

## Legge 3/2012 - Composizione delle crisi da sovraindebitamento

Il Parlamento ha approvato la [legge 27 gennaio 2012, n. 3](#), con la quale ha disciplinato una nuova tipologia di concordato per comporre le crisi di liquidità del singolo debitore, al quale non si possono applicare le ordinarie procedure concorsuali. Su tale disciplina è poi intervenuto il [decreto-legge 179 del 2012](#) che ha modificato alcuni aspetti della procedura e ne ha esteso l'applicazione al sovraindebitamento del consumatore.

### L'iter della legge

L'iter legislativo che ha condotto all'approvazione della [legge n. 3 del 2012](#) è iniziato al Senato nel **settembre 2008** con l'esame in Commissione giustizia dell'AS 307, presentato dal Senatore Centaro. Approvato da quel ramo del Parlamento nell'aprile 2009, il provvedimento è giunto all'esame della Camera (AC. 2364) dove la Commissione giustizia l'ha approvato in sede legislativa il **26 ottobre 2011**, apportando però modificazioni che hanno determinato la necessità di un ulteriore esame al Senato ([AS 307-B](#)).

Nelle more della definitiva approvazione del testo, il Governo Monti ha ritenuto di dover accelerare l'introduzione dell'innovativo procedimento per la risoluzione delle crisi da sovraindebitamento, emanando il [decreto-legge n. 212 del 2011](#), il cui testo riproduceva sostanzialmente le disposizioni già approvate dalla Camera.

Il testo originario del [decreto-legge 212/2011](#) aveva un contenuto duplice:

- nella prima parte (primi due capi) era introdotto un organico complesso di norme finalizzate a porre rimedio alle sempre più diffuse situazioni di sovraindebitamento di soggetti – persone fisiche ed enti collettivi – a cui non sono applicabili le disposizioni vigenti in materia di procedure concorsuali. Ai predetti soggetti viene offerta la possibilità di concordare con i creditori un piano di ristrutturazione dei debiti che determini la finale esdebitazione. In particolare, quanto alla composizione delle crisi da sovraindebitamento, il decreto-legge prevedeva che: il debitore, con l'ausilio di organismi di composizione della crisi (ovvero enti pubblici iscritti in un apposito registro tenuto dal Ministero della giustizia), ed eventualmente ricorrendo anche a garanti, propone ai creditori un piano di ristrutturazione dei debiti; la proposta di accordo è depositata in tribunale, insieme all'elenco di tutti i creditori e all'indicazione analitica delle somme loro dovute, dei beni del debitore, delle dichiarazioni dei redditi, dell'indicazione del nucleo familiare con l'elenco delle spese occorrenti al suo sostentamento. In tribunale deve essere altresì depositata l'attestazione di fattibilità del piano, resa all'organismo di composizione delle crisi; il giudice fissa l'udienza convocando tutti i creditori; l'accordo è approvato con il consenso del 70% dei crediti (50% per il sovraindebitamento del consumatore) e non pregiudica i diritti dei creditori estranei. Il tribunale omologa l'accordo e ne dispone la pubblicazione; l'accordo può essere annullato (ad esempio se il debitore sottrae una parte dell'attivo) o risolto (ad esempio se il debitore non adempie regolarmente agli obblighi assunti);
- nella seconda parte conteneva disposizioni per l'efficienza della giustizia civile: interventi sulla disciplina della mediazione; ampliamento delle ipotesi in cui è possibile stare in giudizio davanti al giudice di pace senza l'assistenza dell'avvocato, novella di disposizioni sulle impugnazioni civili, proroga dei magistrati onorari e interventi sulla disciplina della revisione dei conti nelle società di capitali.

La consapevolezza dello stato ormai avanzato dell'iter dell'AS 307-B ha indotto il Senato – chiamato ad esaminare il disegno di legge di conversione del decreto-legge in prima lettura – ad **anteporre alla conversione l'approvazione del disegno di legge di iniziativa parlamentare**. Ed ecco che è stata velocemente approvata e pubblicata nella G.U. del 30 gennaio 2012 la [legge n. 3 del 2012](#), destinata ad **entrare in vigore il 29 febbraio 2012**.

Con la legge pubblicata, ma non ancora entrata in vigore (a causa di una voluta lunga *vacatio legis*), la Commissione Giustizia del Senato ed il Governo hanno ritenuto di poter **utilizzare l'iter di conversione del decreto-legge per correggere alcuni aspetti della legge 3/2012**. Ciò spiega le **ampie modifiche** che il Senato aveva apportato al testo originario del decreto-legge, giunte all'esame della Camera con l'A.C. 4933.

Il **capo I** del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, nel testo approvato dal Senato, disciplinava il **sovraindebitamento del solo consumatore**.

Il sovraindebitamento viene definito come la situazione di predurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni.

Questi può proporre, con l'ausilio di un organismo di composizione della crisi, un piano per la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, che indichi le scadenze e le modalità di pagamento dei creditori. La proposta di piano è depositata presso il tribunale. Ad essa sono allegati l'inventario dei beni del debitore e una relazione particolareggiata dell'apposito organismo di composizione della crisi. Il piano viene omologato dal tribunale, che può nominare un liquidatore, e per tre anni i creditori con causa o titolo anteriori non possono iniziare o proseguire azioni esecutive individuali. Ad iniziativa dei medesimi creditori non possono essere disposti sequestri conservativi, né acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di piano. Durante il periodo di tre anni le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano. In alternativa al piano, il consumatore, quando versi in una situazione di sovraindebitamento ed abbia già fatto ricorso, nei precedenti 5 anni, alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, può chiedere la liquidazione di tutti i suoi beni e dei crediti fondati su prova scritta. Spetta al giudice valutare a dichiarare aperta la procedura di liquidazione e nominare un liquidatore. I creditori presentano quindi domanda di partecipazione alla liquidazione, con cui è congelata per 3 anni ogni azione sul patrimonio del debitore – che è sottoposto a inventario - da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore. Al termine dei due procedimenti si ha l'esdebitazione, che libera il consumatore sovraindebitato dai debiti residui nei confronti dei creditori per titolo e causa anteriore all'apertura della procedura che l'ha interessato. Sono previste sanzioni di carattere penale a carico del consumatore, dei componenti dell'organismo di composizione, del liquidatore nominato dal giudice e del gestore della liquidazione.

Il testo del disegno di legge di conversione trasmesso dal Senato introduceva poi un nuovo **Capo I-bis**, volto a **modificare la legge n. 3 del 2012**, con riguardo alle crisi da sovraindebitamento in generale, la cui disciplina veniva adeguata alle innovazioni introdotte con specifico riguardo al consumatore, di cui era riprodotta buona parte dei contenuti. La Commissione giustizia della Camera, chiamata ad esaminare le complesse novelle alla legge sul sovraindebitamento nei tempi ristretti della conversione di un decreto legge ha preferito eliminare dal decreto-legge tutti gli interventi sulla materia (come si evince dal **resoconto** della Commissione del 7 febbraio 2012), invitando il Governo a provvedere eventualmente presentando un apposito disegno di legge.

Il **decreto-legge 212/2011** è stato così convertito dalla **legge 10/2012**, che ne ha anche modificato il titolo in "Disposizioni urgenti per l'efficienza della giustizia civile". Ciò che residua infatti, dopo il procedimento di conversione, sono solo 5 articoli del decreto-legge (dall'articolo 13 al 17). Il testo approvato interviene solo su alcuni ambiti specifici quali: l'innalzamento del valore soglia, portato da 516,46 a 1.100 euro, entro cui le parti possono stare in giudizio personalmente nelle cause davanti al giudice di pace; la fissazione nelle cause davanti al giudice di pace di un limite per le spese di giudizio, pari al valore della domanda; la disciplina dell'inventario nel procedimento di apertura delle successioni; l'abrogazione della disposizione recata dalla legge di stabilità per il 2012, relativa alle misure straordinarie per la riduzione del contenzioso civile pendente davanti alla Corte di cassazione e alle corti di appello; la proroga al 31 dicembre 2012 di alcuni termini relativi agli incarichi della magistratura onoraria; modifiche alla disciplina dei collegi sindacali nelle società di capitali.

E' dunque entrato in vigore il testo della **legge 3/2012**, senza modifiche mentre contestualmente il Governo presentava alla Camera il **disegno di legge A.C. 5117**.

## La procedura di composizione delle crisi

La **legge n. 3 del 2012** che reca *disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*. Come si evince dal titolo, la legge interviene su due fronti: da un lato, modifica la disciplina vigente sull'usura e l'estorsione, al fine di superare i problemi emersi nell'applicazione delle leggi n. 108 del 1996 e n. 44 del 1999 (v. **Contrasto dell'usura**); dall'altro, in una più generale prospettiva preventiva, introduce una nuova tipologia di concordato per comporre le crisi di liquidità di debitori, ai quali non si applicano le ordinarie procedure concorsuali.

L'istituto della composizione delle **crisi da sovraindebitamento** nasce per far fronte a "una situazione di perdurante squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte" che determina la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni. La crisi da sovraindebitamento può colpire tanto le famiglie quanto i lavoratori autonomi e gli imprenditori, purchè questi ultimi non siano soggetti alle procedure fallimentari (da ultimo, il DL 179/2012 ha esteso la procedura anche ai consumatori). Si tratta, in sostanza, della mancanza, protratta nel tempo, di risorse economiche per far fronte agli impegni assunti, una situazione analoga a quella che può determinare il fallimento dell'imprenditore commerciale.

Il provvedimento delinea una sorta di procedura concorsuale, modellata sull'istituto del concordato fallimentare, applicabile a soggetti diversi dagli imprenditori commerciali, allo scopo, indicato nella relazione illustrativa, "di evitare inutili collassi economici con la frequente impossibilità di soddisfacimento dei creditori ma, soprattutto, con il ricorso al mercato dell'usura e, quindi, al crimine organizzato".

Più in dettaglio, la legge contempla lo strumento dell'**accordo con i creditori**, su proposta del debitore, sulla base di un **piano di ristrutturazione** dei debiti che assicuri il regolare pagamento dei creditori estranei. Rispetto a questi ultimi, il piano può anche prevedere una moratoria dei pagamenti (con esclusione dei crediti impignorabili) sempre che il piano

risultati idoneo ad assicurare il pagamento alla scadenza del nuovo termine e l'esecuzione del piano venga affidata ad un liquidatore nominato dal giudice.

Viene definito il procedimento finalizzato all'omologazione da parte del giudice dell'accordo, che presuppone l'accettazione da parte dei creditori che rappresentino almeno il 70 per cento dei crediti (ora, a seguito del DL 179/2012, il **60 per cento**) e prevede il coinvolgimento degli "organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento".

Questi ultimi, costituiti *ad hoc* da enti pubblici e iscritti in apposito registro, svolgono in generale attività di assistenza al debitore finalizzate al superamento della crisi di liquidità, di soluzione delle eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e di vigilanza sull'esatto adempimento dello stesso.

## Il disegno di legge A.C. 5117

In particolare, il disegno di legge introduce un ulteriore procedimento per la composizione delle crisi da **sovraindebitamento del consumatore**, definito come il «debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni prevalentemente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta». Egli potrà - con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi - proporre al giudice un **piano** di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti. L'omologazione del piano da parte del giudice sarà fondata su un giudizio di meritevolezza della condotta del debitore (basato sulla ragionevolezza della prospettiva di adempimento delle obbligazioni) e sulla sua mancanza di colpa nella determinazione del sovraindebitamento. In caso di contestazioni da parte dei creditori, il giudice procederà all'omologazione soltanto se riterrà che il singolo credito possa essere meglio soddisfatto dal piano rispetto a quanto non sarebbe in caso di liquidazione del patrimonio del debitore.

Quanto al procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore, attualmente disciplinato dalla **legge n. 3/2012**, il disegno di legge riduce al **60%** (in luogo dell'attuale 70%) la soglia prevista per il raggiungimento dell'accordo tra debitore non consumatore e creditori.

Inoltre, il disegno di legge detta una serie di disposizioni comuni ad entrambi i procedimenti incidendo sul contenuto del piano (sia esso prospettato dal debitore in prospettiva di un accordo, sia invece formulato dal consumatore), prevedendo la possibilità di un **pagamento anche non integrale dei creditori privilegiati** (con l'esclusione di determinati crediti tributari e previdenziali, dei quali è possibile la sola dilazione di pagamento). Per quanto riguarda invece la posizione dei **creditori** rimasti **estranei** all'accordo proposto dal debitore, il disegno di legge ritiene che siano sufficientemente tutelati dalla valutazione - dell'organismo di composizione della crisi e poi del tribunale - sulla convenienza dell'accordo di ristrutturazione rispetto alla liquidazione dei beni del debitore.

La proposta del Governo introduce poi la possibilità di una procedura alternativa, di **liquidazione** di tutti i beni del debitore, anche se consumatore e subordina al verificarsi di determinate condizioni e a uno specifico giudizio del tribunale l'effetto di **esdebitazione** per i crediti non soddisfatti.

## Le modifiche apportate dal decreto-legge 179/2012

L'**articolo 18 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179** (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito dalla **legge 221/2012**, ha riformato il **Capo II della legge 3/2012**, sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento, nel senso già auspicato dal Governo con il **disegno di legge A.C. 5117**. Le novelle si applicano ai procedimenti instaurati a partire dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione (ovvero a partire dal 18 gennaio 2013).

In estrema sintesi, la disposizione introduce un ulteriore procedimento per la **composizione delle crisi da sovraindebitamento del consumatore**, definito come il «debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta». Egli potrà - con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi - proporre al giudice un piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti.

L'omologazione del piano da parte del giudice sarà fondata su un giudizio di meritevolezza della condotta del debitore (basato sulla ragionevolezza della prospettiva di adempimento delle obbligazioni) e sulla sua mancanza di colpa nella determinazione del sovraindebitamento. In caso di contestazioni da parte dei creditori, il giudice procederà **all'omologazione soltanto se riterrà che il singolo credito possa essere meglio soddisfatto dal piano rispetto a quanto non sarebbe in caso di liquidazione del patrimonio del debitore**.

Quanto al procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore, attualmente disciplinato dalla **legge n. 3/2012**, il decreto-legge riduce al 60% (in luogo del precedente 70%) la soglia prevista per il raggiungimento dell'accordo tra debitore non consumatore e creditori.

Inoltre, il decreto-legge detta una serie di **disposizioni comuni** ad entrambi i procedimenti incidendo sul contenuto del piano (sia esso prospettato dal debitore in prospettiva di un accordo, sia invece formulato dal consumatore), prevedendo la possibilità di un pagamento anche non integrale dei creditori privilegiati (con l'esclusione di determinati crediti tributari e previdenziali, dei quali è possibile la sola dilazione di pagamento).

Per quanto riguarda invece la posizione dei creditori rimasti estranei all'accordo proposto dal debitore, il provvedimento ritiene che siano sufficientemente tutelati dalla valutazione - dell'organismo di composizione della crisi e poi del tribunale - sulla convenienza dell'accordo di ristrutturazione rispetto alla liquidazione dei beni del debitore.

L'articolo 18 introduce poi la possibilità di una procedura alternativa, di **liquidazione di tutti i beni del debitore**, anche se consumatore, e subordina al verificarsi di determinate condizioni e a uno specifico giudizio del tribunale l'effetto di **esdebitazione** per i crediti non soddisfatti.

Per il quadro normativo vigente in tema di composizione delle crisi da sovraindebitamento si veda [DL 179/2012, art. 18 - Le modifiche alla composizione delle crisi da sovraindebitamento](#).

## Dossier pubblicati

- Biblioteca, Legislazione straniera, A. C. [2364](#): Composizione delle crisi da sovraindebitamento in Francia e Germania, [Nota informativa sintetica n. 7](#), 22 aprile 2009