitore e della sua famiglia, previa indicazione della composizione del nucleo familiare corredata del certificato dello stato di famiglia. Se Il debitore svolge attività d'impresa deposita altresì le scritture contabili degli ultimi tre esercizi, unitamente alla dichiarazione che ne attesta la conformità all'originale). L'art. 8 comma 1, lascia libertà di contenuto al debitore, prevedendo che la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti avvenga attraverso *qualsiasi forma*. Infatti, caratteristica importante dello strumento in esame è la rimodulazione del passivo attraverso operazioni che incidono direttamente sull'esposizione debitoria e la possibilità di cedere beni o crediti futuri.

È possibile prevedere la soddisfazione non integrale dei crediti privilegiati, pegno e ipoteca, 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 e ai diritti sui quali insiste la causa di prelazione, come attestato dagli organismi di composizione della

crisi. Nella proposta può essere inserita la clausola con cui il proponente si auto-limita l'accesso al mercato del credito al consumo, l'utilizzo di strumenti elettronici di pagamento a credito e la sottoscrizione di strumenti creditizi e finanziari. La violazione intenzionale di questa clausola è sanzionata penalmente. Se il proponente svolge attività d'impresa, nella proposta può essere prevista la continuazione di detta attività e anche una moratoria fino ad un anno dall'omologazione per il pagamento dei creditori muniti di pegno, privilegio o ipoteca, salvo che sia prevista la liquidazione dei beni o diritti sui quali sussiste la causa di prelazione.

Il piano, in particolare, deve prevedere: le scadenze e le modalità di pagamento dei creditori anche se suddivisi in classi, le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni. Il piano può contemplare l'affidamento del patrimonio del debitore ad un gestore nominato dal giudice per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori. Nei casi in cui i beni o i redditi del debitore non siano sufficienti a garantire la fattibilità del piano, la proposta deve essere sottoscritta da uno o più terzi che consentono il conferimento, anche in garanzia, di redditi o beni sufficienti per assicurarne l'attuabilità. In

ogni caso il piano deve assicurare il regolare pagamento dei titolari di crediti impignorabili.

La Novella ha reso obbligatorio l'accordo di composizione per tutti i creditori, secondo gli schemi del concordato, e non è più previsto l'integrale pagamento dei *creditori estranei*, non aderenti all'accordo. La formula *accordo*, infatti, non è altro che un residuo dell'originaria formulazione della legge e può oggi essere assunta soltanto come un'indicazione di massima, largamente imprecisa, se non inappropriata<sup>63</sup>. Lo strumento in realtà ha natura di deliberazione maggioritaria, obbligatoria per tutti i creditori una volta che sia intervenuta l'omologazione.

La fase preliminare del procedimento ha ad oggetto la deliberazione di ammissibilità della proposta che si svolge senza contraddittorio e seguendo gli schemi del rito camerale dinanzi al giudice unico. Al vaglio del giudice ci sono la competenza territoriale, la necessaria assistenza dell'organismo di composizione della crisi, i presupposti di ammissibilità della proposta cui all'art.7. Comma 2, la sussistenza dello

---

<sup>63</sup> La formula accordo che, nell'articolato, denomina l'istituto rappresenta un residuo dell'originaria formulazione della Legge che riteneva, la morfologia dello strumento, assimilabile a quella degli accordi di ristrutturazione dei debiti ex. art. 182-bis legge fallim.

stato di sovraindebitamento e i profili documentali cui all'art.9. commi 2 e 3. Se l'esito della verifica è negativo segue il decreto di inammissibilità/improcedibilità della proposta, o meglio, del ricorso con il quale questa è stata introdotta. Se l'esito è positivo, l'art 10 comma 1, stabilisce che il giudice fissa immediatamente con decreto l'udienza, disponendo la comunicazione ai creditori presso la residenza o la sede legale. Tra il deposito dei documenti richiesti dall'art 9. e quello dell'udienza, non devono decorrere più di sessanta giorni. Con il decreto il giudice stabilisce idonea forma di pubblicità della proposta e del decreto nonché, nel caso in cui il proponente svolga attività d'impresa, la pubblicazione degli stessi in apposita sezione del registro delle imprese; 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; dispone che, sotto pena di nullità, non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive individuali né disposti sequestri conservativi né acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di accordo, da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore. Il divieto è sancito a pena di nullità nel senso che nel caso in cui la proposta non vada a buon fine i

sequestri ed i titoli di prelazione acquisiti durante il divieto rimarranno improduttivi di effetti. Durante il periodo di sospensione, che comunque non opera nei confronti dei titolari di crediti impignorabili, le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano.

A decorrere dalla data del decreto 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 è stata eseguita la pubblicità del decreto. Si può notare come la Novella abbia profondamente modificato, in meglio, la disciplina originariamente vigente prevedendo una più completa e articolata regolamentazione degli effetti dell'apertura della procedura per il debitore e per i creditori. Durante l'udienza fissata con il decreto il giudice se accerta la presenza di iniziative o atti in frode ai creditori dispone la revoca del decreto stesso e ordina la cancellazione del medesimo, nonché la cessazione di ogni altra forma di pubblicità disposta. Dieci giorni prima della suddetta udienza, i creditori devono far pervenire all'O.C.C., mediante mezzi idonei, la dichiarazione sottoscritta del proprio consenso alla proposta. In mancanza vige il principio del silenzio assenso quindi si riterrà che essi abbiano prestato il consenso alla proposta.

Ai fini dell'omologazione è necessario che l'accordo sia raggiunto con i creditori che rappresentano almeno il sessanta per cento dei crediti. Non rilevano ai fini del raggiungimento della soglia e non hanno diritto ad esprimersi sulla proposta i creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca dei quali la proposta prevede l'integrale pagamento e il coniuge del debitore, i suoi parenti o affini fino al quarto grado, i cessionari o aggiudicatari dei loro crediti da meno di un anno prima della proposta. L'art. 12 al comma 1 stabilisce che *“se l'accordo è 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”*. La norma non prevede nulla per il caso opposto, vale a dire il mancato raggiungimento dell'accordo. Si ritiene che, anche in questo caso, l'O.C.C. sia tenuto a comunicare la relazione ai creditori al fine di consentire eventuali contestazioni circa il mancato raggiungimento dell'accordo.

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, nonché un'attestazione definitiva sulla fattibilità del piano.

L'art 12 al comma 2 dispone che il giudice omologa l'accordo e ne dispone l'immediata pubblicazione dopo aver verificato il raggiungimento della percentuale di cui all'articolo 11 comma 2, verificato l'idoneità ad assicurare il pagamento dei creditori. Il giudizio si svolge nelle forme del procedimento camerale, con l'applicazione degli artt. 737 segg. Cod.proc.civ.

Se la percentuale richiesta non è stata raggiunta il giudice pronuncia l'improcedibilità del ricorso introduttivo della proposta alla quale consegue il venire meno degli effetti di protezione in relazione al patrimonio del debitore.

Se vi sono contestazioni circa la convenienza da parte di un creditore che non ha aderito o di qualunque altro interessato è previsto, secondo il meccanismo del *Cram down*<sup>64</sup>, che il giudice omologhi l'accordo qualora ritenga che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione

---

<sup>64</sup> Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450.

in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria di cui all'art. 14 *ter* ss.

A seguito dell'omologazione, che deve avvenire entro sei mesi dalla presentazione della proposta, il giudice dispone l'immediata pubblicazione dell'accordo.

L'accordo omologato è obbligatorio per tutti i creditori con titolo anteriore al momento in cui è stata eseguita la pubblicità e i creditori con causa o titolo posteriore non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano. L'accordo non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso e non determina la novazione delle obbligazioni salvo che sia diversamente stabilito.

L'art. 13 regola la fase esecutiva dell'accordo e prevede che : se per la soddisfazione dei crediti sono utilizzati beni sottoposti a pignoramento ovvero se previsto dall'accordo, il giudice, su proposta dell'organismo di composizione della crisi, nomina un liquidatore che dispone in via esclusiva degli stessi e delle somme incassate; l'organismo di composizione della crisi risolve le eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e vigila sull'esatto adempimento dello stesso, comunicando ai creditori ogni eventuale irregolarità; il

giudice risolve le contestazioni che hanno ad oggetto la violazione di diritti soggettivi e la sostituzione del liquidatore per giustificati motivi inoltre ,sentito il liquidatore e verificata la conformità dell'atto dispositivo all'accordo e al piano, anche con riferimento alla possibilità di pagamento dei creditori estranei, autorizza lo svincolo delle somme e ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento, delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, nonché di ogni altro vincolo.

Sono prededucibili le spese di procedura, il compenso del liquidatore o del gestore ed eventuali crediti dell'organismo di composizione connessi all'istruttoria relativa alla presentazione della proposta.

Quando l'esecuzione dell'accordo diviene impossibile per ragioni indipendenti dal debitore, questo, con l'ausilio dell'O.C.C. può modificare la proposta.

Possono verificarsi vicende patologiche connesse all'accordo o alla sua esecuzione che possono incidere sugli effetti conseguenti dall'omologa.

L'accordo perde efficacia ex-lege se il debitore non esegue integralmente, entro novanta giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti alle amministrazioni pubbliche e agli enti gestori di forme previdenziali e assistenziali. L'accordo è revocato giudizialmente se risultano compiuti durante la procedura atti in frode ai creditori.

L'accordo si risolve automaticamente con la pronuncia della sentenza dichiarativa di fallimento. In tal caso gli atti, i pagamenti e le garanzie posti in essere in esecuzione dell'accordo omologato non sono oggetto dell'azione revocatoria cui all'art. 67 L.Fall. e i crediti derivanti da finanziamenti effettuati in esecuzione o in funzione dell'accordo omologato sono prededucibili.

L'articolo 14 delinea gli istituti dell'annullamento e della risoluzione dell'accordo nella procedura di composizione della crisi. L'accordo può essere annullato dal tribunale su istanza di ogni creditore, in contraddittorio con il debitore, quando è stato dolosamente aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simulate attività inesistenti. Sono casi tassativi infatti la disposizione specifica che non è ammessa alcuna altra azione di annullamento. Il ricorso per l'annullamento deve proporsi entro sei mesi dalla scoperta e comunque non oltre due anni dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto.

Ciascun creditore può chiedere al tribunale la risoluzione dell'accordo se il proponente non adempie regolarmente 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.

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

Il procedimento si svolge nelle forme camerali e il reclamo si propone al tribunale in composizione collegiale cui non può farvi parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

L'annullamento o la risoluzione dell'accordo comportano la *conversione d'ufficio* della procedura di composizione in liquidazione.

#### ***4. Il piano del consumatore***

Per il debitore qualificabile come consumatore è previsto uno strumento *ad hoc* che si aggiunge agli altri due disciplinati dalla Legge n.3 del 2012: il piano del consumatore.

L'art. 6 definisce il "consumatore" come il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta. La

formulazione della disposizione ha generato delle perplessità circa l'ambito applicativo soggettivo.

Il riferimento all'*attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta* pare legittimare all'uso dello strumento quegli imprenditori e professionisti sovraindebitati a causa esclusivamente di obbligazioni non pertinenti all'attività esercitata. Aderendo a questa ipotesi, si pongono due tesi contrapposte. La prima sembra ritenere che il professionista o l'imprenditore ricorrerebbe all'istituto in esame per sistemare la propria esposizione debitoria di tipo non professionale né imprenditoriale e per il resto dei debiti ricorrerebbe ad altri strumenti previsti per le altre tipologie debitorie. Questa tesi si pone in contrasto con l'art. 2740 c.c. che prevede la responsabilità del debitore per i debiti contratti con il suo patrimonio e provoca forme di lesione del credito. L'altra tesi prevede che l'indebitato non consumatore che abbia maturato un indebitamento per motivi diversi dall'esercizio della propria attività professionale o imprenditoriale, potrebbe presentare un unico piano di ristrutturazione della crisi che comprenda sia i debiti personali che quelli di origine commerciale. Questa tesi non viola l'art. 2740 c.c. ma consentirebbe l'accesso alle procedure di composizione, a

tutti gli indebitati civili indipendentemente dalla formazione dell'indebitamento, che è ciò che la legge intende evitare.<sup>65</sup>

Il legislatore nel predisporre la definizione di consumatore ha voluto riferirsi alla qualità e all'origine del suo sovraindebitamento e non a una nozione di tipo relazionale rispetto a un altro soggetto in posizione di forza o titolare di un vantaggio contrattuale o informativo (nozione proposta dal codice del consumo). Questa scelta è giustificata dall'intento del legislatore di tutelare il soggetto sovraindebitato non professionista e non imprenditore.

Il piano del consumatore differisce dall'accordo di composizione della crisi in quanto non è prevista alcuna votazione dei creditori che è stata sostituita dalla valutazione del Giudice sulla meritevolezza della proposta del debitore sotto il duplice profilo dell'assenza di colpa nella causazione del sovraindebitamento e della fattibilità del piano.

La proposta del piano deve essere accompagnata da una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi in cui devono essere ricomprese : l'indicazione delle cause

---

<sup>65</sup> Sul punto si veda Giannelli G., *Presupposti soggettivi e oggettivi delle composizioni delle crisi da sovraindebitamento*, in Studi in onore di Mario Libertini, di prossima pubblicazione.

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 della eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori e il giudizio di completezza e attendibilità della documentazione depositata dal consumatore a corredo della proposta, nonché sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria.

Queste indicazioni sono funzionali alla valutazione sulla fattibilità e sulla meritevolezza che il giudice deve compiere ai fini dell'omologazione del piano. Il giudice, presentata la proposta, fissa con decreto l'udienza di comparizione dei creditori ma, a differenza di quanto accade nell'accordo di composizione, non dispone i provvedimenti pubblicitari e l'inibitoria (che prevede la sospensione delle azioni esecutive e cautelari fino alla definitività dell'omologa) è solo una sua facoltà. Il giudice deve anzitutto verificare la fattibilità del piano e l'idoneità dello stesso ad assicurare il pagamento dei crediti impignorabili e tributari e risolvere le contestazioni. Sotto il profilo della meritevolezza, è prevista la verifica che il consumatore non abbia

assunto obbligazioni “senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere” o non abbia “colposamente determinato il sovraindebitamento anche per mezzo di un ricorso al credito non proporzionato alle proprie capacità patrimoniali”.

In caso di diniego dell'omologa, con la forma dell'ordinanza e non del decreto, il giudice dichiara l'inefficacia del provvedimento di sospensione delle procedure esecutive, che fosse stato eventualmente adottato. In caso di contestazioni sulla convenienza del piano da parte dei creditori o di qualsiasi interessato è previsto il *Cram down* per cui il giudice omologa il piano qualora ritenga che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del piano in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria.

La disciplina degli effetti dell'omologazione e dell'esecuzione del piano è analoga a quella prevista per l'accordo.

Anche il piano del consumatore è oggetto di revoca o cessazione di diritto secondo quanto già stabilito per l'accordo, all'art. 14-bis comma 1. Lo stesso articolo, ai commi da 2 a 5, prevede quali “*ipotesi di cessazione degli effetti di omologazione del piano*”: l'aumento o la diminuzione del passivo con dolo o colpa grave, ovvero la sottrazione o la dissimulazione di una parte rilevante dell'attivo ovvero la

dolosa simulazione di attività inesistenti; l'inadempimento da parte del proponente degli obblighi derivanti dal piano; la mancata costituzione delle se le garanzie promesse ; l'impossibilità dell'esecuzione del piano anche per ragioni non imputabili al debitore.

La cessazione è dichiarata dal tribunale, in contraddittorio con il debitore, su istanza di ogni creditore, che deve essere proposta nel termine di decadenza di sei mesi dalla scoperta ed in ogni caso non oltre due anni o un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto.

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

La revoca e la cessazione del piano comportano la conversione della procedura in quella di liquidazione dei beni salvo che la cessazione del piano derivi da cause non imputabili al debitore.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450

***5. L' accordo di composizione e il piano del consumatore nel sistema delle soluzioni concordate delle crisi del debitore.***

Le due procedure si inquadrano nella categoria delle soluzioni concordate delle crisi del debitore caratterizzate dalla necessaria iniziativa del debitore e dalla presupposizione di un accordo con i creditori.

Sintetizzando, i percorsi di regolazione delle crisi d'impresa possono consistere: in una procedura che può essere imposta al debitore dai creditori o per iniziativa pubblica (il caso del fallimento, dell'amministrazione straordinaria, della liquidazione coatta amministrativa) o in soluzioni concordate.

Le soluzioni concordate della crisi d'impresa si possono distinguere, a seconda del modo in cui vengono raggiunte, tra soluzioni contrattuali e soluzioni deliberative. Le prime si fondano sull'accordo tra le parti e vincolano solo i creditori aderenti come accade nei concordati stragiudiziali, nei piani attestati di risanamento e negli accordi di ristrutturazione dei debiti; le seconde si basano sulla deliberazione dei creditori ammessi al voto, come avviene nella procedura di concordato preventivo e fallimentare dove l'eventuale dissenso dei creditori è

neutralizzato dal principio di maggioranza che obbliga al concordato anche i creditori dissenzienti.

Peculiare è il concordato coattivo previsto nella liquidazione coatta amministrativa e nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, pur sempre soggetto ad omologazione giudiziaria, ma dove non è contemplata una votazione dei creditori, controbalanciata dalla possibilità per gli stessi e gli altri interessati di proporre opposizione.

Nel sistema originario della L.n.3 del 2012, l'istituto dell'accordo aveva un carattere ibrido in quanto presentava elementi affini alla figura del concordato preventivo e a quella degli accordi di ristrutturazione dei debiti. In generale l'accordo sul sovraindebitamento era un normale contratto di diritto privato (alla stregua dell'accordo all'art 182-bis) tra il debitore ed uno o più dei suoi creditori cui il legislatore assicurava un trattamento privilegiato a condizione che esso fosse omologato. Non era necessario rispettare il principio della par condicio creditorum dei creditori aderenti all'accordo, anche se con posizione giuridica identica ed interessi economici omogenei. I creditori estranei non erano vincolati all'accordo ed alla sua omologazione e conservavano il diritto di soddisfacimento integrale alle scadenze originarie, per la cui tutela

potevano avvalersi di azioni esecutive, cautelari con l'eccezione di una eventuale moratoria fino ad un anno e i temporanei effetti protettivi del patrimonio del debitore proponente. Per effetto della Novella l'accordo originario può considerarsi tramutato in una procedura di carattere concordatario e non più negoziale. Il nuovo accordo si basa sul principio della deliberazione maggioritaria, obbligatoria per tutti i creditori una volta che sia intervenuta l'omologazione.

L'accordo di composizione della crisi si avvicina non più all'accordo di ristrutturazione ma al concordato preventivo da cui si differenzia però per la mancanza di un'adunanza dei creditori in cui il debitore illustra e discute la proposta che viene poi votata e di un commissario nominato dal giudice.

I "presupposti di ammissibilità" infatti rivelano la matrice concordataria della nuova Norma riprendendo quasi testualmente quanto disciplinato all'art. 160 L.Fall. Come nel concordato preventivo è previsto che un soggetto in stato di sovraindebitamento, crisi nel concordato, possa proporre ai creditori un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano (stesso termine in entrambe le procedure) che preveda scadenze e modalità di pagamento dei Creditori, anche se suddivisi in classi (stesse testuali parole), e che

possa prevedere la non integrale soddisfazione dei crediti muniti di pegno, privilegio ed ipoteca, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile dalla vendita sul mercato dei beni sui quali insiste la causa di prelazione ,medesima disposizione in entrambe le discipline.. Anche dalla lettura degli artt. 8, 9 e 10 si notano parallelismi con la disciplina del concordato preventivo: la proposta di accordo deve essere depositata unitamente ad altri documenti (art. 9), così come disposto per la domanda di Concordato (art. 161 L. F.), presso il Tribunale dove l'impresa (nel concordato) o il debitore (nel sovraindebitamento) hanno la sede principale o la residenza. I documenti richiesti sono i medesimi richiesti dalla normativa sul concordato preventivo. Nel Concordato e nella Legge 3/2012 sono imposte le stesse modalità di comunicazione ai creditori del decreto che fissa l'udienza. Gli effetti della presentazione dell'accordo contenuti nell'art. 10 l. 3/2012 riprendono l'art. 51 L. F., ossia il divieto di azioni esecutive e cautelari individuali ripreso anche per il concordato. In entrambe le procedure è detto che “fino al momento in cui il provvedimento di omologazione non diventa definitivo, i creditori anteriori non possono iniziare o proseguire azioni esecutive individuali”. Come nel concordato anche nella composizione

della crisi da sovraindebitamento “i creditori muniti di privilegio, pegno ed 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”. La procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento mutua dalla disciplina del concordato preventivo anche il principio del “silenzio assenso”, l’art. 11 c. 1 e art. 178 L. F. c. 4 disciplinando che “in mancanza di voto espresso si ritengono consenzienti alla proposta”. Nel computo della maggioranza, inoltre, per l’approvazione dell’accordo in ambito di sovraindebitamento non sono considerati i voti del coniuge del debitore, ed i parenti ed affini entro il quarto grado. All’art. 11 comma 3 l. è enunciato un principio cardine della logica concordataria “principio di sopravvivenza delle garanzie nell’ambito delle procedure concorsuali”, è previsto, infatti, che l’accordo non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore ed obbligati in via di regresso, principio enunciato sia dall’art. 135 L. F. per il concordato fallimentare che dell’art.184 c. 2 L. F., per il concordato preventivo. L’art. 12 l. 3/2012 riporta un altro importante richiamo alla disciplina concordataria, in particolare alle tempistiche infatti l’omologazione

dell'accordo deve avvenire entro sei mesi dalla presentazione della proposta (art. 12 c.3 bis), del ricorso in caso di Concordato Preventivo (art. 161 L. F.).

Una evidente analogia tra la procedura per la composizione della crisi da sovraindebitamento ed il concordato preventivo è rappresentata dal fatto che in entrambi gli istituti non è sufficiente il raggiungimento delle maggioranze per far sì che l'accordo produca effetti ma è necessario che detto accordo, come accade per il Concordato Preventivo approvato a maggioranza dai Creditori, venga omologato dal Giudice. Una volta che l'accordo è stato raggiunto ed omologato dal Giudice, questo diventa obbligatorio anche per i creditori non aderenti, avviene il c. d. "cram down", si trovano cioè letteralmente "tranguciati" nell'accordo anche i Creditori che non hanno acconsentito alla proposta. L'istituto dell'accordo mostra così una vera e propria natura concordataria. L'annullamento dell'accordo, disciplinato dall'art. 14 L. 3/2012, riprende quanto già previsto per il concordato fallimentare (art. 138 L. F.), richiamato anche dall'art. 186 L. F. in materia di concordato preventivo. Anche la tempistica dell'annullamento dell'accordo per la risoluzione della Crisi da sovraindebitamento è mutuata rispetto a quella del Concordato, in quanto deve essere proposta nel termine di sei

mesi dalla scoperta ed, in ogni caso, non oltre due anni dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto. Le cause di risoluzione sono anch'esse comuni con l'istituto del Concordato, cioè mancato adempimento degli obblighi derivanti dall'accordo e mancata costituzione delle garanzie promesse.<sup>67</sup>

### ***6. La liquidazione del patrimonio del debitore***

La terza procedura concorsuale alternativa alle suindicate procedure è stata introdotta dalla novellazione operata dal Decreto Crescita-*bis*. La procedura di liquidazione dei beni è regolata dagli articoli 14-*ter* a 14-*terdieces* ed è strutturata, con larghissima approssimazione, sullo schema del fallimento, articolandosi nelle fasi dell'apertura con nomina del liquidatore; dell'inventario dei beni; della formazione dello stato passivo; da un sub-procedimento di esdebitazione. Manca tuttavia una specifica disciplina della fase di ripartizione.

---

<sup>67</sup> Sul punto si veda: Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento* Anno XXXV, n. 12/2013, pp.1433 a 1450; Di Maio A. I punti deboli del sovraindebitamento, *Il Sole 24 Ore*, 2013; Giannelli G., *Presupposti soggettivi e oggettivi delle composizioni delle crisi da sovraindebitamento*, in *Studi in onore di Mario Libertini*, di prossima pubblicazione.

Il potere di iniziativa del procedimento compete al debitore sovra indebitato per il quale non ricorrono le condizioni di inammissibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a) e b), ovvero “è soggetto a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal presente capo” e “ha fatto ricorso, nei precedenti cinque anni, ai procedimenti di cui al presente capo”. Egli può chiedere la liquidazione di tutti i suoi beni con una domanda a cui occorre allegare tutta la documentazione di cui all'articolo 9, commi 2 e 3.<sup>68</sup> Il debitore è tenuto, inoltre, ad allegare anche l'inventario di tutti i suoi beni recante specifiche indicazioni sul possesso di ciascuno degli immobili e delle cose mobili, e una relazione particolareggiata dell'organismo di composizione della crisi. Quest'ultima deve contenere una serie di indicazioni. Si tratta in particolare, dell'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal debitore persona fisica nell'assumere volontariamente le obbligazioni; dell'esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore persona fisica di adempiere le obbligazioni assunte; del resoconto sulla solvibilità del debitore persona fisica negli ultimi cinque anni; dell'indicazione della eventuale sussistenza di atti del debitore oggetto di impugnazione da parte dei creditori; del giudizio

---

<sup>68</sup> Per la fase pratica introduttiva si rinvia all'art 7 e ss.

sulla completezza e attendibilità dei documenti allegati a corredo della domanda. Quale requisito di ammissibilità, è previsto che la documentazione fornita debba consentire la ricostruzione della situazione economica e patrimoniale del debitore. Il deposito della domanda sospende, ai soli effetti del concorso, il corso degli interessi, convenzionali o legali, fino alla chiusura della liquidazione, fatta eccezione per i crediti garantiti da ipoteca, pegno o privilegio.

La liquidazione deve riguardare tutti i beni del debitore compresi gli accessori, le pertinenze e i frutti prodotti dai beni del debitore.

Vi sono poi le cd. *Exemption*, ossia crediti e somme eccettuate dalla liquidazione. Sono i crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile e le cose che per legge non possono essere pignorate. Ancora, “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; 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”<sup>69</sup>. Ciò evidentemente per consentire la sopravvivenza del debitore. È, invece, esclusa l’ipotesi in cui i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio. Tuttavia, quanto ai beni facenti parte del patrimonio di liquidazione, vi è una differenza. Il giudice ordina la consegna o il rilascio dei beni, a meno che, ricorrendo gravi e specifiche ragioni, decida di autorizzare il debitore ad utilizzare alcuni di essi. Il provvedimento costituisce titolo esecutivo<sup>70</sup> ed è posto in esecuzione a cura del liquidatore.

Con il decreto di apertura il giudice nomina un liquidatore e dispone una misura inibitoria sotto pena di nullità i cui effetti durano fino al provvedimento di “omologazione”. Il liquidatore ha l’amministrazione dei beni che compongono il patrimonio di liquidazione e può esercitare ogni azione finalizzata a conseguire la disponibilità dei beni compresi nel patrimonio da liquidare e anche le azioni volte al recupero dei crediti compresi nella liquidazione. I beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione costituiscono oggetto della stessa con la necessità di integrare l’inventario. Segue la fase dell’accertamento del passivo ad opera del liquidatore. Se alla data

---

<sup>69</sup> Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450.

<sup>70</sup> Equiparato all’atto di pignoramento.

di apertura della procedura sono presenti procedure pendenti, il liquidatore può decidere di subentrarvi. Se ricorrono gravi motivi il giudice può sospendere con decreto motivato gli atti di esecuzione del programma di liquidazione.

Una volta poste in essere le vendite, il Giudice, sentito il liquidatore e verificata la conformità 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, nonché di ogni altro vincolo, ivi compresa la trascrizione del decreto di apertura della liquidazione. Dichiara poi la cessazione di ogni altra forma di pubblicità che sia stata disposta.

I creditori con causa o titolo posteriore al momento dell'esecuzione della pubblicità non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto di liquidazione.

I crediti sorti in occasione o in funzione della liquidazione sono preeducibili. La liquidazione, cui può seguire a determinate condizioni l'esdebitazione, è chiusa con decreto del giudice ma comunque non prima di quattro anni dal deposito della domanda.

Sono assenti norme sulla ripartizione dell'attivo con l'effetto che in caso di difficoltà legate alla distribuzione, i creditori non sembrano dotati di idonei strumenti di tutela.

La liquidazione può aprirsi per effetto della conversione della procedura di composizione della crisi, operata dal giudice con decreto emesso, su istanza del debitore o di uno dei creditori. Ciò avviene nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore, 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), se determinati da cause imputabili al debitore.

### ***6.1. L'esdebitazione***

Una delle più importanti innovazioni introdotte dal D.L. n. 179/2012 è l'art. 14-terdecies della Legge n. 3/2012, che riconosce al debitore persona fisica la possibilità di beneficiare, previa istanza da depositarsi entro l'anno successivo alla chiusura della liquidazione, della liberazione dei debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali e non soddisfatti. Si tratta dell'istituto dell'esdebitazione. Per poter ottenere tale beneficio, è, tuttavia, necessario che risultino soddisfatte,

in capo al debitore, diverse condizioni di “meritevolezza”. Questi, infatti, deve aver cooperato al regolare ed efficace svolgimento della procedura, fornendo tutte le informazioni e la documentazione utili e si deve essere adoperato per la proficua esecuzione delle operazioni; non deve aver ritardato o contribuito a ritardare lo svolgimento della procedura; non deve aver beneficiato di altra esdebitazione, negli 8 anni precedenti la domanda; non deve aver riportato condanne penali per uno dei reati previsti dall’art. 16, della Legge n. 3/2012, puniti con la reclusione da sei mesi a due anni, e la multa da euro 1.000 ad euro 50.000. Si tratta, in particolare dell’ipotesi in cui il debitore ometta l’indicazione di beni nell’inventario, oppure nel corso della procedura, effettui pagamenti in violazione dell’accordo o aggravi la propria posizione debitoria, o non rispetti intenzionalmente i contenuti dell’intesa. Ugualmente la stessa pena è prevista per il debitore che, al fine di ottenere l’accesso alla procedura, presenti documentazione contraffatta od alterata, oppure ne sottragga, occulti o distrugga una parte relativa alla propria situazione debitoria o contabile. Il debitore, poi, deve aver svolto, nei 4 anni successivi al deposito della domanda, un’attività produttiva di reddito adeguata alle proprie competenze, e alla situazione di mercato, oppure, in ogni caso, deve risultare che abbia

cercato un'occupazione e non abbia rifiutato, senza giustificato motivo, proposte di impiego. Da ultimo, occorre che i creditori per titolo e causa anteriore al decreto di apertura della liquidazione siano stati soddisfatti, almeno in parte. Vi sono, tuttavia, alcune passività che restano escluse dall'esdebitazione. Si tratta degli obblighi di mantenimento ed alimentari, 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. Sono pure esclusi i debiti fiscali che, pur avendo una causa anteriore al decreto di apertura delle procedure di composizione della crisi, sono stati successivamente accertati, in ragione della sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi. In ogni caso, l'esdebitazione è esclusa, per prevenire comportamenti di "moral hazard", quando il sovraindebitamento è imputabile ad un ricorso al credito colposo del debitore, e sproporzionato rispetto alle proprie capacità patrimoniali; analogamente, l'istituto non è applicabile se 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 od altre operazioni dispositive del proprio patrimonio, ovvero simulazioni di titoli di prelazione, allo scopo di favorire alcuni creditori a danno di altri. Quest'ultimo caso, qualora sia riscontrato

successivamente rispetto all'emanazione del provvedimento di esdebitazione, può essere causa di revoca dell'atto, su istanza dei creditori. Parimenti, causa di revoca è l'accertamento che sia stato dolosamente, o con colpa grave, aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo oppure simulate attività inesistenti. Il provvedimento di esdebitazione viene adottato dal Tribunale con decreto, dopo la verifica della sussistenza dei presupposti e sentiti i creditori pagati parzialmente. Il decreto dichiara inesigibili nei confronti del debitore i crediti non soddisfatti integralmente.<sup>71</sup>

### ***7. Gli organismi di composizione della crisi***

Nell'ambito della normativa riformata dal Decreto Crescita - *bis*, i veri protagonisti delle nuove procedure dettate dal Legislatore, sono gli "Organismi di composizione della crisi" (OCC)<sup>72</sup>.

La L.221/2012 ha accentuato ancora di più, da un lato l'importanza dell'iniziativa del debitore e, dall'altro, il ruolo degli O.C.C. che svolgono un'attività d'intermediazione fra i soggetti non fallibili e il

---

<sup>71</sup> Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450.

<sup>72</sup>

Tribunale. Nella figura dell'organismo, nel suo ruolo così come delineato dal Legislatore, si possono riscontrare compiti di consulente legale e finanziario del debitore, ma anche quelli di ausiliario del Giudice e di garanzia nei confronti dei terzi in generale e dei creditori in particolare.

Sulla base di tali considerazioni, possono emergere dubbi circa possibili conflitti di interesse tra le varie funzioni assegnate all'organismo. Per evitare ciò è necessaria la nomina di un soggetto specializzato avente le caratteristiche indicate nell'art. 28 L.Fall. per il curatore e che abbia requisiti di indipendenza e terzietà non potendo far preferenze tra classi di creditori, nella redazione del piano, nella certificazione della sua fattibilità e nella composizione di conflitti.

Il legislatore ha dedicato un apposito articolo agli O.C.C. collocato nella Sezione terza, Capo II, L.3/2012 dedicata alle disposizioni comuni (Art.15), nel quale viene stabilito che possono essere organismi di composizione delle crisi: gli organismi costituiti da enti pubblici purché sussistano adeguate garanzie di indipendenza e professionalità ed iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero di Giustizia (a tale registro si possono iscrivere, a semplice richiesta, gli organismi di conciliazione tenuti presso la CCIAA e gli Ordini degli Avvocati,

Commercialisti ed Esperti Contabili e Notai); il professionista o una società tra professionisti ovvero avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e ragionieri commercialisti oppure da un notaio, nominati dal Tribunale. Lo stesso Art.15, L.3/2012 rimanda la definizione dei requisiti degli Organismi, nonché le modalità di iscrizione nel registro suddetto, ad un apposito regolamento del Ministero di Giustizia da emanarsi entro novanta giorni dalla entrata in vigore del D.L. 179/2012.

Gli organismi di composizione delle crisi possono essere definiti il perno dei meccanismi predisposti dal legislatore per rimediare alle situazioni di sovraindebitamento dei debitori non assoggettabili alle procedure concorsuali tradizionali.<sup>73</sup>

Già negli articoli introduttivi della disciplina risulta chiaro che *l'ausilio* dell'O.C.C. nella proposizione dell'accordo o del piano è un presupposto per l'accesso alle procedure di composizione dei debiti. Detto ausilio è implicitamente un presupposto anche per l'accesso alla procedura di liquidazione dei beni, la cui domanda deve essere corredata da una relazione particolareggiata dell'O.C.C. Gli organismi

---

<sup>73</sup> Manente D., *Gli strumenti di regolazione delle crisi da sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Introduzione alla disciplina della L.27 Gennaio 2012, dopo il c.d. "Decreto Crescita-bis"*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2013, pp. 557-595.

di composizione delle crisi hanno il compito di: verificare la veridicità dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati ed attestare la fattibilità del piano, inoltre, nel caso in cui la proposta preveda la soddisfazione non integrale dei crediti muniti di privilegio, pegno, ipoteca, deve attestare che né è 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 e ai diritti sui quali insiste la causa di prelazione; eseguire la pubblicità ed effettuare le comunicazioni disposte dal giudice nell'ambito dei procedimenti di composizione e liquidazione; provvedere, ove il piano preveda la cessione o l'affidamento a terzi di beni immobili o di beni mobili registrati, alla trascrizione del decreto presso gli uffici competenti; ricevere le dichiarazioni di consenso alla proposta di accordo da parte dei creditori; di trasmettere ai creditori una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento della percentuale richiesta per l'omologazione dell'accordo allegando il testo dell'accordo stesso; di ricevere le contestazioni sollevate dai creditori; trasmettere al giudice la relazione sui consensi espressi e sulla maggioranza raggiunta allegando le contestazioni ricevute, nonché un'attestazione definitiva sulla fattibilità

del piano; proporre al giudice il liquidatore da nominare o svolgere le funzioni del liquidatore se disposto dal giudice; risolvere eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e vigilare sull'esatto adempimento dello stesso, comunicando ai creditori eventuali irregolarità; comunicare notizia all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche presso gli enti locali competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale dell'istante, entro tre giorni del deposito della proposta di accordo o dalla richiesta della relazione accompagnatoria della domanda di liquidazione dei beni.

Questa complessa articolazione di compiti avvicina l'organismo a molteplici figure. In particolare per alcuni aspetti, al commissario giudiziale e al professionista attestatore nel concordato preventivo; a un consulente del debitore o a un organismo di mediazione e quando svolge le funzioni di liquidatore, ad un curatore o ad un cancelliere per gli obblighi di comunicazione.<sup>74</sup>

### ***7.1. Il gestore per la liquidazione***

---

<sup>74</sup> Commissione Comitato scientifico area procedure concorsuali, *Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio*, 2013.

L'articolo 13, comma 1, afferma che “ il piano può 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 è nominato dal giudice.”

Per molti commentatori, la figura del gestore è molto controversa. La lettura della norma non dissolve i dubbi relativi alla natura dell'incarico ricoperto da questo soggetto e quali siano i suoi compiti e poteri, fermo restando comunque che il soggetto che ricopre tale incarico deve obbligatoriamente soddisfare tutti i requisiti di professionalità richiesti anche per il liquidatore.

La stesura definitiva pone a carico del giudice la nomina di questo soggetto. La nomina stessa dovrà comunque essere già prevista all'interno del piano, per questo motivo sorge un dubbio circa chi potrà rappresentare il soggetto: si tratterà quindi di un soggetto di fiducia del debitore o dell'OCC, e in tal senso quindi questi potranno nel piano indicare un nominativo che il giudice potrà ratificare o no, o si tratterà di una nomina riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria, in tal senso quindi limitandosi il piano a prevedere la possibilità di nomina

del gestore, lasciando però in toto l'onere della chiamata, ivi compresa l'individuazione del professionista, al giudice.

Altro punto di criticità è rappresentato dal momento in cui entra in carica il soggetto: posto che la possibilità di nomina del gestore è obbligatoriamente già prevista all'interno del piano, è dubbio se il giudice conferirà l'incarico al momento della presentazione della proposta in Tribunale, contestualmente all'esame della stessa ai sensi dell'art. 10, o si riserverà la nomina in un momento successivo, e quindi con l'omologazione dell'accordo.

L'accettazione della carica dovrà essere espressa e avverrà di norma con le stesse modalità dell'assunzione dell'incarico da parte del liquidatore.

In merito ai compiti del gestore<sup>75</sup>, la legge riserva a questi una funzione di liquidazione, custodia e distribuzione. Si viene però a creare una sorta di sovrapposizione di ruoli, giacché la norma non prevede uno spossessamento del patrimonio del debitore, che quindi continuerebbe ad avere la piena disponibilità dell'intero patrimonio e quindi anche la

---

<sup>75</sup> Commissione Comitato scientifico area procedure concorsuali, *Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio*, 2013.

possibilità di compiere sui beni stessi azioni dispositive. In tal senso i compiti del gestore dovranno essere specificati all'interno dell'accordo e anche dal giudice al momento della nomina, onde evitare contestazioni da parte del debitore, dei creditori o di soggetti terzi.

In conclusione, la figura del gestore sembra comunque configurarsi quale un mero "controllore" degli atti del debitore, svolgendo quindi funzioni di vigilanza e di garanzia nei confronti dei terzi, soprattutto, ove la nomina avvenisse al momento della presentazione del piano, in una fase pre-omologa dell'accordo. In tale fase peraltro i compiti saranno limitati alla mera custodia e mantenimento dei cespiti, limitandosi gli atti dispositivi del patrimonio all'eventuale liquidazione dei cespiti attivi per i quali un ritardo nella liquidazione comporterebbe una significativa perdita di valore.

In sede di omologazione dell'accordo da parte del Tribunale il gestore può rimanere in carica come tale qualora l'accordo preveda non una mera liquidazione delle attività bensì una ristrutturazione del debito, una ristrutturazione aziendale o comunque qualsiasi accordo che non preveda la nomina di un liquidatore. Nel caso in cui si rendesse necessaria la nomina di un liquidatore ex art. 13 o 14-ter della presente legge, il giudice potrebbe nominare quale liquidatore il gestore stesso.

Nella fase post-omologa quindi, il gestore sarà chiamato a compiere tutte le operazioni tipiche del liquidatore.

In merito infine ai profili di responsabilità del gestore, la norma non dice niente a riguardo, ma si suppone che questi possano tendenzialmente coincidere con quelli propri del mandatario in quanto ai compiti di gestione e liquidazione, e con quelli del custode per i compiti di custodia e conservazione del patrimonio.

### ***8. Gli aspetti penali***

L'articolo 16 contiene le condotte penalmente rilevanti che possono essere tenute dal debitore prima e durante le procedure oppure dall'O.C.C.

Per quanto concerne più specificamente i reati commessi dal soggetto debitore prima della procedura l'articolo sanziona penalmente l'aver aumentato o diminuito il passivo, aver sottratto una parte rilevante dell'attivo o aver simulato attività inesistenti, al fine di avvalersi della procedura dell'accordo o del piano del consumatore; punisce la produzione di documentazione contraffatta oppure alterata e la sottrazione, l'occultamento e la distruzione della documentazione o

delle scritture contabili al fine di avvalersi delle tre procedure di cui alla L. n. 3/2012.

Per i reati commessi nel corso della procedura sono rilevanti l'omessa indicazione dell'inventario dei beni durante la procedura di liquidazione, l'esecuzione di pagamenti non previsti dall'accordo o dal piano del consumatore, l'aggravamento della posizione debitoria successivo al deposito della proposta di accordo o di piano del consumatore e il non rispetto intenzionale dei contenuti dell'accordo o del piano del consumatore.

Queste ipotesi sono punite con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da euro 1.000 a euro 50.000.

Per completezza, è bene ricordare come ai sensi dell'art. 217 *bis* novellato, l'esenzione dai reati di bancarotta di cui all'art. 216 e 217 L.fall. si estenda ai pagamenti e alle operazioni compiute in esecuzione di un accordo di composizione della crisi omologato.

Il Legislatore, infine, ha previsto un apparato sanzionatorio penale specifico per il componente dell'Organismo e per il professionista che svolge le funzioni di O.C.C. in caso di: false attestazioni in relazione alla veridicità ed alla fattibilità del piano o nella relazione

particolareggiata allegata al piano del consumatore; danno ai creditori in seguito all'omissione o al rifiuto senza motivo di un atto del suo incarico. Tali sanzioni prevedono la reclusione da uno a tre anni e la multa da 1.000 a 50.000 Euro. Tali gravi sanzioni sembrano giustificate dal fatto che il Legislatore in tal modo abbia inteso responsabilizzare l'organismo nello svolgimento e nell'esercizio delle proprie rilevanti e delicate funzioni.<sup>76</sup>

### ***9. Tribunale di Pistoia: omologazione e conseguente revoca del piano del consumatore***

---

<sup>76</sup> Sul punto si veda: Commissione Comitato scientifico area procedure concorsuali, *Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio*, 2013.; Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450.; Manente D., *Gli strumenti di regolazione delle crisi da sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Introduzione alla disciplina della L.27 Gennaio 2012, dopo il c.d. "Decreto Crescita-bis"*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2013, pp. 557-595.

Il Giudice Maria Rosaria Selvarolo del Tribunale di Pistoia ha omologato nel Dicembre 2013, il piano del consumatore proposto nel Maggio 2013.<sup>77</sup>

L'istante è una signora titolare di pensione INPS il cui nucleo familiare comprende il figlio, che a causa di una grave malattia insorta nel 2011, ha perso la capacità lavorativa e beneficia da Febbraio 2012 di un assegno di invalidità il cui importo viene assorbito dall'assegno di mantenimento che lo stesso ha l'obbligo di versare alla prioria figlia minore.

Sulle cause dell'indebitamento e sulle cause dell'incapacità di adempiere, il decreto di omologazione del giudice si rivela particolarmente utile ed evidenzia al contempo il prezioso ruolo degli organismi di composizione della crisi assunto, nel caso specifico, da un singolo professionista, come consentito dal comma 9 dell'art. 15 della L. 3/2012.

Con riferimento alle cause dell'indebitamento e alla diligenza prestata nell'assumere le obbligazioni si legge che i finanziamenti in essere sono stati contratti per mancanza di liquidità e per fornire aiuti

---

<sup>77</sup> Sentenza del 27/12/2013, Tribunale di Pistoia

economici al proprio figlio, titolare di un'azienda florovivaistica, nonché per acquistare un'utilitaria e per sostenere delle spese mediche dentistiche.

Quanto alla diligenza nell'adempire le obbligazioni, si sottolinea la mancanza di protesti e di esecuzioni individuali negli ultimi cinque anni e la regolarità degli adempimenti, venuta meno solo in tempi recenti, individuando la causa dell'incapacità di adempire nel progressivo accumularsi di debiti, nell'aumento delle spese correnti necessarie per la vita quotidiana, nella sopraggiunta malattia del figlio con il venir meno del suo contributo al pagamento di debiti assunti anche nel suo interesse.

Nel decreto viene ricostruita la crescita progressiva dell'esposizione debitoria in un arco di tempo nel quale risulta evidente l'iniziale compatibilità dell'indebitamento con le capacità reddituali della famiglia: compatibilità venuta però bruscamente meno a seguito della malattia del figlio e della conseguente contrazione degli introiti realizzati con l'attività florovivaistica.

Dal decreto risulta che l'ammontare complessivo dell'esposizione debitoria consiste in 53.493,53 euro derivanti da contratti di finanziamento stipulati nel 2007 per 4.655 euro, nel 2011 per 7.477 euro

e per 6.174 euro, nel 2012 per 3.617 euro e per 31.570 euro; a fronte di quest'ultimo debito l'istante ha ceduto un quinto del suo credito da pensione INPS.

L'istante ha proposto di ristrutturare i propri debiti offrendo, sull'importo complessivo dei debiti, la somma di 27.000 euro da attribuire ai creditori mediante un pagamento di novanta rate da 300 euro mensili.

Il piano è stato giudicato fattibile dal momento che l'importo mensile medio offerto, che costituisce circa il 21% del reddito netto percepito, è risultato sostenibile per il debitore tenuto conto delle spese correnti per il sostentamento del nucleo familiare, ed è risultato conveniente per i creditori sia rispetto all'alternativa liquidatoria (con la quale si otterrebbero 25.889 euro, a fronte dei 27.000 euro da distribuire proporzionalmente ai creditori mediante pagamento di novanta rate da 300 euro mensili) sia in relazione alla durata del piano stabilita in otto anni.

Il decreto di omologazione pronunciato dal giudice Selvarolo è stato oggetto di reclamo nel febbraio 2014 da parte della società di finanziamento creditrice per un ammontare di 31.570 euro. Il reclamante denunciava l'assenza delle condizioni di meritevolezza di

cui all'art. 12 bis comma 3, l. 3/2012 per negligenza del debitore il quale, al momento della stipula dell'ultimo e più oneroso contratto di finanziamento, non poteva non essere consapevole delle proprie difficoltà economiche e finanziarie e la non convenienza dell'accordo rispetto alla alternativa liquidatoria.

Il Tribunale ha accolto il reclamo<sup>78</sup>, ritenendo che siano errati i calcoli della complessiva redditualità familiare ed errate, di conseguenza, sia la valutazione circa la sostenibilità del progressivo indebitamento e la sua natura non colposa, sia l'individuazione del residuo disponibile per le necessità di vita quotidiana una volta detratto l'ammontare complessivo dei debiti da pagare si legge che *“l'errore di fatto è stato quello di calcolare nel reddito familiare disponibile anche quello del convivente figlio della debitrice, derivante da una pensione di invalidità pari a circa 450 euro mensili, quando invece risulta quale circostanza pacifica (...) che tale somma era completamente assorbita da assegni di mantenimento per la figlia minore. Dunque il residuo vitale per la famiglia (la signora, con il figlio e talvolta la nipote) veniva a ridursi a 600 euro mensili circa ovvero ad una somma*

---

<sup>78</sup> Sentenza del 20/02/2014, Tribunale di Pistoia.

*inferiore al minimo vitale ragionevolmente calcolato e tale da comportare un inadempimento certo delle obbligazioni assunte”.*

Il Giudice ha sottolineato che si tratta di un sovraindebitamento “non incolpevole” poiché l’assunzione dell’ultima obbligazione è avvenuta senza la ragionevole prospettiva di poterla adempiere ovvero nella consapevolezza di determinare, ove la si fosse adempiuta, l’inadempimento delle pregresse.

Il giudice nell’accogliere il reclamo e nel revocare l’omologa della procedura di composizione non ha condannato la debitrice alla refusione delle spese sia considerando la novità della materia sia la mancata opposizione della stessa che ha omesso di costituirsi.

Dall’analisi di questo specifico caso, emerge il seguente paradosso<sup>79</sup>: il decreto di omologazione è stato revocato sulla base del ricorso della società finanziaria che ha erogato l’ultimo e più cospicuo finanziamento affermando che il debitore *non poteva non essere consapevole della sua difficoltà economica e finanziaria*”. Tuttavia si potrebbe ritenere che anche il creditore non poteva non sapere o quanto meno ipotizzare che

---

<sup>79</sup> Pellecchia E., *Composizione delle crisi da sovraindebitamento: il piano del consumatore al vaglio della giurisprudenza*, in *Diritto Civile Contemporaneo*, Anno I, n.1, Aprile/Giugno 2014.

il soggetto che chiedeva il finanziamento difficilmente avrebbe potuto restituirlo in quanto obbligato dall'art 124-bis del TUB a valutare il merito creditizio del richiedente credito. Si contrappongono così: la disciplina del sovraindebitamento che, nell'interpretazione del tribunale di Pistoia, nega il beneficio dell'accesso alla procedura del "piano del consumatore" al debitore che abbia chiesto un finanziamento quando già versava in una situazione economica precaria, ma al quale il finanziamento era stato però concesso, e proprio dal creditore che chiede la revoca dell'omologazione; e la disciplina dei contratti di credito ai consumatori che impone al finanziatore di valutare il merito di credito del richiedente, ma nulla specifica circa ulteriori comportamenti in caso di soggetto "*non meritevole*".

La valutazione del merito creditizio è una operazione che si svolge in una fase precontrattuale comunque governata dalla regola generale della buona fede, prima ancora che dalla normativa di settore. Il finanziatore non è obbligato ad astenersi dal concedere prestiti in caso di precarie condizioni economiche del richiedente, ma non ha neppure libertà assoluta di erogare finanziamenti anche a soggetti immeritevoli.

scorgono in questo contesto i tratti distintivi di una responsabilità precontrattuale per violazione dell'affidamento incolpevole. Infatti, qualora il debitore provi di aver confidato nella sostenibilità del finanziamento erogato (proprio perché erogato) e quindi supposto "intrinsecamente" sostenibile in rapporto al suo merito di credito valutato dal finanziatore e di avere ricevuto, invece, un prestito che era insostenibile già al momento della conclusione del contratto e che tale insostenibilità poteva essere riscontrata dal creditore alla luce delle informazioni in suo possesso o che avrebbe dovuto acquisire secondo la diligenza professionale, la via del rimedio risarcitorio risulterebbe percorribile. (\*)

Alla luce di quanto dedotto dall'analisi di questo caso pratico, viene alimentata la tesi esposta già nel primo capitolo di questo elaborato, circa la necessità per un efficace sistema di contrasto al sovraindebitamento di strategie integrate, che operino sia sul piano

---

<sup>80</sup> Modica L., *Tutela del sovraindebitamento incolpevole (L. 3/2012) o sanzione per omessa verifica del merito creditizio (art. 124 TUB)? Il "piano del consumatore" in funzione punitiva*, in *Diritto Civile Contemporaneo*, Anno I, n.2, Luglio/Settembre 2014.

preventivo che sul piano successivo alla manifestazione del sovraindebitamento.

È importante che le condotte opportunistiche dei debitori siano scoraggiate, precludendo l'accesso a procedure premiali come il piano del consumatore ai soggetti che abbiano colposamente assunto obbligazioni sproporzionate alla loro capacità di reddito confidando nella possibilità di successiva utilizzazione di strumenti esdebitatori o dilatori nell'ambito della composizione della crisi da sovraindebitamento; al contempo, va attentamente scrutinata la condotta dei creditori, soprattutto in caso di contratti di credito dei consumatori, al fine di fare emergere ipotesi di concessione del credito a soggetti in condizioni economiche già precarie, configurando fattispecie di responsabilità tutte le volte in cui la valutazione del merito di credito del consumatore non è stata svolta affatto o ha condotto all'erogazione del credito a soggetto in condizioni economiche già precarie.

### ***10. Gennaio 2015: “il caso Stucchi”***

Nell'edizione del 28 Gennaio 2015 de *Il Corriere della sera*<sup>81</sup>, è stato pubblicato un articolo che in pochi giorni ha fatto il giro del web e non solo. L'articolo riporta la notizia dell'omologazione<sup>82</sup> da parte del Tribunale di Busto Arsizio di un piano del consumatore che ha previsto la riduzione dell'ammontare di una cartella di Equitalia da 87.000 euro a 11.000 euro.

Protagonista della vicenda è la Signora Rossella Stucchi alla quale nel 2002, a fronte di un debito inevaso nel 1996, è stata contestata una cifra pari a 26 milioni di lire. Diciannove anni fa, la signora separata e con due figli a carico, percependo uno stipendio poco sopra il milione di lire non riuscì a saldare il debito.

La signora, nel corso degli anni, ha avuto problemi di salute e di lavoro essendo stata anche in cassa integrazione per più di un anno.

La situazione si è poi complicata nel 2012 quando la Signora Stucchi ha ricevuto in eredità un sesto della casa di famiglia e un anno dopo, ha ricevuto da Equitalia la comunicazione di preventiva iscrizione

---

<sup>81</sup> Basso. F., *La signora fa default: debito rinegoziato da 87 a 11mila euro*, in *Il Corriere della Sera/ Economia*, 2 Febbraio 2015, <http://www.corriere.it/economia/15-febbraio-02/signora-fa-default-debito-rinegoziato-87-11-mila-euro>.

<sup>82</sup> Sentenza del 15/09/2014, Tribunale di Busto Arsizio.

ipotecaria della casa. Tuttavia l'abitazione non poteva essere venduta da Equitalia perché casa principale, come previsto dal Decreto del Fare.

La Signora si è vista un importo iscritto a ruolo di 51 mila euro, più 30 mila di interessi, più 2.780 di compensi di riscossione. Nel corso del tempo è lievitato fino a 86.994 euro per il crescere degli interessi. L'importo era da rimborsare con uno stipendio di mille euro al mese e nessun altro bene eccetto quel sesto di casa.

Come prima linea difensiva è stata richiesta la rateizzazione mensile del debito nei confronti di Equitalia. L'ammontare delle rate era di 1000 euro mensili che come suddetto coincideva con l'entrata reddituale mensile della signora.

La difesa ha poi fatto ricorso alla legge per la Composizione delle crisi da sovraindebitamento. L'avvocato ha offerto al Tribunale tutto il patrimonio di Stucchi cioè la porzione della casa di famiglia che è stata venduta per un valore di 11 mila euro. Il giudice ha accettato omologando così il piano.

La notizia della sentenza è stata così eclatante poiché il piano del consumatore ha risolto una grave situazione debitoria causata da una cartella esattoriale Equitalia, che tra interessi e sanzioni aveva

raddoppiato l'importo iniziale dovuto. Questa è una situazione che affligge in Italia moltissimi consumatori e imprenditori.

Si può notare come nonostante la Legge sia in vigore dal 2012, la notizia dell'omologazione del piano del consumatore rimbalzi da un tabloid all'altro solo nel 2015. Ciò denota la scarsità di utilizzo dello strumento e soprattutto la mancanza di informazione e di adeguata pubblicità. Il commento del vicepresidente<sup>83</sup> di Konsumer Italia ne è la conferma: *“È una piccola goccia in un mare di sofferenza siamo contenti della sentenza, finalmente si muove qualcosa, ma è evidente che la legge non funziona; in più di due anni ha prodotto solo episodi sporadici di provvedimenti giudiziari. Di fronte ad una crisi drammatica del Paese, tre o quattro sentenze non bastano”*.

---

<sup>83</sup> Massimo Congiu.

## **Conclusioni**

*Il sovraindebitamento è a tutti gli effetti qualificato come “problema sociale”.*

*Gli Stati membri della Comunità Europea, hanno cercato di prevenirlo e fronteggiarlo applicando delle procedure nazionali proprie. Invano .le Istituzioni Comunitarie hanno tentato di pervenire ad una armonizzazione normativa emettendo pareri e raccomandazioni. Nel 2008, il Comitato Economico e Sociale Europeo è giunto alla conclusione che difficilmente si realizzerà un’armonizzazione normativa sulle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento, viste le radicate difformità tra le normative esistenti a livello nazionale e ha stabilito dei principi fondamentali da rispettare in ogni normativa applicata dagli Stati Membri. Le soluzioni devono essere rapide e facilmente accessibili per i debitori e non devono ledere gli interessi legittimi dei creditori. Esse devono favorire il raggiungimento del consenso e la stipula di accordi che permettano alle famiglie , nei limiti del possibile, di trattenere i beni essenziali al loro benessere inoltre le misure previste devono essere dotate di flessibilità tale da permettere la liquidazione dei beni pignorabili e la*

*cancellazione dei debiti non pagati; da ultimo va prevista una consulenza specializzata al debitore per aiutarlo a non incorrere nei medesimi errori e a modificare il suo modello di consumo e di indebitamento affinché possa ottenere un fresh start.*

*La presente trattazione pone maggiore attenzione sulle procedure in essere negli Ordinamenti di Francia e d'Italia.*

*Il Legislatore francese ha introdotto le Surendettement des particuliers et des familles nel 1989, con largo anticipo rispetto al Legislatore italiano che ha esordito nel 2012 con la Legge del 27 Gennaio recante le disposizioni sulle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento.*

*La Francia è stata tra i primi paesi a non sottovalutare il crescente pericolo rappresentato dall'espansione del credito al consumo iniziando, già dagli anni ottanta, il dibattito sul sovraindebitamento delle famiglie e dei singoli consumatori sfociato nella Legge Neiertz del 1989. In Italia, vent'anni dopo, inizia a crescere l'interesse per il fenomeno, alimentato dal moltiplicarsi dell'indebitamento delle persone fisiche dovuto alla diffusione del credito al consumo in seguito alla crisi economica del 2008. Il ritardo può essere giustificato dal più*

*lento affermarsi degli strumenti del credito in Italia vista la rinomata qualità di risparmiatori.*

*La legge sul Surendettement è stata oggetto di varie riforme negli anni che ne hanno migliorato molteplici aspetti, primi fra tutti l'accessibilità e la rapidità del processo. La legge n. 3 del 2012, al contrario, è stata il risultato di un lento e disordinato iter legislativo denotando la poca serietà nel considerare il sovraindebitamento come problema sociale bisognoso di un intervento immediato.*

*La procedura francese si rivolge al debitore persona fisica, in buona fede, che non abbia contratto debiti professionali; le procedure italiane si rivolgono ai debitori non fallibili e ai consumatori.*

*La procedura di Surendettement, disciplinata dagli articoli 331-1 e seguenti del Libro terzo del Code de La Consommation, consta di tre fasi consecutive una all'altra. Lo scopo della iniziale phase amiable, è produrre un accordo di natura negoziale tra debitore e creditori su basi amichevoli e conciliative. Il Plan prodotto, assume la veste formale di un contratto che si perfeziona con la sottoscrizione reciproca del debitore e di tutti i creditori che sono compresi nel piano in questione. Tutti gli adempimenti relativi alla fase in questione e le eventuali contestazioni sono di competenza della Commission Departemental de*

*Surendettement. Nella successiva phase de recommandation, si assiste al mutamento della natura del Plan che da accordo negoziale diviene un provvedimento a carattere amministrativo. Infatti nell'eventualità in cui l'accordo negoziale su basi amichevole non fosse raggiungibile, la Commission può ottenere dal debitore l'incarico di emettere raccomandazioni (atti amministrativi) per raggiungerlo. La phase d'insolvabilité consegue all'accertamento dell'insufficienza o, addirittura, della completa assenza di risorse destinate al sostentamento del debitore e del suo nucleo familiare. La fase, nello specifico, consiste appunto nel congelamento della posizione debitoria per un triennio in attesa dell'avvento di tempi migliori che permettano al debitore di risolvere i suoi rapporti obbligatori. Se al termine dei tre anni la situazione economica finanziaria è immutata, la Commission potrà proporre la cancellazione dei debiti oggetto della procedura.*

*Le Nuove procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, cui alla L. n. 3 del 2012 modificata dal Decreto Crescita-bis nel Dicembre dello stesso anno, consistono nell'accordo di composizione della crisi, il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio del debitore. L'accordo di composizione, mira a ristrutturare i debiti e a soddisfare i crediti con il consenso di almeno*

*il sessanta per cento dei creditori; è una procedura attivabile unicamente dal debitore civile. Il piano del consumatore è una procedura ad hoc prevista per il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta. Il piano è vincolante per tutti i creditori del consumatore una volta che il giudice abbia accertato la presenza dei requisiti di meritevolezza del debitore. La fase della liquidazione prevede lo spossessamento dei beni e può essere attivata direttamente, quale procedimento alternativo o tramite conversione della prima procedura. Il Legislatore nazionale, a Dicembre 2012, ha esteso la procedura di esdebitazione al debitore civile. Il provvedimento di esdebitazione viene adottato dal Tribunale con decreto, dopo la verifica della sussistenza dei presupposti e sentiti i creditori pagati parzialmente. Il decreto dichiara inesigibili nei confronti del debitore i crediti non soddisfatti integralmente. Anche in questo ambito, l'Italia è arrivata in ritardo rispetto alla Francia, che già dal 2004, prevede una procedura esdebitativa valida per i contraenti dei debiti non professionali. Si tratta dalla procedure de rétablissement personnel che può o meno prevedere la liquidazione dei beni del debitore.*

*Entrambe le procedure solutorie del sovraindebitamento, riaffermano il carattere derogatorio della disciplina della crisi da sovraindebitamento rispetto ai principi di diritto delle obbligazioni e processuale previsti per le crisi d'impresa.*

*Essendo la normativa francese in vigore da più di vent'anni, ed essendo stata ben pubblicizzata si registrano numerosi casi di utilizzo pratico.*

*In Italia, dopo la riforma del Dicembre del 2012, sono state pronunciate una manciata di sentenze tra cui quelle dei tribunali di Venezia, Catania, Pistoia e Busto Arsizio. Lo scarso utilizzo dello strumento sembra essere dovuto alle lunghe tempistiche che caratterizzano il nostro sistema giudiziario e alla scarsa conoscenza dello strumento da parte dei cittadini.*

*Grande importanza oggi assumono le associazioni dei consumatori o dei cittadini quali Momento Difesa del Cittadino, Adiconsum, Konsumer che hanno aperto vari sportelli nelle città italiane con funzioni divulgative e promotrici di azioni legali.*

*In conclusione, seppur le modalità di introduzione dalla normativa sul sovraindebitamento e taluni aspetti della previgente normativa hanno prodotto delle perplessità, le novità introdotte lasciano ben sperare per*

*il successo dell'istituto che merita ancora un perfezionamento circa  
l'accessibilità e la promozione.*

## ***Bibliografia***

Alpa G., *Sovraindebitamento del consumatore. L'esperienza francese*, in *Fallimento*, 91/1998, pp. 958 ss.

Banca D'Italia, *Relazione annuale delle condizioni delle famiglie e delle imprese*, Maggio 2011.

Banca D'Italia, *Relazione annuale delle condizioni delle famiglie e delle imprese*, Maggio 2012.

Banca D'Italia, *Relazione annuale delle condizioni delle famiglie e delle imprese*, Maggio 2013.

Battaglia R., *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Il Fallimento Anno XXXV*, n. 12/2013, pp.1433 a 1450.

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, pp. 425-453.

Benincasa D., *Composizione delle crisi da sovraindebitamento. L'istituto in rapporto con le altre procedure concorsuali*, in Saggi, Temi Romana, 2012.

Bottero N., Mazzi F., “*L'ammissione al procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento: un primo commento*”, in *Il Fallimentarista*, 2013.

Caiafa A., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 3-4-2012, pp. 412-422.

Cardarelli M.C., *L'insolvenza del debitore civile in Francia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*- 2/2004, pp. 299-316.

Comitato Economico e Sociale, *Parere del comitato economico e sociale sul tema “Sovraindebitamento delle famiglie”*, 2002/C 149/01.

Celentano P., *La caducazione degli effetti dell'accordo omologato*, in *Il Fallimento* 9/2012, pp. 1089-1099.

Comitato Economico e Sociale Europeo, *Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema "Credito ed esclusione sociale in una società opulenta"*, 2008/C 44/10.

Di Marzio F., *Sulla composizione negoziale delle crisi da sovraindebitamento (note a margine dell'AC n. 2364)*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5/2010, pp.659-667.

Commissione Comitato scientifico area procedure concorsuali, *Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio*, 2013.

Donzelli R., *Prime riflessioni sui profili processuali delle nuove procedure concorsuali in materia di sovraindebitamento*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n.5-2013, pp.609-633.

Fabbrini M., *Meccanismi di esdebitazione nella legislazione francese*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali* 2008.

Fabiani M., *La gestione del sovraindebitamento del debitore “non fallibile”*, in *Il Caso.it*, II, 278/2012.

Falcone G., *La responsabilità del creditore professionale nella insolvenza del consumatore*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, parte I- 2008.

Falcone G., *Prestito responsabile e sovraindebitamento del consumatore*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2010, pp. 643-657.

Giannelli G., *Presupposti soggettivi e oggettivi delle composizioni delle crisi da sovraindebitamento*, in *Studi in onore di Mario Libertini*, di prossima pubblicazione.

Girone L., *Il tentativo del legislatore italiano di allinearsi agli ordinamenti internazionali con un provvedimento in materia di*

*“sovraindebitamento” dei soggetti non fallibili nonché interventi in materia di usura ed estorsione (Disegno di legge C. 2364), in Il diritto fallimentare e delle società commerciali, parte I- 2009.*

Guiotto A., *La nuova procedura per l’insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Il Fallimento*, n.1/2012, pp. 21-32.

Huls N., *Overindebttness of consumers in the EC Member States: Facts and search for Solutions*, in *Story Scientia*, 1994.

Lo Cascio G., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il Fallimento Anno XXXIV*, n.9/2012, pp.1021-1124.

Lauriat A. Vigneau V., *L’insolvenza da sovraindebitamento civile in Francia*, in *Dialogi Europaei, EuriConv 2014*.

Landi S., *Il sovraindebitamento: analisi dei casi pervenuti al fondo di prevenzione usura ADICONSUM*, in *Relazione Adiconsum 2009*.

LOI n. 89-1010 du 31 Décembre 1989, relative a la “*Prèvention et au règlement des difficultès liès au surendettement des particuliers et des familles*”.

L. 27 Gennaio 2012, n. 3, in materia di “*Usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*”.

D.L. 18 Ottobre 2012, n.179, in materia di “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese*”, convertito nella L. 17 Dicembre 2012, n. 221.

LOI n. 2003-710 du 1er août 2003 *d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*.

Macario F., *Il contenuto dell'accordo*, in *Il Fallimento* n.9/2012, pp.1039-1045.

Maimeri F., *Il quadro comunitario e le proposte italiane sul sovraindebitamento delle persone fisiche*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*- 2/2004, pp. 421-437.

Maimeri F., *Presupposti soggettivi ed oggettivi di accesso*, in *Il Fallimento* 9/2012, pp. 1029-1039.

Manente D., *Gli strumenti di regolazione delle crisi da sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Introduzione alla disciplina della L.27 Gennaio 2012, dopo il c.d. “Decreto Crescita-bis”*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 5-2013, pp. 557-595.

Modica L., *Tutela del sovraindebitamento incolpevole (L. 3/2012) o sanzione per omessa verifica del merito creditizio (art. 124 TUB)? Il “piano del consumatore” in funzione punitiva*, in *Diritto Civile Contemporaneo*, Anno I, n.2, Luglio/Settembre 2014.

Pellecchia E., *Composizione delle crisi da sovraindebitamento: il piano del consumatore al vaglio della giurisprudenza*, in *Diritto Civile Contemporaneo*, Anno I, n.1, Aprile/Giugno 2014.

Pulgar Ezquerria J., *La prevenzione ed il trattamento dell'insolvenza delle famiglie e dei consumatori nell'ordinamento spagnolo*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 1-2011, pp. 75-94.

Raymond G., *Surendettement et rétablissement personnel: le décret d'application n. 2004-180 du Février 2004*, in *Contr.*, conc., cons.

UNIONE TRIVENETA, *Il sovraindebitamento*.

## **SITOGRAFIA**

Banca D'Italia, *L'educazione finanziaria nelle scuole*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-didattici/>.

Basso. F., *La signora fa default: debito rinegoziato da 87 a 11mila euro*, in *Il Corriere della Sera/ Economia*, 2 Febbraio 2015, [http://www.corriere.it/economia/15\\_febbraio\\_02/signora-fa-default-debito-rinegoziato-87-11-mila-euro](http://www.corriere.it/economia/15_febbraio_02/signora-fa-default-debito-rinegoziato-87-11-mila-euro).

Di Maio A. , *I punti deboli del sovraindebitamento*, ne Il Sole 24 Ore, 2013. <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2013-01-14/punti-deboli-sovraindebitamento>.

*Government set to review terms of debt relief orders*, <http://www.theguardian.com/money/2014/aug/02/government-review-debt-relief-orders-insolvency-bankruptcy>.

*Le droit français du surendettement des particuliers*, [https://www.academia.edu/7864353/FRANCE\\_Le\\_droit\\_fran%C3%A7ais\\_du\\_surendettement\\_des\\_particuliers](https://www.academia.edu/7864353/FRANCE_Le_droit_fran%C3%A7ais_du_surendettement_des_particuliers).

Liguori A. *La disciplina del credito al consumo e le novità apportate dal D.lgs. 141/2010*, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=11836>.

*Options for paying off your debts*, <https://www.gov.uk/options-for-paying-off-your-debts/debt-relief-orders>.  
<http://www.ilsovraindebitamento.it/>.

<http://www.legifrance.gouv.fr/>.

<http://www.altalex.com/>.

<https://www.bancaditalia.it/>.

<https://www.banque-france.fr/>.

<http://www.ilcaso.it/>.

<http://www.judicium.it/>.

## ***RINGRAZIAMENTI***

Desidero rivolgere il mio più sentito e sincero ringraziamento al professor Gianvito Giannelli, per avermi accordato fiducia, accettando l'incarico di relatore della mia tesi e per gli utili suggerimenti ed i contributi forniti durante lo svolgimento del lavoro.

Dedico questa tesi ai miei genitori, che mi hanno sostenuto durante tutto il percorso universitario e l'intera carriera scolastica. Un sentito ringraziamento va a loro per il costante supporto e l'incoraggiamento senza i quali non avrei potuto raggiungere questo traguardo.

Ringrazio tutti i parenti, i conoscenti e gli amici che hanno condiviso con me questo importante traguardo.

Anna Lucia Palladino





