



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNO V ANNALI 2017 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

MARIA LAURA SPADA

La proposta di accordo nei procedimenti
di composizione della crisi da sovraindebitamento



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli, Danila Certosino, Laura Costantino,
Nicola Fortunato, Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo, Francesco Mastroberti,
Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino, Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato,
Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,
Francesco Moliterni, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi,
Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

Contatti:

Prof. Nicola Triggiani
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture
Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
E-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
Telefono: + 39 099 372382
Fax: + 39 099 7340595
<http://edizionidjsge.uniba.it/>

Maria Laura Spada

LA PROPOSTA DI ACCORDO NEI PROCEDIMENTI DI COMPOSIZIONE
DELLA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO*

ABSTRACT	
Il presente contributo esamina il procedimento di accordo introdotto dalla legge 27 gennaio 2012 n. 3, modificata dal d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, per disciplinare la crisi del debitore civile non assoggettabile alle procedure concorsuali regolate dalla legge fallimentare. Nel saggio, inoltre, viene analizzata, sia pure solo di riflesso, la recente legge delega 19 ottobre 2017, n. 155 di modifica della legge 27 gennaio 2012, n. 3, ponendo in evidenza soprattutto le novità che si vorrebbero introdurre.	This paper examines the procedure of agreement introduced by Law 27 January 2012 n. 3, as amended by Decree Law 18 October 2012 n. 179, to regulate the crisis of the civil debtor not amenable to civil proceedings governed by the Bankruptcy Act. In this essay, the author also examines, albeit only as a consequence, the recent enabling act 19 October 2017 n. 155 for amending the Law of 27 January 2012 n. 3, emphasizing especially the news that we would like to introduce.
Debitore civile - Procedimento di accordo - Creditori	Civil debtor - procedure of law agreement - Creditors

Sommario: 1. L'evoluzione della disciplina della crisi da sovraindebitamento. – 2. Tecnica legislativa e circoscritta applicabilità alla legge 3/2012 della normativa fallimentare. – 3. Le nuove procedure di composizione: presupposti e condizioni di ammissibilità. – 4. La proposizione della proposta di accordo e il piano. – 5. L'avvio della procedura. – 6. (*Segue*): Il decreto di ammissione e i suoi effetti.

1. La legge n. 3 del 2012, modificata dal decreto legge n. 179 del 2012, ha introdotto nel nostro ordinamento i procedimenti per la composizione della crisi da sovraindebitamento¹.

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

¹ Sul primo disegno di legge presentato in materia, ovvero sul progetto denominato Centaro, v. Girone, 2009, 818; Di Marzio, 2010, 159. Sulla prima formulazione della L. n. 3/2012, v. Fabiani, 2012, 94; Nigro, 4, ss.; Panzani, 2012, 9; Trisorio Liuzzi, 2012, 647. Sulla nuova formulazione della legge a seguito delle modifiche apportate dal decreto Sviluppo *bis* (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), v. Farina, 2017, 43; Rispoli Farina, 2014, 644; Donzelli, 2013, 609; Tiscini, 2013, 649; Vattermoli, 2013, 762; Battaglia, 2013, 1436; Panzani, 2012, 3.

Si tratta di procedure concorsuali, a carattere volontario, previste a favore di debitori e imprenditori non fallibili che versando in una condizione di eccessivo indebitamento intendono porre rimedio alle loro esposizioni².

Il presupposto oggettivo di debitore sovraindebitato, necessario per potere accedere alle procedure di soluzione della crisi, è espressamente delineato dall'art. 6 della legge 3/2012.

Esso si ha quando, le obbligazioni contratte, eccedendo le oggettive capacità di rimborso da parte del debitore, creano «uno *squilibrio permanente* tra obbligazioni assunte e patrimonio prontamente liquidabile», sì da determinare, in capo al debitore, o una «*rilevante* difficoltà ad adempiere le proprie obbligazioni ovvero la *definitiva* incapacità ad adempierle regolarmente»³.

Allorché il debitore versa in una delle suddette condizioni, può accedere ai procedimenti di soluzione della crisi e proporre ai creditori, con l'ausilio dell'Organismo di composizione della crisi un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano.

Ciò detto, va rilevato come la normativa in esame rappresenti il frutto di una complessa evoluzione legislativa che conferma da un lato, l'importanza dell'argomento nell'attuale sistema-economico sociale e dall'altro, la sussistenza di una incertezza ricostruttiva-sistematica che, ancora oggi, in questa materia permane fortemente⁴.

Il quadro normativo di riferimento, infatti, è tuttora in evoluzione ed è composto oltre che dalla L. 3/2012 anche: a) dal regolamento sugli Organismi di composizione della crisi introdotto con il D.M. 2014/2012 ed entrato in vigore nel gennaio 2015⁵; b) dalle novità introdotte nel codice di procedura civile con il D.L. 83/2015⁶; c) dalla lettura che sull'insolvenza è stata resa nel recente Reg. comunitario UE n. 848/2015⁷;

² Le disposizioni in materia di composizione della crisi da sovraindebitamento si applicano ai soggetti privati e agli imprenditori commerciali che non superino, al momento del deposito della proposta, i limiti dimensionali previsti dall'art. 1 L.fall., cfr. Lombardini, 2014, 1144; Tiscini, 2013, 651; Vattermoli, 2013, 769.

³La prima parte della definizione corrisponde alla classica definizione fornita dall'art. 5 della legge fallimentare. La seconda è nuova, ma «echeggia quella adottata dalla giurisprudenza in ipotesi di società inattiva, in liquidazione, che è insolvente in quanto appunto l'attivo liquidabile non è sufficiente a far fronte alle obbligazioni assunte. È una ipotesi di insolvenza, già nota alla dottrina e alla giurisprudenza, in cui il debitore non può far fronte ai debiti scaduti, pur essendo il suo patrimonio consistente, in quanto non liquidabile in tempi brevi, né può egli ottenere credito su garanzie, in considerazione dell'illiquidità del patrimonio stesso.», così, Rispoli Farina, 2014, 651 ed *ivi* per ulteriori indicazioni.

In altre parole, il presupposto oggettivo «può coincidere con quello che caratterizza il fallimento, ma non è necessario, potendosi svincolare dal perdurante squilibrio; quest'ultimo valutabile solo quale possibile alternativa al primo e non da aggiungere ad esso», così Tiscini, 2013, 653.

⁴ V. Liccardo, 2014, 1113, il quale osserva che la crisi economica in atto dal 2008 «non è una crisi congiunturale, come tale governabile dalle procedure generalmente predisposte dagli ordinamenti nella notoria alternanza delle fasi, ma è una crisi strutturale, che prefigura cambiamenti epocali e che impone processi di ristrutturazione forse superiori a quelli avvenuti con la crisi del '29».

⁵ Filocamo, 2012, 239 ed *ivi* anche per ulteriori indicazioni.

⁶ Soldi, 2016, 238.

⁷ Pacchi, 2015, 538

d) dalla L. 19 ottobre 2017, n. 155, recante «*Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*»⁸.

L'asse portante della legge in esame e degli indicati interventi normativi, è rappresentato dalla consapevolezza giuridica che l'indebitamento del debitore non fallibile può raggiungere una tale consistenza da poter essere considerata una vera e propria *insolvenza civile* che si affianca e per certi versi si contrappone, all'*insolvenza commerciale* propria del fallimento e delle altre procedure concorsuali.

Una fattispecie, quella dell'insolvibilità civile, che trova fondamento nella globalizzazione delle economie e nel carattere transnazionale dei mercati che hanno determinato il fenomeno economico-sociale dell'attitudine al consumo e del crescente ricorso al credito da parte di categorie, persone fisiche e nuclei familiari, che tradizionalmente si ponevano in posizione marginale o residuale rispetto a tali tecniche di finanziamento⁹.

Dal nuovo fenomeno giuridico dell'*insolvenza civile* scaturisce l'esigenza, sentita già da tempo a livello europeo, di dover fornire al debitore non fallibile un nuovo strumento di regolazione del proprio indebitamento maggiormente articolato e con forme procedurali diverse dal processo esecutivo singolare¹⁰.

⁸ La legge n. 155 del 2017 (Gazz. Uff. 30 ottobre 2017, n. 254) detta all'art. 9 i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà prendere in considerazione, sede di revisione della disciplina della composizione delle crisi prevista dalla legge n. 3 del 2012. In particolare, il Governo nell'esercizio della delega dovrà: a) comprendere nelle procedure i soci illimitatamente responsabili e individuare criteri di coordinamento nella gestione delle procedure per sovraindebitamento riguardanti più membri della famiglia; b) disciplinare le soluzioni dirette a promuovere la continuazione dell'attività svolta dal debitore, nonché le modalità della loro eventuale conversione nelle soluzioni liquidatorie; c) consentire al debitore (meritevole) di accedere all'esdebitazione anche quando lo stesso non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, anche futura e tale beneficio sarà concesso al debitore una sola volta; d) precludere l'accesso alle procedure, a coloro che abbiano goduto del beneficio dell'esdebitazione nei cinque anni precedenti la domanda; a chi ne abbia beneficiato per due volte e nei casi di frode accertata in danno dei creditori; e) consentire anche alle persone giuridiche di beneficiare dell'esdebitazione con modalità e procedure semplificate, escludendo i casi in cui sia accertata la sussistenza di frode, volontario inadempimento del piano o dell'accordo di ristrutturazione dei debiti; f) disporre affinché il piano del debitore-consumatore possa prevedere la ristrutturazione del debito, che lo stesso ha contratto, mediante la stipula di contratti con cessione del quinto dello stipendio o della pensione; g) introdurre misure protettive simili a quelle previste per il concordato preventivo (revocabili su istanza dei creditori o d'ufficio in caso di atti di frode); h) riconoscere l'apertura, per iniziativa dei creditori o del PM, delle soluzioni liquidatorie, se pur in pendenza di procedure esecutive individuali; i) predisporre un apparato sanzionatorio da applicarsi ai creditori che abbiano colpevolmente contribuito ad aggravare la situazione di indebitamento; l) consentire sia ai creditori che al PM, di richiedere la conversione della procedura di sovraindebitamento in procedura liquidatoria, in caso di frode o inadempimento del debitore. Sull'iter parlamentare del disegno di legge delega, v. Brogi, 2017, 2.

⁹ Lombardini, 2014, 1142; Falcone, 2011, 189.

¹⁰ Così Lombardini, 2014, 1142, dove, soprattutto in n. 5, si osserva che «il principio della responsabilità patrimoniale prevede che il debitore risponda dell'adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i propri beni, presenti e futuri. Mentre l'imprenditore commerciale insolvente ha la possibilità di liberarsi delle obbligazioni non soddisfatte mediante una proposta di concordato preventivo o, in caso di intervenuto fallimenti, di concordato fallimentare o se imprenditore individuale accedere all'istituto della

Sotto questo profilo, sebbene la definizione a livello europeo di sovraindebitamento non sia univoca¹¹, in quasi tutti gli Stati è ampiamente patrocinata la necessità giuridica di predisporre a favore del debitore civile non fallibile una forma di esdebitazione, tutte le volte che le eccessive obbligazioni contratte creano uno squilibrio permanente tra obblighi assunti e patrimonio prontamente liquidabile.

Le ragioni di una tale conclusione si fondano sulla convinzione che le tecniche di composizione della crisi unitamente alla possibile esdebitazione, consentono, in sostanza, di reinserire nel circuito economico soggetti che in base al solo sistema delle esecuzioni singolari e al principio di responsabilità patrimoniale sarebbero destinati a rimanerne fuori per moltissimo tempo. Una considerazione, quest'ultima, che ove attuata realizza due ulteriori effetti importanti: a) la parificazione, in quanto ai rimedi sull'insolvenza, tra debitore civile e debitore commerciale; b) e l'ulteriore risultato che i procedimenti di composizione, così intesi, rappresentano per il legislatore, seppure in via indiretta, uno strumento di agevolazione dello sviluppo delle imprese¹².

Non è un caso che nel nuovo disegno di legge delega per la riforma organica della crisi di impresa e dell'insolvenza, l'istituto dell'esdebitazione viene completamente rivisitato sia nell'ambito del fallimento sia nella disciplina del sovraindebitamento.

In entrambi i casi si assiste, da un punto di vista sostanziale, ad un ampliamento dell'ambito applicativo dell'istituto, sia a livello soggettivo (con l'estensione anche alle società ed alle persone giuridiche) che a livello oggettivo (consentendo, nelle procedure di sovraindebitamento, l'accesso al beneficio dell'esdebitazione per una sola volta anche a chi non sia attualmente in grado di assicurare alcuna utilità ai propri creditori) senza scostarsi da un parametro di meritevolezza del debitore, incentrato, in negativo, sull'assenza di atti in frode ai creditori¹³.

2. La diretta conseguenza di questa impostazione sul sistema delle obbligazioni è l'interruzione del legame di immediatezza che nell'ottica del legislatore del 1942, unisce il sistema della responsabilità patrimoniale all'obbligazione inadempita¹⁴. L'illimitatezza e l'universalità del principio della responsabilità patrimoniale ne escono fortemente ridimensionati dall'introduzione dell'esdebitazione e cedono il passo in favore di nuovi modelli processuali di controllo gestorio e negoziali del debito che

esdebitazione *ex art. 142 l. fall.*, ai soggetti privati, prima della riforma in commento, non era concessa la medesima opportunità». Cfr., nello stesso senso, anche Guiotto, 2012, 21.

¹¹ Del Linz, 2015, 483, il quale osserva che «allo stato attuale in Europa il sovraindebitamento non trova un inquadramento uniforme e si riscontrano molteplici definizioni e metodi di misurazione del fenomeno. L'unico elemento comune riscontrabile in quasi tutte le definizioni, eccetto la nostra è l'utilizzazione di parametri dinamici per inquadrare l'evento, in linea con il concetto di insolvenza.»

¹² Liccardo, 2014, 1122.

¹³ Fittante, 2016, 3.

¹⁴ In termini, Liccardo, 2014, 1121.

possono permettere al debitore di intervenire sulla sua situazione debitoria al fine di superarla e potersi rimettere sul mercato¹⁵.

E' questo un dato interpretativo che trova conferma nel novellato art. 480 c.p.c., ad opera del D.L. 83/2015, nel quale si prevede che l'atto di precetto debba contenere l'ulteriore avvertimento al debitore di potersi avvalere delle modalità di composizione della crisi per porre rimedio al suo indebitamento.

Appare evidente che il legislatore con il riformato art. 480 c.p.c. persegue il duplice obiettivo di rendere edotto il debitore sulla possibilità di usufruire di procedure alternative e soprattutto, precedendo il precetto l'inizio dell'esecuzione forzata, consentire all'interessato la tempestiva proposizione di un ricorso per la composizione della crisi che potrebbe valere, se non ad impedirne l'avvio, quantomeno a scongiurare il rischio della prosecuzione e conclusione di esecuzioni singolari che in quanto tali non rimediano all'eccessivo indebitamento¹⁶.

Come a voler mettere in luce la particolare funzione sociale della nuova normativa, il legislatore ha disciplinato le crisi da sovraindebitamento in una legge *ad hoc* con regole autonome che derogano alla normativa di diritto comune e, ad un tempo, recepiscono le medesime architetture e riproducono le stesse formulazioni adottate dalla legge fallimentare¹⁷.

Eppure, nonostante le manifeste analogie strutturali, la normativa sulle crisi da sovraindebitamento è del tutto priva di richiami a specifiche disposizioni dettate per il processo di fallimento, per il concordato preventivo o per gli accordi di ristrutturazione¹⁸.

In sostanza, in nessuno dei procedimenti regolati dalla L. 3/2012 è mai stata utilizzata la tecnica del rinvio, a singole norme o a blocchi di norme della legge fallimentare, con la conseguenza, estremamente rilevante sul piano interpretativo, della mancanza di una norma di chiusura che consenta di colmare le molte lacune che il testo presenta¹⁹.

3. La L. n. 3/2012 così come modificata dal D.L. 179/2012 prevede, dunque, tre distinti procedimenti di soluzione della crisi da sovraindebitamento ovvero: *l'accordo, il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio*.

Si tratta di rimedi diversi fra loro ma aventi presupposti e condizioni di ammissibilità comuni. In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 2 della legge in esame,

¹⁵ Macario, 2015, 61.

¹⁶ Soldi, 2016, 239.

¹⁷ In termini, Farina, 2017, 45, la quale pone in evidenza che le norme sul sovraindebitamento non abbiano trovato collocazione né nel codice di procedura civile, né nella legge fallimentare.

¹⁸ Farina, 2017, 45.

¹⁹ In termini, Vattermoli, 2015, 767, dove si osserva, inoltre, che «la tecnica del rinvio - diretto o indiretto - alle norme sul fallimento, caratterizza, invece, le discipline di tutte le procedure concorsuali tradizionali e ciò consente di ritenere il fallimento, ancora oggi e nonostante la progressiva marginalizzazione subita negli ultimi anni, il *paradigma* delle procedure collettive.»

possono accedere alle procedure di composizione della crisi coloro che: a) non siano soggetti a procedure concorsuali diverse da quelle previste dalla L. 3/2012²⁰; b) non abbiano già fatto ricorso, nei precedenti cinque anni, a procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento; c) non abbiano subito, per cause a loro imputabili, un provvedimento di impugnazione, revoca o annullamento di un piano già omologato.

L'*accordo e la liquidazione del patrimonio* sono entrambi rimedi a carattere generale rivolti a debitori civili che abbiano contratto obbligazioni sia per attività imprenditoriali sia per scopi diversi²¹. Il *piano del consumatore*, invece, è a beneficio di quei soggetti le cui passività sono costituite da obbligazioni assunte esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta. I *consumatori*, pertanto, oltre alle due procedure generali, hanno anche uno specifico percorso privilegiato²².

I rapporti tra i suddetti procedimenti sono regolati nel modo seguente; i due rimedi a carattere generale di composizione della crisi da sovraindebitamento sono perfettamente alternativi al procedimento di liquidazione del patrimonio. Il debitore, quindi, può scegliere se cercare una soluzione all'eccessivo indebitamento mediante un piano approvato dalla maggior parte dei creditori (o dal giudice se si tratta di piano del consumatore) oppure richiedere la liquidazione del proprio patrimonio con l'obiettivo, qualora ne ricorrano i requisiti, di ottenere la successiva esdebitazione.

In tutti i casi la scelta e l'iniziativa spetta esclusivamente al debitore.

Al solo procedimento di liquidazione del patrimonio, tuttavia, si può accedere per conversione delle due procedure di composizione e ciò quando, per ipotesi *patologiche* espressamente previste dall'art. 14 *quater*, i piani omologati non pervengono a buon fine. In queste casi, l'iniziativa di avvio del procedimento di liquidazione spetta oltre che al debitore anche ai creditori e al giudice.

²⁰ Il criterio adottato dalla legge ovvero della definizione in negativo dei soggetti ammessi ai procedimenti in questione, ha fatto sorgere qualche dubbio in ordine ai *soci illimitatamente responsabili*, in considerazione del disposto dell'art. 147 L.fall. La soluzione, tuttavia, sembra dover essere nel senso della loro legittimazione ad accedere alla procedure di composizione dal momento che essi non possono fallire in via autonoma ma solo in estensione per effetto del fallimento della società, sul punto v. Vattermoli, 2015, 770.

²¹ L'accordo del debitore ha per oggetto la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti sulla base di un piano che deve essere approvato dai creditori. La liquidazione del patrimonio, invece, consiste nella liquidazione di tutti i beni del debitore, compresi quelli sopravvenuti – dedotte le passività incontrate per il loro acquisto e la loro conservazione – ad eccezione dei beni aventi carattere personale, la quale viene eseguita da un liquidatore con il ricorso a procedure competitive. Quest'ultima forma di composizione delle crisi da sovraindebitamento consiste, quindi, in un procedimento di liquidazione analogo a quello fallimentare e, come il piano del consumatore, prescinde da un accordo con i creditori, in quanto è soggetto esclusivamente all'omologazione da parte del giudice.

²² «La qualifica di consumatore deriva dalla tipologia di obbligazioni per le quali si verifica la situazione di sovraindebitamento e prescinde, invece, dal tipo di attività normalmente svolta dal debitore. Può, quindi, rientrare in tale nozione di consumatore anche un imprenditore, pur sempre non soggetto né assoggettabile ad altre procedure concorsuali, qualora egli sia insolvente relativamente ad obbligazioni assunte al di fuori dell'ambito della propria attività d'impresa.», così Rispoli Farina, 2014, 651.

4. Con riferimento alla procedura di accordo, va preliminarmente osservato come, malgrado le significative modifiche introdotte dal D.L. n. 179/2012, la stessa abbia conservato la denominazione originaria di «*accordo*» nonostante il contenuto del procedimento non corrisponda affatto all'effettiva sostanza della figura.

Nel sistema originario l'accordo fra debitori e creditori (al pari degli accordi di ristrutturazione) era e rimaneva a tutti gli effetti un vero e proprio accordo di diritto privato diretto a vincolare solo i creditori che avessero aderito alla proposta contrattuale avanzata dal debitore.

Dopo il D.L. 179/2012, l'accordo ha mantenuto un contenuto pattizio ma di diversa natura ovvero con caratteristiche analoghe a quelle del concordato preventivo. Sotto questo profilo, infatti, il procedimento prevede che non tutti i creditori hanno diritto ad esprimersi. In particolare, ne sono privi i creditori privilegiati (salvo che non rinuncino alla garanzia), coloro che si sono resi cessionari o aggiudicatari dei crediti nei confronti del debitore da meno di un anno, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado. Inoltre, come nel concordato preventivo, il silenzio dei creditori chiamati ad esprimersi sulla proposta vale come assenso e l'accordo ai fini dell'omologazione si ritiene raggiunto quando la proposta consegue il 60% dei crediti ammessi ad esprimersi sulla proposta²³.

La proposta di accordo, così intesa, deve prevedere come espressamente recita l'art. 7 della legge, la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti in qualsiasi forma anche mediante cessione di crediti futuri e deve essere accompagnata da un piano. Analogamente a quanto previsto per il concordato preventivo, anche in questa fattispecie si applica il principio «dell'atipicità dei contenuti del piano», quindi, esso potrà prevedere al suo interno: 1) la sola *dilazione* del pagamento dei debiti (accordo moratorio); 2) o la sola *remissione parziale* dei debiti (accordo remissorio); 3) oppure, in forma mista, prevedere *la remissione parziale dei debiti unitamente alla dilazione* degli stessi.

Nel caso in cui il debitore sia un imprenditore, il piano può altresì regolare la liquidazione dell'impresa o la continuità della stessa; nel primo caso, il giudice dovrà nominare un gestore avente i requisiti dettati per il curatore dall'art. 28 L.fall. nel secondo caso, invece, la norma, dell'ampia disciplina contenuta nell'articolo 186 *bis* della L.fall. (concordato preventivo di continuità di azienda), mutua solo la facoltà di prevedere una moratoria non superiore a un anno per il pagamento dei crediti muniti di prelazione²⁴. Benché l'oggetto della proposta di accordo sia caratterizzato dalla

²³ Tali modifiche, sottraendo l'accordo di composizione della crisi all'approccio consensualistico che aveva caratterizzato la sua originaria configurazione, introducono un elemento molto significativo per l'efficacia di questo strumento, derivante dalla fondamentale possibilità di ristrutturare coattivamente il debito nei confronti della totalità dei creditori, una volta ottenuto il consenso sulla proposta da parte di una loro maggioranza qualificata, cfr. Rispoli Farina, 2014, 653.

²⁴ Guglielmucci, 2015, 408; Frascaroli Santi, 2016, 842.

massima libertà di contenuto, il piano in ogni caso deve assicurare: a) il regolare pagamento di tutti i crediti impignorabili ai sensi dell'art. 545 c.p.c. (ovvero quelli alimentari) e non può essere proposta per questi stessi crediti né la dilazione né la remissione o l'esdebitazione parziale; b) il regolare pagamento dei tributi di pertinenza dell'Unione Europea e quelli dello Stato come IVA o le ritenute alla fonte operate e non versate per i quali crediti può essere proposta solo la dilazione; c) il pagamento integrale dei crediti muniti di prelazione come privilegio, pegno e ipoteca. Tuttavia, per quest'ultimi è possibile prevedere che siano soddisfatti in misura parziale a condizione che il trattamento non sia peggiorativo rispetto a quanto può derivare dalla liquidazione a valore di mercato del bene sul quale insiste la causa di prelazione²⁵.

5. La proposta di accordo, così predisposta, deve essere depositata nella forma del ricorso presso il tribunale del luogo di residenza o sede principale del debitore²⁶.

Il deposito della proposta determina l'avvio della fase preliminare del procedimento ovvero quella di esame della proposta ed ammissione del debitore alla procedura, alla quale seguirà, se la proposta sarà ammessa, quella di omologazione. Tutte le fasi del procedimento si svolgono esclusivamente con il modello del rito camerale davanti al tribunale in formazione monocratica²⁷.

Il solo deposito della proposta di accordo determina *immediatamente la sospensione* del corso degli interessi convenzionali o legali, ai soli effetti del concorso; in sostanza si ha la cristallizzazione dei crediti alla data di presentazione della domanda salvo che si tratti di crediti garantiti da ipoteca pegno o privilegio e ciò nei limiti previsti dal codice civile.

Unitamente alla proposta e quindi al piano, vanno depositati una serie di documenti fondamentali per il giudizio di ammissibilità della proposta di accordo.

Il primo dei documenti da allegare alla domanda è l'elenco di tutti i creditori, con la indicazione specifica delle somme dovute e delle loro scadenze. La dottrina maggioritaria condivide la tesi che il suddetto elenco deve comprendere anche i debiti

²⁵ Guglielmucci, 2015, 408-409.

²⁶ Donzelli, 2013, 614; Farina, 2017, 49, per la quale il *ricorso* «costituisce una vera e propria domanda giudiziale (...) che dal momento del deposito produce sia effetti processuali (apre un giudizio innanzi al tribunale in composizione monocratica), sia effetti sostanziali (a norma dell'art. 9, co. 3 sospende, ai soli effetti del concorso gli interessi dei creditori chirografari, mentre continuano a maturare gli altri interessi secondo le regole stabilite dalla legge fallimentare)».

²⁷ Come già accaduto nella riforma della legge fallimentare, il modello a cui il legislatore ha attinto per disciplinare le forme dei diversi procedimenti è nuovamente il rito camerale, tuttavia, esso è evocato da laconici e generici rimandi senza, peraltro, nessuna predeterminazione legale delle forme del procedimento, con conseguente necessità di procedere di volta in volta ad una opportuna lettura costituzionalizzatrice dell'*iter* della cognizione, v. Donzelli, 2013, 613; Carratta, 2012, 179. Il richiamo agli schemi del procedimento camerale, inoltre, conduce ad affermare la necessità della difesa tecnica, in applicazione dei principi generali sanciti dagli artt. 82 e 83 c.p.c. Pertanto il ricorso introduttivo deve essere depositato dalla parte non personalmente ma per mezzo di un difensore tecnico, sussistendo l'obbligo di difesa e di rappresentanza tecnica in tale tipologia di procedimento, v., Farina, 2017, 49 e in giurisprudenza Trib. Massa 28 gennaio 2016, in *www.ilcaso.it*.

contestati in tutto o in parte, poiché il dato è necessario a rappresentare in maniera veritiera la situazione reale dell'indebitamento, sia al fine di consentire al creditore di esprimere il voto in base ad una valutazione informata, sia per la corretta determinazione del *quorum* per l'approvazione²⁸.

Il debitore, inoltre, dovrà depositare l'elenco di tutti i suoi beni nonché indicare gli eventuali atti dispositivi posti in essere negli ultimi cinque anni e ciò al fine di verificare se il soggetto ha posto in essere operazioni finalizzate alla spoliazione²⁹.

Infine, il debitore deve allegare alla domanda l'attestazione sulla fattibilità del piano rilasciata dall'O.C.C. e le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni³⁰.

La legge è silente sui criteri e le regole da seguire per la stesura dell'attestazione sulla fattibilità del piano. Tuttavia, è opinione dominante che l'organismo incaricato, muovendo esclusivamente da dati contabili veritieri dovrebbe articolare un percorso logico-argomentativo serio e coerente a supporto dell'effettiva capacità del debitore di rispettare gli impegni di ristrutturazione conseguenti alla possibile omologazione del piano³¹. Si tratta, quindi, di una vera e propria relazione sulla fattibilità dell'accordo, comprensiva anche dell'attestazione sulla autenticità dei dati. Lo scopo è di fornire al ceto creditorio tutte le informazioni e tutti gli elementi necessari per la valutazione della convenienza della soluzione proposta.

Se il complesso d'informazioni non dovesse essere sufficiente, la legge prevede la possibilità che il giudice possa concedere un termine perentorio non superiore a quindici giorni per apportare integrazioni alla proposta o produrre nuovi documenti.

Una volta depositata la domanda di accesso alla procedura, il tribunale deve preliminarmente accertare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dagli art. 7, 8 e 9 della legge in esame.

Qualunque sia l'esito dell'accertamento, il giudice si pronuncerà con decreto che potrà contenere o la declaratoria di inammissibilità della domanda qualora la proposta non soddisfi i requisiti richiesti dalla legge o, viceversa, laddove la proposta e il piano appaiano al giudice accoglibili, quest'ultimo fisserà l'udienza di omologazione del procedimento e disporrà a carico dell'O.C.C. la comunicazione ai creditori della proposta che dovrà avvenire almeno trenta giorni prima dell'udienza.

Il giudizio di ammissibilità e quindi l'accertamento che la legge assegna al giudice viene effettuato di regola d'ufficio e senza il contraddittorio con i creditori.

²⁸ Lombardini, 2015, 1143.

²⁹ In sostanza, andrebbero indicati tutti i beni del sovraindebitato, compresi quelli che eventualmente intende trattenere e tutti quelli che potenzialmente possono tradursi in un valore di liquidazione, come per esempio un'eredità non ancora accettata. Tali beni, anche se non previsto dalla norma, dovrebbero poter essere valutati al fine di quantificare l'ammontare di ciò che è destinato al soddisfacimento dei creditori, in questo senso v. Vezzani, 2013, 46.

³⁰ Qualora poi il debitore è un'impresa vanno altresì depositate le scritture contabili degli ultimi tre anni unitamente ad una dichiarazione che ne attesti la conformità all'originale.

³¹ Guglielmucci, 2015, 410; Rispoli Farina, 2014, 651.

Da ciò deriva che il controllo giudiziale di ammissione alla procedura è prettamente documentale, di carattere sommario e non verte sul merito. Il giudice dovrà verificare i requisiti di ammissibilità, il contenuto obbligatorio del piano e la documentazione allegata e in linea di principio e nonostante il silenzio della legge, anche assumendo, se necessario, sommarie informazioni³².

Trovano applicazione anche in questa fattispecie, sia pure con le opportune distinzioni, i principi affermati di recente dalle Sezioni unite della Cassazione in tema di omologazione del concordato preventivo, secondo cui occorre distinguere «fra fattibilità economica» e «fattibilità giuridica» con la conseguenza che il giudice potrà pronunciare la declaratoria di inammissibilità, quando risulti *prima facie* la carenza dei presupposti per la successiva omologazione, trattandosi, in questa ipotesi, di elementi attinenti alla fattibilità giuridica così come, ineriscono alla fattibilità giuridica del piano, l'idoneità dello stesso ad assicurare il pagamento dei crediti impignorabili e quelli con prelazione³³.

6. Il procedimento di ammissione del debitore alla procedura di accordo può concludersi con tre diverse risoluzioni ovvero il giudice:

a) accertata positivamente la sussistenza dei presupposti di ammissibilità della proposta, fissa con decreto³⁴ l'udienza per l'omologazione e dispone che «sino al momento in cui il provvedimento di omologazione non diventi definitivo, 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, da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore»;

b) rilevata l'incompletezza della documentazione allegata alla domanda, concede al debitore un termine non superiore a quindici giorni per apportare integrazioni o depositare nuovi documenti (art. 9 co., 3 *ter*);

c) valutata, in relazione alla proposta, la mancanza dei presupposti soggettivi e oggettivi di cui agli art. 7, 8 e 9, pronuncia conseguentemente un decreto motivato di inammissibilità o improcedibilità della domanda che darà luogo all'arresto della procedura senza escludere, tuttavia, la riproponibilità della domanda.

In considerazione dell'espresso richiamo operato dall'art. 10, 6° co., il decreto con il quale il giudice provvede sulla proposta di accordo potrà essere impugnato con

³² Vezzani, 2013,49.

³³ Cass. S.U. 23 gennaio 2013 n. 1521, Foro it., 2013, I, 1534 con nota di Costantino e Fabiani; Cass. 29 gennaio 2015 n.1726 (inedita). In dottrina anche per ulteriori indicazioni, v. Bersani, 2014, 2-3.

³⁴ Si tratta di un decreto motivato da notificarsi ai creditori ed assoggettato a necessarie forme di pubblicità. Il giudice, infatti, ai sensi dell'art. 10, 2° co., con l'emanazione del decreto di ammissione alla procedura, oltre a disporre (come più avanti si vedrà) la sospensione delle procedure esecutive e cautelari in corso nonché l'inibitoria al promovimento di nuove esecuzioni individuali, «stabilisce idonea forma di pubblicità della proposta e del decreto e dispone la pubblicazione degli stessi nel registro delle imprese qualora il proponente svolga attività d'impresa» e 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».

reclamo ai sensi dell'art. 739 c.p.c. Nella specie, sembra ragionevole ritenere che la legittimazione alla proposizione del reclamo avverso il *decreto di ammissione* spetti oltre che al debitore, ai soli creditori (procedenti o intervenuti nelle procedure esecutive o cautelari già in corso) restando, invece, esclusi dalla legittimazione ad impugnare, i creditori non intervenuti nelle procedure sospese, mancando per essi un interesse concreto a reclamare il decreto inibitorio³⁵.

Si deve escludere, viceversa, la immediata ricorribilità in Cassazione, dal momento che si tratta di un provvedimento non definitivo destinato ad essere assorbito dal successivo decreto di omologa o dal provvedimento di rigetto di quest'ultima³⁶.

Dalla lettera della norma, si evince chiaramente che il principale effetto del provvedimento di accoglimento della domanda è quello sospensivo delle procedure esecutive in corso nonché inibitorio di nuove esecuzioni individuali³⁷.

La scelta del legislatore di sospendere le esecuzioni pendenti solo in seguito alla pronuncia del decreto di apertura, esclude che il debitore possa abusare dei nuovi istituti. Infatti, solo se il giudice ha aperto la procedura di accordo può provvedere ai sensi dell'art. 623c.p.c. con la conseguenza che la domanda priva dei presupposti o dei requisiti di cui agli artt. 7, 8 e 9 della legge *de qua*, non interferisce con le azioni esecutive individuali.

Fermo restando la soluzione per cui il giudice, sul punto, non ha spazi di discrezionalità e quindi, tale sospensione *deve* essere sempre concessa all'apertura della procedura³⁸, quest'ultima, tuttavia, per espressa disposizione normativa, non opera nei confronti dei «titolari di crediti impignorabili» di cui all'art. 545 c.p.c.

E' chiaro che la sospensione non riguarderà le misure cautelari diverse dai sequestri conservativi, né l'esercizio delle azioni di cognizione³⁹, tuttavia la legge non prevede che l'inibitoria operi dalla data della domanda una volta che quest'ultima sia accolta. La conseguenza di questa impostazione è quella che non operando l'inibitoria tra la presentazione dell'istanza e la pronuncia del decreto di ammissione, possano, nelle more, trovare ingresso ipoteche giudiziali.

³⁵Tiscini, 2013, 667.

³⁶Pagni, 2012, 1070.

³⁷ Si tratta in sostanza di un provvedimento inibitorio-temporaneo finalizzato ad offrire una protezione patrimoniale del debitore, per consentirgli di sviluppare le trattative sulla proposta di accordo al riparo dal rischio che iniziative aggressive dei debitori ne pregiudichino la sostenibilità. Filocamo, 2012, 1056.

³⁸ Il dettato normativo dell'art. 10, co., 2, lett. c) non pone dubbi che in relazione al divieto di azioni esecutive e cautelari il giudice non ha nessuna discrezionalità e ciò anche in analogia a quanto stabilito in materia di concordato preventivo dall'art. 168 l. fall. dove la misura inibitoria si atteggia come un effetto automatico derivante dalla proposizione della domanda e dalla sua pubblicazione, la cui violazione è sanzionata dalla nullità, v. Donzelli, 2013, 616.

Viceversa è controverso se il provvedimento debba, necessariamente e immediatamente, essere adottato con il decreto del giudice e quindi *inaudita altera parte* (v. Lo Cascio, 2013, 818) ovvero al momento della instaurazione del contraddittorio tra debitore e creditori ossia all'udienza per l'omologazione fissata dal giudice con il medesimo decreto in considerazione della deformalizzazione del rito (v. Tiscini, 2013, 665).

³⁹ Cfr Tiscini, 2013, 663, n. 62; Pagni, 2012, 1067; Farina, 2017, 63.

Va specificato, inoltre che il divieto di proseguire o avviare nuove esecuzioni riguarda i crediti aventi titolo o causa anteriore con la conseguenza che sarà legittima la concessione di titoli di prelazione a fronte di futuri finanziamenti destinati a fornire la provvista per l'esecuzione del piano⁽⁴⁰⁾.

Occorre osservare che il legislatore, a differenza di quanto previsto dall'art. 182 *bis* l. fall., ha anche opportunamente precisato che il divieto è sancito a pena di nullità. Da ciò deriva che anche nel caso in cui la proposta non vada a buon fine e non venga omologata, gli atti di esecuzione, i sequestri e i diritti di prelazione acquisiti, nonostante il divieto, rimarranno privi di efficacia.

Articolati sono anche gli effetti ulteriori del decreto di ammissione, derivanti dal fatto che l'art. 10, co. 5 espressamente lo equipara all'atto di pignoramento.

In particolare, a decorrere dalla data del decreto e fino all'omologazione dell'accordo "scatta", a carico del debitore, un regime analogo a quello previsto dalla disciplina del concordato preventivo: il debitore può compiere unicamente gli atti di ordinaria amministrazione, mentre per gli atti di straordinaria amministrazione occorre l'autorizzazione del giudice, la cui mancanza determina l'inefficacia degli atti medesimi rispetto ai creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità del decreto⁴¹. Infine, dalla data di pronuncia del decreto e fino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo, le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano.

Riferimenti bibliografici

Battaglia R. (2013). I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il *maquillage* della L. n. 3/2012. *Fallimento*, p. 1346 ss.

Bersani G. (2014). La valutazione di fattibilità giuridica del concordato preventivo nell'interpretazione giurisprudenziale con particolare riferimento alla verifica del contenuto dell'attestazione del professionista ex art. 16 l.fall.. *www.ilcaso.it*, p. 2 ss.

Brogi R. (2017). La riforma del sovraindebitamento: le novità introdotte dal ddl sulla crisi di impresa. *www.quotidianogiuridico.it*, p.3 ss.

Carratta A. (2012). La «semplificazione» dei riti e le nuove modifiche del processo civile. Torino: Giappichelli.

Costantino G. (2013). Sui rapporti tra dichiarazione di fallimento e concordato con riserva. *Foro it.*, 2013, I, p. 1534 ss.

⁴⁰ Farina, 2017, 51.

⁴¹ La legge, in sostanza, non priva il debitore della capacità negoziale, non lo spossessa del suo patrimonio, né lo priva della relativa amministrazione ma stabilisce espressamente che l'efficacia degli atti di straordinaria amministrazione, nei confronti dei creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità del decreto di ammissione, è condizionata alla preventiva autorizzazione del giudice. Si tratta di una previsione sostanzialmente analoga a quella dettata nel concordato preventivo dall'art. 167 l. fall. sebbene manchi in questo caso, l'indicazione degli atti tipici (mutui, transazioni, alienazioni di immobili, concessioni di ipoteche, rilascio di fidejussioni etc.).

Di Marzio G. (2010). Sulla composizione negoziale della crisi da sovraindebitamento (note a margine dell'AC n. 2364). *Dir. fall.*, 2010, I, p. 659 ss.

Del Linz M. (2015). Spunti critici sulle nuove procedure di sovraindebitamento e ordinamenti a confronto. *Dir. fall.*, I, p. 482 ss.

Donzelli R. (2013). Prime riflessioni sui profili processuali delle nuove procedure concorsuali in materia di sovraindebitamento. *Dir. fall.*, I, p. 609 ss.

Fabiani M. (2012). Primi spunti di riflessione sulla regolazione del sovraindebitamento del debitore non «fallibile» (l. 27 gennaio 2012, n. 3). *Foro it.*, 2012, V, p. 94 ss.

Fabiani M. (2012). Concordato preventivo e giudizio di fattibilità: le sezioni unite un po' oltre la metà del guado. *Foro it.*, 2013, I, p. 1534 ss.

Falcone G. (2011). L'indebitamento delle famiglie e le soluzioni normative: tra misure di sostegno e liberazione dai beni, in Bonfatti- Falcone (a cura di), *La ristrutturazione dei debiti civili e commerciali*, *Quad. Gco*, Milano: Giuffrè, 2011, p. 189 ss.

Farina P. (2017). Le procedure concorsuali di cui alla legge n. 3 del 2012 e la (limitata) compatibilità con la legge fallimentare. Le problematiche della domanda e dell'*automatic stay*. *Dir. fall.*, I, p. 43 ss.

Filocamo F. S. (2012). Gli organismi di composizione della crisi: l'assetto organizzativo, in M. Ferro (a cura di), *Sovraindebitamento e usura*, Milano: Ipsoa.

Fittante A. (2016). Il ddl della Commissione Rordorf: una riforma organica della crisi di impresa. *Fallimentarista*, p. 3 ss.

Frascaroli Santi E. (2016). *Il diritto fallimentare e delle procedure concorsuali*. Padova: Cedam.

Girone L. (2009). Il tentativo del legislatore italiano di allinearsi agli ordinamenti internazionali con un provvedimento in materia di sovra-indebitamento dei soggetti non fallibili, nonché interventi in materia di usura ed estorsione. *Dir. fall.*, 2009, I, p. 818 ss.

Guglielmucci L. (2015). *Diritto Fallimentare*. Torino: Giappichelli

Guiotto a. (2011). La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere. *Fallimento*, 2012, p. 21ss.

Liccardo P. (2014). La moneta concorsuale in Capponi - Sassani- Storto - Tiscini (a cura di), *Il processo esecutivo Liber amicorum Romano Vaccarella*, Torino: Utet, p. 1113 ss.

Lo Cascio G. (2013). L'ennesima modifica alla legge sulla composizione della crisi da sovraindebitamento (27 gennaio 2012, n. 3). *Fallimento*, p. 817.

Lombardini I. (2014). I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio in Capponi - Sassani- Storto - Tiscini, *Il processo esecutivo Liber amicorum Romano Vaccarella*, Torino: Utet, p. 1144 ss.

Macario F. (2015). Principi generali e nuovi scenari nel sistema della responsabilità patrimoniale. *Giust. civ.*, p. 59 ss.

Nigro A. (2012). Il nuovo procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento. *Dir. banc.*, 2012, II, p. 4 ss.

Pacchi S. (2015). La Raccomandazione della Commissione UE su un nuovo approccio all'insolvenza anche alla luce di una prima lettura del Regolamento UE 848/2015. *Giust. civ.*, p. 538 ss.

Pagni I. (2012). Procedimento e provvedimenti cautelari ed esecutivi. *Fallimento*, 2012, p. 1064 ss.

Panzani L. (2012). Composizione delle crisi da sovraindebitamento. *Nuovo dir. soc.*, 2012, I, p. 9 ss.

Panzani L. (2012). La nuova disciplina del sovraindebitamento dopo il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179. *Il Fallimentarista*, p. 3 ss.

Rispoli Farina M. (2014). La nuova disciplina del sovraindebitamento del consumatore. *Dir. fall.*, I, p. 643 ss.

Soldi A. M. (2016). *Manuale dell'esecuzione forzata*, Padova: Cedam.

Tiscini R. (2013). I procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento. *Riv. dir. proc.*, p. 649 ss.

Trisorio Liuzzi G. (2012). Il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento (l. 27 gennaio 2012 n. 3). *Giusto proc. civ.*, 2012, p. 647 ss.

Vattermoli D. (2013). La procedura di liquidazione del patrimonio del debitore alla luce del diritto «oggettivamente» concorsuale. *Dir. fall.*, I, p. 762 ss.

Vezzani N. (2013). L'accordo di composizione della crisi e il piano del consumatore nella disciplina della crisi da sovraindebitamento. *www. il sovraindebitamento.it*, p.43 ss.