LE FUNZIONI DEI PROFESSIONISTI E DEGLI ORGANISMI DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI NELLE PROCEDURE DI SOVRAINDEBITAMENTO

FRANCO MICHELOTTI

SOMMARIO. 1. UNO SGUARDO D'INSIEME ALLA NORMATIVA DELLA CRISI D'IMPRESA E DA SOVRAINDEBITAMENTO. 2. IL PRESUPPOSTO SOGGETTIVO DELLE PROCEDURE DI SOVRAINDEBITAMENTO. 3. IL PRESUPPOSTO OGGETTIVO: IL SOVRAINDEBITAMENTO. 4. L'ACCORDO DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI. PROFILI SOSTANZIALI. 4.1. LA PROPOSTA DI ACCORDO. 4.2. IL PIANO DI LIQUIDAZIONE O DI CONTINUITÀ. 4.3 IL RAGGIUNGIMENTO DELL'ACCORDO. CONVENIENZA DELL'ACCORDO RISPETTO ALLA LIQUIDAZIONE DEL PATRIMONIO. MODIFICA DELL'ACCORDO 4.4. GLI EFFETTI. 5. L'ACCORDO DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI. PROFILI PROCEDURALI. 6. GLI ORGANISMI DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI (OCC). I PRINCIPI SU CUI SI FONDA LA DISCIPLINA LEGISLATIVA. 7. LA PROFESSIONALITÀ. 8. L'INDIPENDENZA. 9. LA NATURA PUBBLICISTICA DELL'ENTE CHE PUÒ COSTITUIRE UN OCC. 10. GLI ENTI ISCRITTI DI DIRITTO NEL REGISTRO TENUTO DAL MINISTERO. 11. IL REGOLAMENTO INTERMINISTERIALE DI ATTUAZIONE DEGLI OCC. 12. IL VINCOLO DI INVARIANZA DELLA SPESA PUBBLICA. 13. LA TERRITORIALITÀ DEGLI OCC. 14. IL FUNZIONAMENTO DEGLI OCC. 15. I PROFESSIONISTI FACENTI FUNZIONE DI OCC. DISCIPLINA TRANSITORIA E A REGIME. 16. I COMPENSI PER L'ATTIVITÀ SVOLTA. DISCIPLINA TRANSITORIA E A REGIME. 17. LA PREDEDUZIONE ENDOPROCEDURALE DEI CREDITI SORTI IN OCCASIONE O IN FUNZIONE DELLE DUE PROCEDURE DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI. 18. GLI OCC. LE FUNZIONI. 19. IL LIQUIDATORE DEL PIANO DEL CONSUMATORE O DELL'ACCORDO OMOLOGATO. 20. IL LIQUIDATORE DEL PATRIMONIO. 21. IL GESTORE PER LA LIQUIDAZIONE. 22. LE FUNZIONI DELL'OCC NELLE PROCEDURE DI SOVRAINDEBITAMENTO. 25. LE FUNZIONI ATTRIBUITE DALLA LEGGE ALL'OCC DALLA NOMINA FINO AL DEPOSITO DELLA PROPOSTA DI ACCORDO O DI PIANO DEL CONSUMATORE. 24. IL CONTENUTO DELLA PROPOSTA. 25. LE FUNZIONI ATTRIBUITE DALLA LEGGE ALL'OCC DAL DEPOSITO DELLA PROPOSTA DI ACCORDO O DI PIANO DEL CONSUMATORE FINO AL DECRETO DI OMOLOGAZIONE. 26. LE FUNZIONI ATTRIBUITE DALLA LEGGE ALL'OCC NELLA ESECUZIONE DELL'ACCORDO OMOLOGATO O DEL PIANO DEL CONSUMATORE OMOLOGATO FINO ALLA COMPLETA ESECUZIONE. 27. LE FUNZIONI ATTRIBUITE DALLA LEGGE ALL'OCC NELLA LIQUIDAZIONE DEL PATRIMONIO. 28. UNA PROPOSTA PER MIGLIORARE LA LEGGE N. 3/2012: ABOLIRE LE NORME CHE IMPEDISCONO DI SUPERARE IL SOVRAINDEBITAMENTO FISCALE E QUELLE CHE LIMITANO LA TOTALE ESDEBITAZIONE TRIBUTARIA. 29. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. Uno sguardo d'insieme alla normativa della crisi d'impresa e da sovraindebitamento.

Nel 2012 anche l'Italia si è finalmente dotata di una disciplina legislativa volta a favorire il superamento mediante composizione delle crisi e delle insolvenze dei soggetti non fallibili.

Il ritardo del nostro paese rispetto agli altri paesi europei era divenuto imbarazzante, essendo rimasto – il nostro – l'unico Stato europeo che non aveva una legislazione a tal fine destinata, dopo che anche la Grecia nel 2010 aveva colmato la lacuna del proprio ordinamento giuridico, approvando una apposita disciplina.

Sennonché, lo strumento adottato nella legge n. 3/2012 per regolare la composizione delle crisi da sovraindebitamento dei soggetti non fallibili non ha avuto alcun successo, per cui si è ritenuto che la ragione di tale insuccesso fosse costituita dall'aver scelto uno strumento negoziale di natura transattiva, squisitamente privatistico, che rimetteva la soluzione della crisi al consenso dei creditori, particolarmente qualificato (il 70%), che aderivano alla proposta del debitore, restando immutato l'indebitamento verso coloro che restavano estranei alla procedura non concorsuale di ristrutturazione dei debiti.

E' allora intervenuto nuovamente il legislatore con il d. l. n. 179/2012, conv., con mod. nella legge n. 221/2012, che ha modificato radicalmente l'impianto normativo con la scelta di politica legislativa volta a ricondurre il nostro paese nell'alveo di quelli che apprestano la risoluzione delle crisi da sovraindebitamento mediante procedure concorsuali con effetti esdebitatori.

Nel mondo oggi gli unici paesi che non consentono l'accesso dei soggetti non fallibili ad una procedura concorsuale esdebitatoria di risoluzione della crisi sono: la Cina, il Vietnam, la Bulgaria, L'Ucraina, l'Ungheria ed alcuni paesi del sud America.

Tanto per far capire di che ritardo si tratta, basti sapere che l'Inghilterra si è dotata di una disciplina per l'esdebitazione dei soggetti non fallibili nell'anno 1705 e gli Stati Uniti d'America nell'anno 1841.

Dunque, la legge n. 221/2012 ha profondamente innovato la legge n. 3/2012 nella parte relativa alle nuove procedure di sovraindebitamento, destinate a porre rimedio alla crisi dell'insolvente civile, delle imprese e degli enti privati non fallibili.

Alla luce delle modifiche apportate, la legge n. 3/2012 oggi prevede tre distinte procedure esecutive concorsuali, che - per brevità - possono denominarsi "*procedure di sovraindebitamento*", disciplinate dal capo II della legge n. 3/2012.

Nella sezione prima del capo II suddetto, trovano collocazione le norme primarie che regolano le "*procedure di composizione della crisi*", le quali si suddividono nell'"*accordo di composizione della*

crisi", disciplinato dai §§ 1, 2 e 4 (della sezione prima), e nel "*piano del consumatore*", disciplinato dai §§ 1, 3 e 4 (della stessa sezione prima).

Nella sezione seconda dello stesso capo II, si trova la disciplina della procedura di "*liquidazione del patrimonio*".

<table>
<tr><td>capo II</td><td colspan="2">procedure di sovraindebitamento</td></tr>
<tr><td rowspan="2">sezione prima</td><td rowspan="2">procedure
di composizione
della crisi
da
sovraindebitamento</td><td>accordo
di composizione della crisi
§ 1, § 2 e § 4</td></tr>
<tr><td>piano del consumatore
§ 1, § 3 e § 4</td></tr>
<tr><td>sezione seconda</td><td colspan="2">liquidazione del patrimonio</td></tr>
</table>

Alla luce del nuovo assetto normativo emerge con chiarezza la scelta duale del legislatore (Ferro 12, 53) che, di fronte alla crisi e all'insolvenza del debitore, ha predisposto due comparti normativi tra loro alternativi, ma complementari: le imprese commerciali non sotto-soglia, destinatarie della normativa prevista dalla legge fallimentare (e, in presenza dei presupposti, della amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza), da un lato e dall'altro, tutti gli altri debitori, destinatari delle disposizioni sul sovraindebitamento, tra cui le imprese agricole, quelle commerciali sotto-soglia, le cd. *start-up*, gli insolventi e i sovraindebitati civili, quali i professionisti, i consumatori, i garanti e gli enti privati non commerciali.

2. Il presupposto soggettivo delle procedure di sovraindebitamento.

Il primo comma dell'art. 6 della legge n. 3/2012 e succ. mod. ed int., oltre a qualificare la natura concorsuale delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, ne definisce anche il presupposto soggettivo, che si applica a tutte quelle situazioni di sovraindebitamento «*non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal presente capo*». Nonostante l'esplicito riferimento alle «*situazioni di sovraindebitamento*», è da ritenere, tuttavia, che ciò non debba trarre in inganno l'interprete, in quanto il legislatore ha adottato una **concezione soggettivistica** per definire coloro che possono accedere alle procedure in esame, che si incardinano nei confronti di un "debitore", quale soggetto passivo, con tutto il suo patrimonio, e non nei confronti di una mera "situazione di

sovraindebitamento" [cfr., Falcone 10, 656], che potrebbe essere riferita anche ad un patrimonio separato.

Tranne che per il debitore consumatore e per le c.d. *start-up*, non sono, pertanto, individuati espressamente dalla legge, con una definizione in positivo, i destinatari della nuova normativa, che, dunque, si applica ad una molteplicità di categorie di soggetti, non omogenee tra loro, sia sotto il profilo della *natura*, che sotto quello della *qualità*. Dunque, i debitori, che possono essere ammessi alle procedure in esame, non appartengono ad un *genus* unitario, come, per esempio, gli imprenditori commerciali di natura privata, assoggettabili al fallimento e al concordato preventivo, bensì vengono individuati negativamente con il riferimento non ad una o più tipologie di soggetti, ma alla nozione di «procedura concorsuale».

Se il fallimento, il concordato preventivo, la liquidazione coatta amministrativa, l'amministrazione straordinaria (che si articola in tre distinte procedure, disciplinate dal d. lgs. n. 270/1999 e succ. mod. ed int., dal d. l. 347/2003 e succ. mod. ed int. e dal d. l. 134/2008) sono pacificamente considerate **procedure concorsuali** [v., per una nozione di procedura concorsuale Fabiani 11, 94], si rileva come un orientamento prevalente [cfr., Ambrosini 10, 1142 s.], al quale si aderisce, escluda dal novero delle suddette procedure concorsuali gli accordi di ristrutturazione dei debiti di cui all'art. 182-*bis* della l. f., meglio definiti semplicemente come "**istituto**", alla cui categoria sono ricondotti anche il cd. piano attestato di risanamento, ex art. 67, co. 3, lett. d), della l. f. e la transazione fiscale ex art. 182-*ter* della l. f..

Prescindendo dall'amministrazione straordinaria, che si applica alle imprese commerciali di grandi dimensioni, non sono soggetti al fallimento, alla liquidazione coatta amministrativa e al concordato preventivo: a) gli imprenditori commerciali di natura privata cd. sotto-soglia, b) gli imprenditori agricoli, c) i professionisti, gli artisti e gli altri lavoratori autonomi, d) i consumatori, e) *gli enti privati non commerciali*, f) gli enti pubblici. Pertanto, dal novero dei suddetti soggetti, esclusi dalle procedure concorsuali anteriori alla legge n. 3/2012, l'interprete è chiamato a valutare criticamente se essi possano astrattamente accedere - in presenza delle condizioni di ammissibilità stabilite dalla legge – alle procedure di sovraindebitamento [sul progetto di legge Centaro, v. Di Marzio 10, 659 s.; O.C.I. 2009; Porreca 09, 2081 s. che tratta il tema dell'insolvenza civile].

3. Il presupposto oggettivo: il sovraindebitamento.

Venendo, ora, ad illustrare i caratteri salienti delle procedure di sovra indebitamento, occorre ricordare che il presupposto oggettivo per l'accesso alle procedure è dato dal sovraindebitamento, definito dall'art. 6, co. 2, l. n. 3/2012 e succ. mod. ed int., come << *la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio*

prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà ad adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente>>. La definizione di sovraindebitamento va intesa quale fenomeno di *insolvenza*, posto che la situazione di perdurante squilibrio, individuata nel citato articolo, determina la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni [Guiotto A. 24].Tuttavia, in dottrina si osserva che non è pacifica l'individuazione di quale sia il presupposto oggettivo per l'ammissione alla procedura in parola, dato che la norma definisce il sovraindebitamento, oltre che nella definitiva incapacità di adempiere regolarmente alle obbligazioni assunte, ovvero l'insolvenza, anche nella rilevante difficoltà di adempierle. In questo senso sembrerebbe che il legislatore abbia voluto considerare quale presupposto oggettivo anche la situazione di difficoltà riconducibile a quella della crisi [Miamieri F. 1035] che precede l'insolvenza. Sembra, dunque, esserci spazio per un' ipotesi di sovraindebitamento reversibile [Maffei Alberti, 2033] nel caso in cui, non essendo ancora sopravventa l'insolvenza definitiva, un tempestivo intervento di ristrutturazione del debito del soggetto sovra indebitato (si immagini il caso di una impresa), può consentire la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e non la sua cessazione a seguito della messa in liquidazione. In dottrina si sostiene anche che, [Maffei A. 2032], il legislatore abbia voluto comprendere in un'unica definizione due fenomeni profondamente diversi tra loro quali l'insolvenza civile e l'insolvenza commerciale.

4. L'accordo di composizione della crisi. Profili sostanziali.

Nel prosieguo della presente trattazione, prima di illustrare le funzioni dei professionisti nelle procedure in parola, si espone sinteticamente la disciplina dell'accordo di composizione della crisi, senza trattare il cd. piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio.

4.1 La proposta di accordo.

Il debitore a tal fine formula ai creditori chirografari una **proposta** di accordo che può prevedere

- la dilazione del pagamento dei debiti (accordo dilatorio o moratoria)
- la remissione (o esdebitazione) parziale dei debiti (accordo remissorio o esdebitativo)
- la dilazione del debito ridotto per effetto della remissione parziale (moratoria con esdebitazione parziale).

Ai creditori titolari di crediti impignorabili non può essere proposta né la moratoria, né la parziale esdebitazione, in quanto essi vanno pagati alle scadenze pattuite e nella misura integrale.

Ai creditori titolari di tributi costituenti risorse proprie dell'UE, allo Stato per l'IVA e le ritenute alla fonte non può essere proposta la

remissione parziale del debito, ma solo la dilazione.

I creditori prelatizi incapienti possono essere degradati a chirografo per la parte non coperta dalla garanzia, secondo il valore di mercato attestato dall'OCC.

I creditori prelatizi non sono destinatari della proposta di accordo, a meno che non rinuncino alla prelazione, per cui vanno pagati in misura integrale e alle scadenze naturali.

E' prevista una deroga nel caso di un accordo in continuità dell'impresa, nel qual caso la proposta può prevedere la moratoria fino ad un anno dall'omologazione per il pagamento dei creditori prelatizi. Se il piano di continuità prevede la liquidazione dei beni su cui sussiste la causa di prelazione (beni non strategici), la moratoria non opera per quei creditori la cui garanzia si esercita su beni destinati ad essere liquidati.

Ciò non significa che in concreto i creditori prelatizi debbono essere sempre pagati alle scadenze originarie, in quanto occorre che il ritardo nel pagamento rispetto alla scadenza originaria non sia superiore ai tempi prevedibili di pagamento in caso di liquidazione del patrimonio.

Nel caso di accordo liquidatorio, la moratoria dei creditori prelatizi deve essere approvata dai medesimi, in quanto trattasi di trattamento del credito diverso dal pagamento alla naturale scadenza. Analogamente, nel caso di moratoria oltre l'anno dall'omologazione, proposta ai creditori prelatizi in un accordo in continuità: spetta il voto ai creditori prelatizi.

La proposta può prevedere la suddivisione dei creditori in classi, la cui formazione non è soggetta ai vincoli posti nelle procedure di concordato preventivo e fallimentare dalla omogeneità dei relativi interessi economici e posizione giuridica.

4.2 Il piano di liquidazione o di continuità.

Insieme alla proposta, il debitore predispone un **piano**, che è il mezzo di adempimento della proposta, dal quale emerge

- la liquidazione e dunque la cessazione dell'attività (**accordo liquidatorio**)
- la continuazione dell'attività d'impresa (**accordo in continuità**).

In caso di accordo liquidatorio, il piano può prevedere la cessione dei beni ad un liquidatore giudiziale, la *datio in solutum*, l'incasso dei crediti o il mandato a terzi ad incassare i crediti.

In caso di accordo in continuità, il piano può prevedere la liquidazione degli *assets* non strategici per la continuazione dell'attività, la destinazione degli utili futuri derivanti dalla continuazione dell'attività al pagamento dei debiti pregressi, ridotti, in caso di proposta remissoria, o integrali, in caso di moratoria.

Sia nel caso di accordo liquidatorio, che nel caso di accordo in continuità, può essere prevista anche l'offerta di *risorse esterne*, come

la prestazione di garanzie per assicurare il pagamento di determinate percentuali ai creditori, rafforzando la proposta (garanzia per il passivo), o per evitare che la liquidazione dell'attivo del debitore scenda sotto determinate soglie (garanzia per l'attivo).

4.3 Il raggiungimento dell'accordo. Convenienza dell'accordo rispetto alla liquidazione del patrimonio. Modifica dell'accordo.

La proposta di accordo è approvata con il consenso dei creditori rappresentanti almeno il 60% dei crediti.

Vale il silenzio assenso.

L'accordo deve essere conveniente rispetto alla liquidazione del patrimonio.

Se l'esecuzione dell'accordo non è possibile per cause non imputabili al debitore, l'accordo può essere modificato.

4.4 Gli effetti.

Il deposito della proposta di accordo sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, salvo quelli sui crediti prelatizi che decorrono secondo quanto previsto dagli artt. 2749, 2788 e 2855 del c. c..

Il decreto di apertura della procedura produce gli effetti del pignoramento.

Il decreto di apertura della procedura sospende le azioni esecutive individuali (ma non quelle concorsuali), impedisce l'iscrizione di ipoteche giudiziali e volontarie.

La sospensione non opera per i titolari di crediti impignorabili.

Dalla data del decreto di apertura della procedura, gli atti di amministrazione straordinaria sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori se non autorizzati dal giudice (spossessamento attenuato).

L'accordo non ha effetto sui coobbligati del debitore, i suoi fideiussori e sugli obbligati in via di regresso.

L'accordo non ha effetto novativo, se non espressamente disposto.

L'accordo è obbligatorio per tutti i creditori anteriori alla pubblicizzazione del decreto di apertura. Dunque, vincola anche i dissenzienti.

Sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità del decreto di apertura della procedura, i pagamenti e gli atti dispositi dei beni posti in essere in violazione dell'accordo omologato.

I crediti sorti prima ed in funzione della procedura concorsuale di accordo di composizione della crisi, nonché quelli sorti durante ed in occasione della stessa procedura, sono soddisfatti con preferenza rispetto agli altri, salvo che nei confronti dei creditori ipotecari o pignoratizi che continuano ad avere la preferenza nel realizzo dei beni posti a loro garanzia rispetto a suddetti crediti.

5. L'accordo di composizione della crisi. Profili procedurali.

Il debitore deve essere assistito da un OCC o da un professionista f. f. di OCC che, anche insieme al consulente del debitore, predispone la domanda, la proposta, il piano e la relazione attestativa della veridicità dei dati e della fattibilità del piano.

La proposta di accordo va depositata al Tribunale nel cui circondario è posta la sede del debitore.

Occorre allegare alla proposta

- l'elenco di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute
- l'elenco di tutti i beni
- l'elenco degli atti di disposizione compiuti negli ultimi 5 anniù
- le dichiarazioni dei redditi degli ultimi 3 anni
- l'attestazione di veridicità dei dati
- l'attestazione provvisoria di fattibilità del piano
- le scritture contabili degli ultimi 3 anni, se il debitore svolge attività d'impresa, con la dichiarazione di conformità all'originale

In caso di insufficienza della documentazione prodotta o nel caso che siano necessarie integrazioni alla proposta, il giudice può concedere un termine non sup. a 15 gg..

Dal momento del deposito all'udienza non possono passare più di 60 giorni.

Il giudice, valutata l'ammissibilità della proposta, dichiara aperta la procedura e fissa l'udienza disponendo le comunicazioni ai creditori e le pubblicità previste dalla legge e dal decreto stesso.

Nel decreto dispone gli effetti sospensivi, tipici dell'*automatic stay*.

I creditori esprimono, anche con silenzio assenso, il consenso o il dissenso alla proposta di accordo del debitore almeno 10 giorni prima dell'udienza.

Se l'accordo è raggiunto, l'OCC redige una relazione sui consensi espressi e la invia ai creditori, allegando il testo dell'accordo.

Nei 10 gg. successivi, i creditori possono contestare l'accordo.

Trascorso tale ultimo termine, l'OCC tramette al giudice la relazione, le contestazioni ricevute, il testo dell'accordo e l'attestazione definitiva di fattibilità del piano, anche in relazione al pagamento dei crediti impignorabili, a quelli relativi a risorse proprie dell'UE, all'IVA e alle ritenute alla fonte.

Risolte le contestazioni, il giudice omologa l'accordo, dispone le pubblicità, anche quando la convenienza dell'accordo è contestata da un creditore dissenziente o da uno escluso o da un altro interessato, purché egli ritenga che la soddisfazione del creditore in parola avvenga dalla esecuzione dell'accordo in misura non inferiore a quella che si avrebbe nella liquidazione del patrimonio.

L'omologazione deve avvenire nei sei mesi dalla presentazione della domanda.

E' da sottolineare che non è previsto il deposito per le spese della

procedura come nel caso del concordato preventivo.

Inoltre, nulla vieta che un debitore assoggettato a fallimento proponga la domanda di sovraindebitamento. Se nessuno si oppone o se non vengono presentate istanze di fallimento, la procedura va avanti.

Se dopo l'omologazione viene dichiarato il fallimento, l'accordo si risolve e gli atti, i pagamenti e le garanzie posti in essere in esecuzione dell'accordo omologato non sono soggetti all'azione revocatoria fallimentare, mentre i crediti derivanti dai finanziamenti effettuati in esecuzione o in funzione dell'accordo omologato sono prededucibili nel fallimento.

6. Gli Organismi di Composizione della Crisi (OCC). I principi su cui si fonda la disciplina legislativa.

Dopo aver illustrato sinteticamente la nuova disciplina che regola le procedure di sovraindebitamento – ed in particolare l'accordo di composizione della crisi - e prima di passare allo svolgimento del tema che costituisce l'oggetto di questo studio, vale a dire le funzioni che la legge attribuisce ai professionisti e agli OCC, occorre esaminare più attentamente la figura ed il ruolo di questo nuovo soggetto: l'OCC.

In questa prospettiva, dall'analisi della disciplina emergono i principi su cui essa si fonda, che possono riassumersi nel seguente decalogo:

1. *professionalità* dell'organismo e dei suoi componenti
2. *indipendenza* dell'organismo e dei suoi componenti
3. natura pubblicistica dell'ente che può costituire l'organismo e conseguente assoggettamento dell'organismo alla vigilanza del Ministero della giustizia (e/o altro Ministero)
4. *invarianza* della spesa pubblica dalla costituzione e dal funzionamento dell'organismo
5. *facoltatività* della costituzione dell'organismo, una volta che i Ministeri competenti avranno adottato il regolamento di attuazione
6. *onerosità* per il debitore delle prestazioni di servizi rese dall'organismo
7. *territorialità* dell'organismo, con possibile pluralità di OCC che operano sullo stesso territorio
8. regime di *concorrenza* con i professionisti di nomina giudiziale, vale a dire i professionisti di cui all'art. 28 l. f. (avvocati e commercialisti) e i notai
9. *necessarietà* dell'organismo nelle procedure di sovraindebitamento, essendo un organo della procedura
10. *avvio* dell'esercizio delle funzioni *su domanda* del debitore e/o su nomina del giudice

7. La professionalità.

Il primo e forse più importante requisito per la costituzione degli OCC è quello della professionalità dell'organismo e dei suoi componenti, da intendersi non solo come *preparazione* tecnica e scientifica nelle materie del sovraindebitamento, che per molti versi presenta problematiche simili al diritto fallimentare e processuale civile, ma anche come *correttezza* deontologica ed *etica* nell'esercizio delle funzioni, oltre alla doverosa *riservatezza* sulle informazioni acquisite in ragione dell'incarico, che è connaturata all'esercizio professionale.

La fissazione dei requisiti di professionalità è rimessa al regolamento attuativo, che dovrà, dunque, prescrivere i titoli di studio e professionali, richiesti ai componenti gli OCC per poter essere iscritti nel registro.

E' stato correttamente osservato che nella scelta dei requisiti di professionalità la normativa secondaria dovrebbe essere guidata dal riferimento legislativo ai professionisti di cui all'art. 28 l. f. e ai notai allorchè il giudice provveda alla nomina di un professionista facente le funzioni di OCC (Filocamo 12, 239). Non è mancato chi ha ritenuto che il regolamento attuativo potrebbe essere disapplicato se il legislatore secondario si discostasse da una tale prescrizione ritenuta vincolante (Porreca 09, 2124).

8. L'indipendenza.

Il secondo requisito richiesto agli OCC è l'indipendenza, da intendersi come imparzialità e come terzietà rispetto alle parti in conflitto, il debitore e i creditori. La natura pubblicistica dell'ente (v. *infra*, § successivo) costituente rafforza l'indipendenza dell'OCC, che nella forma del dipartimento mantiene la soggettività pubblica dell'ente che lo istituisce. Ma indipendenti devono essere anche i componenti dell'OCC. Anche in questo caso il regolamento di attuazione detta le regole per garantire l'indipendenza dell'OCC e dei suoi componenti. A questo riguardo, il regolamento di procedura dovrà disciplinare le fattispecie di conflitto di interessi che inevitabilmente si verificano in capo all'OCC, che è chiamato dalla legge a svolgere molteplici attribuzioni, talune nell'interesse del debitore, altre nell'interesse dei creditori, altre ancora nell'interesse della giustizia, come un organo ausiliario a quello giudiziario. La soluzione prospettata dalla dottrina è quella della delega di funzioni non ad un solo componente dell'OCC, bensì a diversi componenti dell'OCC, in modo da evitare che lo stesso professionista, nelle vesti di componente dell'OCC, sia chiamato a svolgere funzioni che si collocano tra loro in un palese conflitto di interessi. Alla luce di ciò, può prevedersi per ciascun sovraindebitamento – o comunque nei casi più complessi - la nomina di più componenti l'OCC, ciascuno dei quali esercita la porzione di

funzioni ad esso delegate.

9. La natura pubblicistica dell'ente che può costituire un OCC.

Gli OCC possono essere costituiti soltanto da enti pubblici, non da enti privati (*contra*, Stasi 12, 1; Lo Cascio 13, 826, Panzani 12, 4 ma il saggio è riferito al decreto legge) i quali affermano che anche gli enti privati possono costituire gli OCC; ma la tesi non pare supportata dal dato normativo vigente), né da società o persone fisiche. Si tratta di una scelta legislativa che ha suscitato consensi (Fabiani 12, 18), ma anche perplessità, in quanto – si osserva criticamente - con irragionevole disparità di trattamento si ammette che un avvocato o una società di professionisti possano essere nominati dal presidente del tribunale quali professionisti facenti funzione di OCC, mentre gli stessi non possono costituire un OCC, in quanto soggetti privati; inoltre, stante il principio di invarianza della spesa pubblica gli OCC non potranno disporre di capitali dedicati alla loro efficiente organizzazione, mentre l'apertura al mercato lo avrebbe reso possibile (Filocamo 12, 236).

L'estensione agli enti privati della possibilità di costituire gli OCC era prevista da un emendamento alla legge di conversione del d. l. n. 212/2012, approvato dal Senato, ma poi soppresso dalla Camera, per ragioni di metodo e non di merito (Filocamo 12, 236).

Al riguardo, occorre, tuttavia, rilevare che la profonda riforma della legge n. 3/2012, ad opera del d.l. n. 179/2012, conv. con mod. nella legge n. 221/2012, non è intervenuta sulla natura degli enti che possono costituire gli OCC, che sono e restano di indole pubblicistica, per cui – a questo punto – può considerarsi una scelta sufficientemente meditata da parte del legislatore.

Nel merito, è da ritenere che il legislatore abbia voluto impedire alle cc.dd. agenzie del debito o alle associazioni dei consumatori di occupare un mercato in espansione, quale quello delle insolvenze civili, a causa della grave crisi economica e sociale in atto, alterando a favore del debitore il rapporto di credito. Il ruolo dell'OCC, infatti, si pone in una posizione intermedia tra il debitore ed i creditori, per cui l'indipendenza, che è uno dei principi fondanti la disciplina, intesa come requisito di imparzialità e di terzietà, si pone come una garanzia per i creditori che le proposte loro avanzate non realizzino soltanto gli interessi del debitore, ma che tengano conto anche degli interessi del creditore, che – in taluni casi – come nel cd. piano del consumatore, non è chiamato nemmeno ad esprimere il consenso alla proposta del debitore. La stessa indipendenza è richiesta, del resto, ai professionisti *ex* art. 28 l. f. e ai notai, allorché svolgono le funzioni di professionista f. f. di OCC.

E' da notare come non sia richiesto dalla legge alcun requisito di adeguatezza patrimoniale per la costituzione degli OCC, né tantomeno alcun requisito di forma, per cui gli OCC potranno avere la forma del

dipartimento, conservando, dunque, la soggettività e la natura pubblicistica dell'ente costituente oppure quella privata di un ente, come di una fondazione o una associazione, anche non riconosciuta, quindi, con o senza la personalità giuridica di diritto privato, senza escludere la possibilità che assumano le vesti di una società di capitali in mano pubblica.

Non pare possibile, secondo il dato normativo, che all'organismo partecipi un soggetto privato.

Al fine di disciplinare il funzionamento dell'OCC, l'ente pubblico è presumibile che adotti un regolamento di procedura.

Per operare, gli OCC sono iscritti in un apposito registro tenuto presso il ministero della giustizia, che assai probabilmente assumerà la denominazione di "registro degli Organismi di composizione della crisi" o altra ad essa analoga.

Presso l'OCC, poi, verrà istituito un elenco dei professionisti che avranno dichiarato la disponibilità ad operare in seno all'OCC, i quali svolgeranno le funzioni che la legge attribuisce ai medesimi OCC. Tali professionisti, anche ai fini penali, verranno considerati quali componenti dell'OCC.

10. Gli enti iscritti di diritto nel registro tenuto dal Ministero.

Sono iscritti di diritto nel registro tenuto dal Ministero a semplice domanda

- gli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
- gli Ordini degli avvocati
- i Consigli notarili
- gli organismi di conciliazione costituiti c/o le CCIAA *ex* legge 29/12/1993, n. 580
- il segretariato sociale costituito ai sensi dell'art. 22, co. 4, lett a) della legge 8/11/2000, n. 328

Per tali soggetti non sarà necessario verificare i requisiti di indipendenza e di professionalità prima di procedere all'iscrizione nel registro. Tale scelta, se pare coerente per gli Ordini professionali e per gli organismi di conciliazione delle CCIAA, stante la professionalità intrinseca dei loro iscritti e l'indipendenza dei relativi enti e organismi, suscita perplessità (Filocamo 12, 237) nei confronti del segretariato sociale, in quanto tale istituzione se è vero che svolge consulenza alla singola persona e ai nuclei familiari (art. 22, co. 4 lett. a) l. n. 328/2000), è altrettanto vero che essendo una struttura socio sanitaria, la professionalità dei relativi operatori – in prevalenza si tratta di assistenti sociali - si è formata in quello specifico settore che poco ha a che vedere con le delicate tematiche del sovraindebitamento dell'insolvente civile e delle imprese non fallibili.

Stante la disciplina prevista dalla legge, è da escludere che tali soggetti possano esercitare le funzioni di OCC anche in mancanza del

regolamento interministeriale più volte citato, sempreché adottino il regolamento di procedura in cui vengano individuati e regolati gli elementi essenziali per lo svolgimento delle funzioni assegnate dalla legge.

11. Il regolamento interministeriale di attuazione degli OCC.

La disciplina di attuazione degli O.C.C. è demandata ad un regolamento interministeriale che avrebbe dovuto essere adottato entro 90 gg. dal 18/01/2013, quindi entro il 18/04/2013, dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell' economia e delle finanze.

Il regolamento ministeriale attuativo disciplina

- i requisiti (indip. e prof.) e le modalità per l'iscrizione nel registro degli O. C. C
- le condizioni per l'iscrizione e la formazione dell'elenco
- le condizioni per la revisione dell'elenco
- la sospensione degli iscritti
- la cancellazione degli iscritti
- la determinazione dei compensi agli O.C.C.

In particolare, nonostante che la legge n. 221/2012 abbia abrogato l'art. 16 della legge n. 3/2012, che prevedeva il deposito, unitamente alla domanda di iscrizione nel registro, del regolamento di procedura di ciascun OCC, è da ritenere che la normativa secondaria dovrà recare norme di dettaglio concernenti il *regolamento di procedura* che ogni OCC sarà – comunque - tenuto ad adottare, facendo sì che – per esempio – vengano rimossi *ex ante* i potenziali conflitti di interesse nell'esercizio delle funzioni. Anche le regole deontologiche dirette ad assicurare il corretto svolgimento delle funzioni attribuite agli OCC è da ritenere che debbano trovare collocazione nel regolamento di procedura. E' prevedibile, dunque, oltreché auspicabile, che il regolamento interministeriale di attuazione detti norme di dettaglio assai rigorose al fine di uniformare su tutto il territorio nazionale le procedure interne degli istituendi OCC.

Il regolamento di procedura è da ritenere che debba essere depositato presso il ministero della giustizia unitamente alla domanda di iscrizione.

12. Il vincolo di invarianza della spesa pubblica.

Gli O. C. C. sia all'atto della loro *costituzione*, che dal loro *funzionamento*

- non devono creare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica
- svolgono le attività previste dalla legge nell' ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Tale vincolo di bilancio va valutato alla luce dell'altro principio della onerosità per il debitore dei servizi resi dall'OCC. In altri termini, quello del sovraindebitamento, per gli enti pubblici che decideranno di renderlo disponibile alla cittadinanza, pare come un servizio a domanda individuale che deve avere una copertura dei costi relativi non inferiore al 100%. Per rendere efficiente il servizio, la dottrina ha ritenuto che l'esistenza di tale vincolo di invarianza della spesa pubblica, possa costituire un incentivo a forme di collaborazione o anche di associazione tra enti diversi, magari operanti sullo stesso territorio, strumentali alla costituzione di OCC (Fabiani 12, 18).

13. La territorialità degli OCC.

L'O.C.C. ha la sede ed opera nel territorio compreso nel circondario del Tribunale o di più Tribunali

Pertanto, in ogni circondario di Tribunale verranno accreditati uno o più O.C.C., una volta che siano iscritti nel Registro tenuto presso il Ministero della Giustizia.

La disciplina attuativa, anche per la territorialità, è demandata al regolamento di esecuz., ancora da adottare.

Non è obbligatorio che in ciascun circondario di tribunale sia costituito ed accreditato almeno un OCC, essendo la costituzione degli stessi da parte degli enti pubblici meramente *facoltativa*. Del resto, le procedure di sovraindebitamento si svolgono anche attualmente per mezzo dei professionisti f. f. di OCC, in quanto - come è noto – il regolamento attuativo non è ancora stato adottato. Quindi, è possibile che succeda che in alcuni circondari di tribunale non venga costituito alcun OCC, così come in altri è possibile che vi siano una molteplicità di OCC.

14. Il funzionamento degli OCC.

L'ente pubblico che istituisce l'O.C.C. nel suo seno, quale dipartimento, adotta uno **statuto** o un disciplinare in cui vengono stabiliti gli organi per il funzionamento dell'O.C.C. (organo amministrativo, rappresentanza, organo di controllo, ecc.). Qualora venga scelta una forma privatistica, come la fondazione o l'associazione, nell'atto fondativo o costitutivo verranno stabilite le regole di funzionamento e i relativi organi.

Di particolare rilievo, poi, sarà la figura del **responsabile dell'O.C.C.**, o comunque l'organo titolare del potere di designazione dei professionisti, iscritti nell'elenco, quali **componenti dell'O.C.C**., che in concreto svolgono le funzioni assegnate all'O.C.C..

Considerato che l'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge agli OCC può causare danni ai debitori e ai creditori, pare doveroso – sia pure nel silenzio della legge - che nel regolamento attuativo, ancora da adottarsi, venga prescritto l'obbligo per gli OCC di assicurarsi contro i

danni da responsabilità civile, anche per allineare gli OCC stessi al medesimo obbligo, previsto dalla legge per i professionisti a partire dal 15/8/2013 (art. 5, dpr 137/2012).

15. I professionisti facenti funzione di OCC. Disciplina transitoria e a regime.

Fino alla data in cui nel circondario del tribunale non sia costituito almeno un O.C.C., che sia effettivamente operativo, le funzioni degli O.C.C. sono svolte:

- da professionisti o società tra professionisti di cui all' art. 28 della l. f. oppure
- da notai,

nominati, su istanza del debitore, dal presidente del tribunale o da un giudice (da lui) delegato alle procedure di sovraindebitamento.

Pertanto, in base all'art. 28, lett. a) della l. f. i professionisti in parola sono gli avvocati, i dottori commercialisti e i ragionieri commercialisti, iscritti ai relativi albi professionali.

Non possono essere nominati gli esperti contabili, iscritti alla sezione B dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, in quanto tali professionisti non possono svolgere le funzioni di curatore.

Sono, altresì, esclusi i soggetti di cui alla lett. c) dell'art. 28 della l. f., in quanto non professionisti (Nonno 12, 293; Stasi 12, 2).

Inoltre, ai sensi dell'art. 28, lett. b), della l. f. possono essere nominati come f. f. di OCC

- gli studi professionali associati, di cui all' art. 1, co. 1, della l. n. 1815 del 1939,
- le società tra avvocati,
- le società semplici, costituite tra dottori commercialisti, ragionieri commercialisti o avvocati,
- le società professionali, di cui all'art. 10, co. da 3 a 11, della l. n. 183/2011 e al d. m. n. 34/2013.

Dopo la nomina da parte del G. D. occorre che la società o l'associazione professionale designi *il responsabile della procedura*.

E' da ritenere che non possano essere nominati all'ufficio, coloro che si trovano nelle seguenti situazioni di incompatibilità (o di incapacità)(*conf.*, Stasi 12, 3; *contra*, Nonno 12, 293, ma con riferimento alla normativa previgente):

1. il coniuge del debitore, i parenti affini entro il 4° del debitore
2. il creditore del sovraindebitato.
3. colui che ha concorso il dissesto dell' impresa o al sovraindebitamento nel corso dei due anni precedenti
4. chiunque si trovi in conflitto di interessi con la massa dei creditori del sovraindebitato

Pertanto, in attesa dell'adozione del regolamento attuativo, vige una *disciplina transitoria* in forza della quale le funzioni degli OCC sono

svolte dai professionisti o dalle società professionali sopra indicate.

Una volta che la normativa secondaria sia stata emanata e dopo che nel circondario del tribunale sia accreditato ed effettivamente operativo almeno un OCC, la disciplina a regime prevede la concorrenza tra i professionisti (e le società prof.) sopra indicati e gli OCC.

In pratica, il debitore – nella disciplina a regime - ha facoltà di scelta tra:

- l'assistenza di un O.C.C. iscritto nel registro ed operativo sul territorio (circondario del trib. o più tribunali)
- l'assistenza di un professionista o s.t.p. ex art. 28 l.f. (avvocato o commercialista)
- l'assistenza di un notaio.

Se vuole l'assistenza di un OCC, il debitore dovrà presentare un'istanza direttamente all'OCC, il quale designa il componente (o i componenti) dell'OCC che dovrà gestire la procedura.

Se vuole l'assistenza di un professionista o s.t.p. ex art. 28 l.f. (avvocato o commercialista) o di un notaio, il debitore dovrà presentare un'istanza al giudice delegato alle procedure di sovraindebitamento (o in mancanza al presidente del tribunale), il quale nomina l'avvocato, il commercialista, il notaio o la società professionale ex art. 28, lett. b, l. f., i quali svolgeranno le funzioni di professionisti f. f. di OCC.

16. I compensi per l'attività svolta. Disciplina transitoria e a regime.

Circa i compensi per l'attività svolta, occorre distinguere tra la disciplina del periodo transitorio e quella a regime, fermo restando il principio dell'onerosità per il debitore delle prestazioni di servizi di sovraindebitamento ai lui rese dagli OCC e dai professionisti f. f. di OCC.

Fino alla data di entrata in vigore del regolamento attuativo (cd. periodo transitorio), l'art. 15, co. 9, della legge n. 3/2012 e succ. mod. ed int. stabilisce che il compenso per l'attività svolta dal notaio o dal professionista ex art. 28 l. f. sia pari a quello del

- commissario giudiziale del concordato preventivo, ridotto del 40%, per le procedure di composizione della crisi, di cui alla sezione prima, capo II, della legge n. 3/2012 suddetta, vale a dire per le procedure di accordo di composizione della crisi e per quella relativa al piano del consumatore;
- curatore fallimentare, ridotto del 40%, per la procedura di liquidazione del patrimonio, di cui alla sezione seconda, capo II, della medesima legge.

Una volta che il regolamento attuativo sarà entrato in vigore, la disciplina dei compensi per gli OCC e per i professionisti o s.t.p. f. f. di OCC (avvocati, commercialisti, notai o s.t.p. ex art. 28 l. f.) sarà quella prevista dallo stesso regolamento attuativo.

17. La prededuzione endoprocedurale dei crediti sorti in occasione o in funzione delle due procedure di composizione della crisi.

Il credito dell'O.C.C. (e dei professionisti f. f. di O.C.C.) (del gestore o del liquidatore) per le attività svolte in funzione (vale a dire prima dell'apertura di una) delle procedure di composizione della crisi o in occasione delle (vale a dire durante le) medesime ha rango prededucibile, nel senso che è soddisfatto con preferenza rispetto agli altri crediti, ma dopo i creditori pignoratizi ed ipotecari per il ricavato dei beni posti a loro garanzia (art. 13, co. 4-bis).

Occorre sottolineare che i crediti prededucibili previsti dalla norma sono *tutti* quelli funzionali alle procedure ora citate, per cui vi sono compresi non soltanto quelli dell'O.C.C. (e dei professionisti f. f. di O.C.C.) (del gestore o del liquidatore) sopra citati, ma anche quelli dei professionisti del debitore, come pure quelli non professionali, ma finanziari, che abbiano un rapporto causale con l'apertura delle procedure di composizione della crisi.

È da osservare che la prededuzione non è disposta per i crediti sorti i funzione della procedura di liquidazione del patrimonio.

18. Gli OCC. Le funzioni.

Orbene, nella disciplina a regime gli OCC – di regola – svolgono le funzioni loro attribuite dalla legge nelle tre procedure di sovraindebitamento *su designazione del debitore*.

Tali funzioni verranno illustrate nel prosieguo, cui si rinvia.

Occorre segnalare al riguardo, come l'abrogazione dell'espressione "su istanza della parte interessata" ad opera della legge n. 221/2012 sia stata giudicata favorevolmente (D'Aquino di Caramanico, Parini, 13, 91) in quanto, togliendo un preciso riferimento legislativo, ha escluso che l'attivazione dell'OCC discenda soltanto dall'iniziativa del debitore, per cui, in coerenza con le finalità pubblicistiche delle procedure di sovraindebitamento, nel silenzio della legge non si può - oggi - escludere che il regolamento attuativo preveda che l'OCC venga nominato dal giudice delegato.

Tuttavia, gli OCC per espressa disposizione di legge possono svolgere anche altre attività *su nomina del giudice delegato*.

In particolare, l'OCC può essere nominato dal giudice

- liquidatore dell'accordo omologato (art. 13, co. 1);
- liquidatore del piano del consumatore omologato (art. 13, co. 1);
- liquidatore del patrimonio (art. 14-quinquies, co-2);
- gestore per la liquidazione (art. 7, co.1).

19. Il liquidatore del piano del consumatore o dell'accordo omologato.

E' nominato dal giudice, su proposta dell'OCC (art. 13, co. 1).

E' scelto tra i soggetti di cui all'art. 28 della l. f. (dunque non solo i professionisti di cui alle lett. a) e b), ma anche tra i soggetti di cui alla lettera c)) oppure nell'OCC (art. 15, co. 8) che assiste il debitore (e dunque può essere anche tra i professionisti f. f. di OCC (art. 15, co. 9).

La legge nulla dice per il compenso del liquidatore del piano del consumatore o dell'accordo omologato.

Orbene, in attesa del regolamento attuativo, nel caso in cui il liquidatore in parola sia il professionista f. f. di OCC, è da ritenere che la sua remunerazione sia quella del commissario, ridotta del 40% e ciò verosimilmente per l'attività precedente e per quella successiva all'omologazione. Viceversa, se il liquidatore in esame è un soggetto diverso dal prof. f. f. di OCC, allora la evidente lacuna normativa circa la remunerazione del liquidatore potrebbe essere colmata con il ricorso all'analogia, facendo riferimento al liquidatore giudiziale dei beni del concordato per cessione, il cui compenso, che andrebbe ridotto del 40% come per le altre funzioni previste dall'art. 15, co. 9, è disciplinato dal d.m. 25 gennaio 2012, n. 30.

20. Il liquidatore del patrimonio.

E' nominato dal giudice nel decreto di apertura della liquidazione (art. 14-*quinquies*, co. 2), a meno che non sia già stato nominato come liquidatore dell'accordo omologato o del piano del consumatore omologato, quando l'apertura della procedura di liquidazione si ha per effetto della conversione della procedura di composizione della crisi.

E' scelto tra i professionisti *ex* art. 28 legge fall. oppure nell' OCC (art. 15. co. 8) che assiste il debitore (e dunque può essere anche tra i professionisti f. f. di OCC (art. 15, co. 9)).

Come si è visto, il compenso al professionista f. f. di OCC, scelto dal debitore e, poi, nominato dal giudice è commisurato al compenso del curatore, ridotto del 40%. Si tratta del caso in cui l'attività svolta dal prof. f. f. di OCC abbia condotto non all'apertura di una procedura di composizione, bensì alla liquidazione del patrimonio, per cui l'attività esercitata prima dell'apertura della liquidazione trova la remunerazione dai risultati della liquidazione, come per il curatore. Tuttavia, in attesa del regolamento attuativo, pare dubbia la remunerazione così disciplinata, nel caso in cui il liquidatore sia un soggetto diverso dal professionista f. f. di OCC. Infatti, si possono distinguere due casi. Se l'apertura della liquidazione deriva dalla conversione di una procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, allora pare logico che il professionista f. f. di OCC sia remunerato come il commissario giudiziale del concordato preventivo, con la riduzione del 40% del compenso, mentre il liquidatore del patrimonio (che dovrebbe essere il liquidatore dell'accordo omologato o del piano del consumatore omologato) viene compensato (al netto del 40%) come il curatore. Ma se la liquidazione non è preceduta da una procedura di composizione

della crisi, allora resta da individuare la disciplina del compenso del prof. f.f. di OCC non nominato liquidatore per l'attività da lui svolta in favore del debitore, che – a rigore – non gode nemmeno della prededuzione nella procedura di liquidazione, in quanto l'art. 13, co-4-bis nel disporre la prededuzione dei crediti sorti in funzione (ed in occasione) dei procedimenti di sovraindebitamento, testualmente fa riferimento soltanto ai crediti sorti in funzione delle procedure di composizione della crisi e non anche della procedura di liquidazione del patrimonio.

21. Il gestore per la liquidazione.

E' nominato dal giudice, se previsto dal piano relativo alla proposta di accordo o dal piano del consumatore (art. 7, co. 1, quarto periodo).

E' scelto tra i professionisti ex art. 28 legge fall. oppure nell' OCC (art. 15. co. 8) che assiste il debitore (e dunque può essere anche tra i professionisti f. f. di OCC (art. 15, co. 9))

Anche in relazione al compenso del gestore si rileva il silenzio della legge. Comunque, se il gestore è il prof. f. f. di OCC, il suo compenso è quello del commissario, ridotto del 40%. Se, invece, è un soggetto diverso dal prof. f. f. di OCC, allora la sua attività potrebbe essere compensata come il liquidatore giudiziale del concordato preventivo con cessione dei beni, ricorrendo all'applicazione analogica sopra del pari invocata per il compenso del liquidatore del piano del consumatore o dell'accordo omologato.

22. Le funzioni dell'OCC nelle procedure di sovraindebitamento.

Agli OCC la legge attribuisce una serie di funzioni assai eterogenee tra loro, fonte di possibili conflitti di interesse come già in precedenza rilevato.

Infatti, l'OCC (e il professionista f.f. di OCC) opera quale

- consulente del debitore, sia pure non esclusivo
- attestatore fidefacente a tutela dei creditori
- ausiliario del giudice
- mandatario *in rem propriam* dei creditori.

Al fine di descrivere meglio le funzioni dell'OCC nelle procedure di composizione della crisi, pare opportuno distinguere tre fasi: (i) la prima, dalla nomina al deposito; (ii) la seconda, dal deposito all'omologa; (iii) la terza, dopo l'omologa, l'esecuzione.

23. Le funzioni attribuite dalla legge all'OCC dalla nomina fino al deposito della proposta di accordo o di piano del consumatore.

Anzitutto, dopo la nomina il primo atto da compiere è quello dell' accettazione dell'incarico da parte del componente l'OCC mediante verifica dell'insussistenza di cause di incapacità o di incompatibilità.

In secondo luogo, l'OCC assiste il debitore nella scelta della

procedura concorsuale da intraprendere per superare il sovraindebitamento, verificando se sussistano o meno i presupposti di ammissibilità della proposta di accordo o di piano del consumatore o se sia ammissibile e opportuna la scelta della liquidazione del patrimonio. Infatti, l'OCC assiste il debitore nella formulazione della proposta di accordo (art. 7, co. 1) o, nel caso di debitore consumatore, lo assiste anche nella formulazione della proposta di piano (art. 7, co. 1-*bis*), assumendo ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione (15, co. 5).

Ciò significa che può redigere direttamente il piano di ristrutturazione, come pure che può ricevere il piano già predisposto dal debitore o dai suoi consulenti, verificandone la idoneità a superare il sovraindebitamento.

Dunque, l'OCC in questa fase raccoglie tutte le informazioni necessarie per impostare il progetto di piano che il debitore, anche consumatore, può proporre ai creditori. Si tratta dell'attività di predisposizione del piano, tipicamente riferibile al consulente del debitore.

Circa le attività, occorre che venga redatto un inventario dei beni mobili del debitore, rilevando, poi, i crediti, i beni immobili e altre attività immateriali di cui è titolare. Circa la stima delle suddette attività, se necessario, l'OCC potrà avvalersi di periti, nominati dal debitore. Pare opportuno che venga richiesto al debitore di espressamente dichiarare che non sussistono altre attività oltre a quelle comunicate all'OCC.

Oltre alle richieste di informazioni al debitore, l'OCC effettua degli accertamenti di propria iniziativa, quali le visure camerali (se il debitore è un'impresa) e dei protesti, quelle catastali e le ispezioni all'ufficio del territorio, le visure al PRA, le richieste dei carichi pendenti ad Equitalia, agli enti locali per i tributi, all'INPS, all'INAIL, agli enti previdenziali di categoria (Enasarco, casse di previdenza dei professionisti, ecc. in relazione alla tipologia di debitore), all'agenzia delle entrate, le richieste alla cancelleria delle esecuzioni civili mobiliari e immobiliari per verificare l'esistenza di procedure a carico del debitore, sia pendenti che chiuse da non più di 5 anni.

Sul lato delle passività, data la mancanza (di regola) delle scritture contabili, l'OCC dovrà formare un elenco dei creditori, con l'indicazione delle somme dovute per capitale, interessi e spese, dell'eventuale causa di prelazione che assiste il credito, delle eventuali garanzie che terzi possono aver dato al creditore. A tal fine è necessario che l'OCC richieda ai creditori la conferma del loro credito.

Nel caso che il debitore sia una persona fisica, poi, l'OCC deve formare un elenco delle spese correnti necessarie al sostentamento del debitore e della sua famiglia, indicando anche la composizione del nucleo familiare, mediante l'autocertificazione dello stato di famiglia

da parte del debitore.

Tra i documenti che l'OCC deve acquisire vi sono (i) le dichiarazione dei redditi degli ultimi tre anni, (ii) gli atti di disposizione compiuti negli ultimi 5 anni, (iii) le scritture contabili degli ultimi tre esercizi, se il debitore è un imprenditore soggetto al relativo obbligo.

In terzo luogo, al fine di poter verificare l'attendibilità delle informazioni ricevute dal debitore, l'OCC può accedere, su autorizzazione del giudice, ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, nelle centrali dei rischi, nei SIC (sistemi di informazioni creditizie), nella centrale di allarme interbancaria, nell'archivio informatico degli assegni, nelle altre banche dati pubbliche, compreso l'archivio centrale informatizzato di cui all'art. 30-ter del d. lgs. n. 141/2010, ecc. (art. 15, co. 10). Tale potere, molto penetrante, è quanto mai opportuno che sia stato attribuito agli OCC, in quanto, non avendo – di regola - i debitori le scritture contabili, è assai difficile per l'OCC poter attestare la veridicità dei dati dell'attivo e del passivo, basandosi soltanto sulle informazioni ricevute dal debitore e sugli accertamenti sopra indicati.

In quarto luogo, verifica (nel senso che attesta) la veridicità dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati (art. 15, co. 6).

Si tratta di una funzione di garanzia per i creditori, che nel concordato preventivo, negli accordi di ristrutturazione dei crediti e nel piano di risanamento attestato ex art. 67, co. 3, lett. d) l. f. è svolta da un professionista indipendente dal debitore e diverso dal consulente. Di qui i profili di criticità sopra illustrati del ruolo dell'OCC che, invece, per legge non è necessariamente un soggetto diverso.

In quinto luogo, attesta la fattibilità (non definitiva) del piano (art. 15, co. 6; art. 9, co. 2), anche in relazione all'idoneità a pagare integralmente i crediti impignorabili, i debiti erariali per IVA e ritenute alla fonte, nonché i tributi risorse proprie dell'UE. E' da rilevare che l'attestazione sulla fattibilità del piano richiesta all'OCC prima del deposito della proposta è un'attestazione provvisoria o, comunque, non definitiva, in quanto nella procedura di accordo per la composizione della crisi, è previsto che l'OCC provveda al rilascio di un'attestazione «definitiva» solo dopo che i creditori abbiano espresso il loro consenso alla proposta del debitore e che sia stata raggiunta la maggioranza qualificata del 60% dei consensi (art. 12, co. 1).

In sesto luogo, attesta l'incapienza dei beni (o del patrimonio mobiliare) posti a garanzia dei creditori prelatizi in caso di liquidazione al fine della loro degradazione a chirografo (art. 7, co. 1, secondo periodo). L'OCC può degradare a chirografo i crediti prelatizi incapienti, facendo riferimento ai presumibili esiti dell'alternativa procedura di liquidazione del patrimonio. Pertanto, se il trattamento proposto al creditore prelatizio nella proposta di piano del consumatore o nella proposta di accordo non è deteriore rispetto a quello che avrebbe nella liquidazione del patrimonio, non solo può degradarsi a chirografo

la parte incapiente del credito suddetto, ma può predicarsi la convenienza della procedura di composizione della crisi rispetto a quella di liquidazione del patrimonio.

In settimo luogo, occorre che l'OCC esprima un giudizio sulla convenienza della proposta rispetto alla liquidazione del patrimonio. Al riguardo, la convenienza può essere valutata sia in termini di maggior soddisfazione dei creditori, sia di un più rapido riparto, che di una maggior sicurezza nell'adempimento.

Nel caso che venga scelto il piano del consumatore, l'OCC deve allegare alla proposta di piano del consumatore una relazione particolareggiata concernente (art. 9, co. 3-bis):

- l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal consumatore nell'assumere volontariamente le obbligazioni;
- l'esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore di adempiere le obbligazioni assunte;
- il resoconto sulla solvibilità del consumatore negli ultimi cinque anni;
- l'indicazione della eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori;
- il giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata dal consumatore a corredo della proposta, nonché
- il giudizio sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria (*cram down*) .

24. Il contenuto della proposta.

Esaminando i possibili contenuti della proposta del debitore nei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento, si osserva come il novero di proposte, che possono essere avanzate ai creditori, sia estremamente ampio, passando da una mera moratoria dei pagamenti ad una generalizzata remissione parziale dei debiti.

Come nel concordato preventivo, può proporsi l'intervento di un assuntore, così come la cessione dei beni ai creditori con effetto traslativo o la cessione dei beni con mandato irrevocabile ai creditori a vendere per mezzo di un liquidatore giudiziale oppure l'impegno del debitore, conservando il possesso dei beni, a pagare una determinata percentuale ai creditori chirografari, assicurando l'adempimento con la costituzione di garanzie (fideiussioni, pegni, ipoteche) da parte di terzi.

E' possibile suddividere i creditori in classi, ma nel sovraindebitamento non è richiesto dalla legge che le classi siano formate secondo posizione giuridica ed interessi economici omogenei, come previsto dalla legge fallimentare.

È possibile, come si è visto, degradare a chirografo i creditori prelatizi incapienti, purché vi sia all'uopo una apposita attestazione da parte dell'OCC.

La proposta di accordo con continuazione dell'attività d'impresa e il piano del consumatore possono prevedere una *moratoria* fino ad un anno dall'omologazione per il pagamento dei creditori prelatizi, salvo che sia prevista la liquidazione dei beni o diritti sui quali sussiste la causa di prelazione (art. 8, co. 4).

Vi sono, tuttavia, dei *limiti* alla liberta di contenuto della proposta.

Anzitutto, i crediti impignorabili ai sensi dell'art. 545 c.p.c. e delle altre disposizioni contenute in leggi speciali devono essere regolarmente pagati, il che significa che devono essere pagati alla loro naturale scadenza ed integralmente. Pertanto, nessuna dilazione di pagamento, né alcun stralcio sono ammessi per questi creditori.

In secondo luogo, con riguardo ai tributi costituenti risorse proprie dell'U.E., all'IVA e alle ritenute operate e non versate, il piano può prevedere solo la dilazione di pagamento. Dunque, nessuna proposta remissoria per i crediti sopra indicati. È un vincolo legislativo.

In terzo luogo, deve essere rispettato l'ordine delle cause legittime di prelazione, vale a dire il vincolo della graduazione dei crediti, per cui i creditori di grado inferiore possono essere pagati solo se quelli di grado superiore sono stati integralmente pagati. Da ciò consegue che i creditori chirografari possono essere pagati solo se i prelatizi sono stati integralmente pagati, tenendo conto delle masse mobiliari e immobiliari e della collocazione sussidiaria, tranne il caso della degradazione a chirografo dei prelatizi incapienti sulla base di apposita attestazione da parte dell'OCC. In caso di risorse esterne (cd. *surplus* o nuova finanza) cioè quando le somme destinate al pagamento dei creditori non provengono dal patrimonio del debitore, bensì da quello di un soggetto terzo, è possibile che il vincolo di graduazione non sia rispettato, anche se in realtà il vincolo viene rispettato in relazione al patrimonio del debitore, mentre non vi è alcun vincolo circa la destinazione ai creditori del debitore delle risorse esterne.

25. Le funzioni attribuite dalla legge all'OCC dal deposito della proposta di accordo o di piano del consumatore e fino al decreto di omologazione.

Una volta depositata la proposta di accordo di composizione della crisi oppure la proposta di piano del consumatore, l'OCC svolge le seguenti funzioni:

- presenta entro 3 gg. all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche degli enti locali, la proposta di accordo, oppure la proposta di piano, con la ricostruzione della posizione fiscale e l'indicazione dei contenziosi pendenti (art. 9, co. 1);
- comunica ai creditori la proposta di accordo e il decreto di apertura della procedura (art. 10, co. 1);
- effettua le comunicazioni disposte dal giudice (art. 15, co. 7)
  per telegramma

o per lettera raccomandata con avviso ricevimento
o per telefax
o per posta elettronica certificata.

Le comunicazioni sono effettuate a mezzo posta elettronica certificata se il relativo indirizzo del destinatario risulta dal registro delle imprese ovvero dall'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei professionisti e, in ogni altro caso, a mezzo telefax o lettera raccomandata (art. 15, co. 7).

- comunica ai creditori la proposta di piano del consumatore e il decreto di apertura della procedura (art. 12-bis, co. 1)
- esegue la pubblicità della proposta di piano e del decreto (art. 15, co. 7) (art. 12-bis, co. 3,)
- esegue la pubblicità della proposta di accordo e del decreto (art. 15, co. 7) (art. 10, co. 2, lett. a)
- cura la pubblicazione della proposta e del decreto ex art. 10, co. 1 in apposita sezione del registro delle imprese, qualora il debitore svolga attività d'impresa (art. 15, co. 3) (art. 10, co. 2, lett. a)
- cura la trascrizione del decreto di apertura della procedura presso l'ufficio del territorio per gli immobili e presso il p.r.a. per gli autoveicoli e presso gli altri uffici competenti per gli altri beni mobili registrati (art. 10, co. 2, lett. b)
- cura - su ordine del giudice adottato all'udienza - la cancellazione delle trascrizioni e la cessazione di ogni forma di pubblicità in caso di revoca del decreto di apertura della procedura (art. 10, co. 3) da parte del giudice allorché all'udienza venga accertata la presenza di iniziative o atti di frode ai creditori da parte del debitore

Solo nell'accordo di composizione della crisi

- riceve le dichiarazioni di consenso (*rectius* di dissenso) dei creditori alla proposta del debitore (art. 11, co. 1) almeno 10 giorni prima dell'udienza. Vale il silenzio assenso.
- trasmette ai creditori una relazione sui consensi espressi (o taciti) e sulla maggioranza raggiunta, allegando il testo dell'accordo (art. 12, co. 1)
- riceve - nei 10 gg. successivi alla trasmissione della relazione suddetta - le eventuali contestazioni da parte dei creditori (art. 12, co. 1)
- trasmette al giudice la relazione sui consensi espressi (o taciti) dai creditori e sulla maggioranza raggiunta, allegando le contestazioni ricevute (art. 12, co. 1)
- trasmette al giudice l'attestazione definitiva sulla fattibilità del piano (art. 12, co. 1) anche con riferimento all'idoneità dello stesso a pagare integralmente i crediti impignorabili e i debiti erariali per IVA e tributi alla fonte, nonché quelli che costituiscono risorse proprie dell'U. E. (art. 7, co. 1, terzo periodo; art. 12, co. 2)
- propone al giudice la nomina del liquidatore (art. 13, co.1), nel caso che:

- sia previsto dall'accordo o dal piano del consumatore (art. 13, co. 1)
- per la soddisfazione dei crediti siano utilizzati beni pignorati (art. 13, co. 1)

Come si può osservare, l'OCC nel corso della procedura di composizione della crisi svolge delle funzioni che tipicamente nel concordato preventivo sono esercitate dal commissario giudiziale; dunque, il suo ruolo è quello di un ausiliario del giudice, di un organo della procedura concorsuale, anche se la legge non lo qualifica pubblico ufficiale.

26. Le funzioni attribuite dalla legge all'OCC nella esecuzione dell'accordo omologato o del piano del consumatore omologato fino alla completa esecuzione.

Dopo l'omologazione l'OCC esercita le seguenti funzioni stabilite dalla legge per la fase esecutiva:

- effettua le comunicazioni disposte dal giudice (art. 15, co. 3) (art. 12, co. 2)
- esegue su disposizione del giudice la pubblicità dell'accordo e del piano del consumatore e del decreto di omologazione (art. 15, co. 3) (art. 12, co. 2)
- cura la pubblicazione dell'accordo omologato e del decreto di omologazione ex art. 12, co. 2 in apposita sezione del registro delle imprese, qualora il debitore svolga attività d'impresa (art. 15, co. 3) (art. 10, co. 2)

L'OCC predispone l'istanza, presentata e sottoscritta dal consumatore o dal debitore, con cui si richiede al G. D. (ai sensi dell'art 13, c. 3 e dell' art. 15, c. 5)

- l'autorizzazione allo svincolo delle somme
- la cancellazione della trascrizione del pignoramento e della iscrizione dei diritti di prelazione e di ogni altro vincolo
- la cancellaz. della trascrizione del decreto di apertura della procedura di accordo di composiz. della crisi (art. 10, co. 1)
- la cancellazione della trascrizione del decreto di omologa del piano del consumatore trascritto ex art *12-bis*, co. 3
- la cessazione di ogni altra pubblicità, disposta dal G. D.

Nella fase esecutiva l'OCC

- risolve le eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo (art. 13, co. 2) o del piano (arg. *ex rubrica legis*)
- vigila sull'esatto adempimento dell'accordo omologato o del piano del consumatore omologato (art. 13, co. 2*)*
- comunica ai creditori le eventuali irregolarità nell'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore (art. 13, co. 2)
- assume ogni iniziativa funzionale all'esecuzione del piano di ristrutturazione (15, co. 5)

- chiede, con ricorso al tribunale, l'accertamento del mancato pagamento dei crediti impignorabili o di quelli dell'Erario (art. 12, co. 4, art. 12-ter, co. 4, ex art 7, c. 1 terzo periodo);
- distrugge alla conclusione della procedura i dati personali acquisiti (art. 15, co. 11)
- comunica al titolare per lettera racc. AR o per pec l'avvenuta distruzione dei suoi dati personali (art. 15, co. 11)
- assiste il debitore nella modifica della proposta di accordo o di piano del consumatore, quando l'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore divengono impossibili per cause non imputabili al debitore (art. 13, co. 4-ter)
- informa il giudice nel caso che il debitore non esegua integralm. entro 90 gg. dalle scadenze previste, i pagamenti alle amministraz. pubbliche e previdenziali (art. 11, co. 5).

27. Le funzioni attribuite dalla legge all'OCC nella liquidazione del patrimonio.

Le funzioni dell'OCC nella liquidazione del patrimonio, quando è nominato liquidatore, sono simili a quelle svolte dal curatore nel fallimento, procedura a cui evidentemente il legislatore si è ispirato.

Tuttavia, prima della apertura della liquidazione l'OCC svolge delle funzioni tipiche del consulente del debitore.

L'OCC nella procedura di liquidazione del patrimonio

- assiste il debitore nella formulazione della domanda di liquidazione del patrimonio (art. 14 – ter, co. 1 e 2)
- allega alla domanda di liquidazione una **relazione particolareggiata** che deve contenere (art. 14 – ter, co. 3) :

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

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

  c) il resoconto della solvibilità del debitore persona fisica negli ultimi 5 anni;

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

  e) il giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata a corredo della domanda.
- dà notizia entro tre giorni dalla richiesta di relazione (accettazione dell'incarico) all'agente della riscossione, agli uffici fiscali, anche degli enti locali (art. 14- ter, co. 4)
- può essere nominato liquidatore del patrimonio (art. 14 – *quinquies*, co. 2, lett. a), art. 15 co. 8).

Una volta aperta la procedura, l'OCC, nominato liquidatore

- effettua le pubblicità della domanda di liquidazione e del decreto di

apertura della liquidazione, disposte dal giudice (art. 14 – *quinquies*, co. 2, lett. c)

- esegue l'annotazione nel registro delle imprese della domanda di liquidazione e del decreto di apertura di liquidazione (art. 14 – *quinquies*, co. 2, lett. c)
- esegue la trascrizione del decreto di apertura della liquidazione agli uffici del territorio competenti se vi sono immobili o al p.r.a. se vi sono autoveicoli (art. 14 – *quinquies*, co. 2, lett. d)
- pone in esecuzione il provvedimento, quale titolo esecutivo, con cui il giudice ha ordinato la consegna o il rilascio dei beni facenti parte del patrimonio di liquidazione (art. 14 – *quinquies*, co. 2, lett. e)
- verifica l'elenco dei creditori e la completezza dei documenti
- procede all'inventario dei beni del debitore (art. 14 – *sexies*, co. 1,)
- comunica ai creditori e ai titolari di diritti reali e personali, mobiliari e immobiliari, su immobili o cose mobili in possesso o della disponibilità del debitore (art. 14–*sexies*, co. 1,)
    - che possono presentare una domanda di partecipazione alla liquidazione (art. 14–*sexies*, co. 1, lett. a), entro una data indicata nel decreto di apertura
    - che lo stato passivo verrà comunicato ai creditori entro una data fissata
- esamina le domande dei creditori e predispone un progetto di stato passivo, che comunica agli interessati
- approva lo stato passivo, se non ci sono contestazioni
- entro 30 gg. dalla formazione dell'inventario predispone il programma di liquidazione (art. 14–*novies*, co. 1,)
- cede o incassa i crediti, vende i beni, con procedure competitive e con pubblicità (art. 14–*novies*, co. 2,)
- ha l'amministrazione dei beni che compongono il patrimonio di liquidazione (art. 14–*novies*, co. 2,)
- esercita le azioni di recupero dei crediti e le altre per ottenere la disponibilità dei beni (art. 14–*decies*, co. 1,)
- subentra nelle procedure esecutive pendenti.

Per i limiti imposti al presente lavoro, non è possibile esaminare e commentare partitamente le suesposte funzioni del liquidatore del patrimonio.

28. Una proposta per migliorare la legge n. 3/2012: abolire le norme che impediscono di superare il sovraindebitamento fiscale e quelle che limitano la totale esdebitazione tributaria.

Esaminando nel complesso la normativa in vigore, è da ritenere che il più rilevante limite alla ampia diffusione della legge Centaro sia costituito dalle previsioni in materia tributaria.

Occorre abrogare nei procedimenti di composizione della crisi le disposizioni

- che impediscono la falcidia dei crediti per IVA e per ritenute alla fonte, operate e non versate (art. 7, co. 1, terzo periodo; art. 12, co. 2, primo periodo ultima parte; art. 12, co. 4, primo periodo ultima parte; art. 12-bis, co. 3, primo periodo in una sua parte; art. 13, co. 3, in una sua parte), pur nella consapevolezza dei limiti che possono derivare dall'UE (ma allora perché l'IVA è falcidiabile nel concordato fallimentare?);
- che fanno cessare di diritto gli effetti dell'accordo omologato se il debitore non esegue entro 90 giorni i pagamenti dovuti alle amministrazioni pubbliche e agli enti previdenziali (art. 11, co. 5, primo periodo).

In altri termini, tali disposizioni impediscono che il **sovraindebitamento fiscale** possa essere superato con le procedure concorsuali in esame.

Va, infine, abrogato l'art. 14, co. 3, lett. b) nella parte relativa alle sanzioni amministrative di carattere pecuniario, nonché tutta la lett. c), con ciò completando per la persona fisica **l'esdebitazione tributaria**.

29. Considerazioni conclusive.

La legge cd. Centaro, novellata profondamente dalla legge n. 221/2012, se da un lato ha allineato il nostro paese al resto del mondo, dall'altro ha profondamente deluso le aspettative del legislatore che considerava la procedura di esdebitazione dell'insolvente civile come una misura per la crescita, idonea a ridare fiducia alla persona oppressa dal fardello dei debiti, perché – finalmente liberatosi dai medesimi (*discharge*) – poteva ripartire nell'intrapresa o nel consumo o comunque in un'attività produttiva di ricchezza (*fresh start*).

Non si è dell'avviso che la causa di ciò sia la eccessiva complessità della disciplina, perché un buon fallimentarista – e ce ne sono tanti – ben si muove nell'applicazione della nuova normativa, fermo restando il necessario adattamento al nuovo e diverso contesto normativo degli istituti già conosciuti nel diritto fallimentare e della crisi d'impresa.

Anzitutto, gravi responsabilità hanno i giornali e i *mass media* in genere, perché non hanno portato all'attenzione del grande pubblico questa novità epocale del nostro ordinamento giuridico.

E' questa – la n. 3/2012 – una legge che, se ben applicata, può risolvere situazioni disperate di famiglie e di piccoli imprenditori, quelli come si dice "alla canna del gas", che, lasciandosi alle spalle il vecchio indebitamento, possono intraprendere un nuovo inizio.

Poi, altre responsabilità sono poi del governo, in particolare dei ministri della giustizia e dello sviluppo economico, che sono inadempienti dal 18 aprile 2013, all'obbligo di emanare un regolamento interministeriale che dia esecuzione alla legge n. 3/2012, istituendo i ccdd. Organismi di Composizione della Crisi, oggi sostituiti dai professionisti ex art. 28 l. f. facenti funzione di OCC.

Anche le società di credito al consumo non hanno diffuso la conoscenza della nuova normativa, forse perché fa paura, potendo divenire devastante per i bilanci degli intermediari finanziari il ricorso di massa alle procedure di sovraindebitamento. Vero è pure che in una clima generalizzato di crisi dichiarata, ci sono anche debitori "fasulli" che cercano una via per sottrarsi ad un indebitamento che ben potrebbero sostenere. Il fenomeno è in ampia diffusione, meglio conosciuto come "azzardo morale".

Oltre un milione di sovraindebitati potrebbe adire la nuova normativa. Soltanto le esecuzioni individuali in Italia sono oltre 500.000.

Avviandosi alla conclusione, prima di modificare di nuovo la normativa, con emendamenti che certamente coglierebbero nel segno migliorando in varie parti una legge giudicata a volte imprecisa, credo che la proposta che può in questa sede essere avanzata sia quella di uno sforzo collettivo tra giornali, Ordini professionali, associazioni dei consumatori, banche ed enti finanziari, governo e magistratura diretto a pubblicizzare la legge e le sue soluzioni, diffondendone i principi tra cui – primo tra tutti – quello che **dal sovraindebitamento è oggi possibile liberarsi**, così come da un male è possibile curarsi.

Inutile dire che il medico in questo caso sono i professionisti economici e giuridici al servizio della collettività con indipendenza e correttezza, preparazione e riservatezza.

Franco Michelotti

BIBLIOGRAFIA

ARMELI B., *Giustizia digitale e composizione della crisi da sovraindebitamento: una prima lettura*, *Fallimentarista*, 21.12.2012, 1-68

BATTAGLIA R., *La composizione delle crisi da sovraindebitamento del debitore non fallibile: alcuni profili problematici*, *Dir. Fall.*, 2012, I, 423-453

BELLE' R., *Il contenuto dell'accordo*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 105-118

BELLE' R., *Il contenuto dell'accordo*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 339-346

BOTTAI L. A., *La liquidazione del patrimonio del debitore in procedura di sovraindebitamento*, *Fallimentarista*, 21.12.2012, 1-10

BOTTERO N., MAZZI F., *L'ammissione al procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento: un primo commento*, *Fallimentarista*, 6.2.2013, 1-9

CARON A., *L'omologazione dell'accordo e del piano*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 44-53

CECCARINI A., *L'attività del liquidatore e i controlli del giudice*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 77-80

CELENTANO P., *Le sanzioni penali*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 269-285

CERRI F., *Contenuto della proposta e del piano*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 26-29

CORDOPATRI M., *Presupposti di ammissibilità*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 21-25

CORDOPATRI S., *L'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 54-58

D'AMORA R., *Aristotele, Holmes e i creditori estranei (note a margine della legge n. 2 del 2012)*, *OCI*, giugno 2013, 1-20

D'AMORA R. - MINUTOLI G., *L'omologazione dell'accordo,* in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 181-204

D'AMORA R. - MINUTOLI G., *La fase esecutiva dell'accordo,* in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 205-213

D'AMORA R. - MINUTOLI G., *L'omologazione dell'accordo,* in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 355-357

D'AMORA R. - MINUTOLI G., *La fase esecutiva dell'accordo,* in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 359-360

D'AQUINO DI CAMARICO R., PARINI A., *Gli organismi di composizione della crisi*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 89-98

DI MARZIO F., *Introduzione alle procedure concorsuali in rimedio del sovraindebitamento, Fallimentarista*, 21.12.2012, 1-8

DI MARZIO G., *L'estensione e la tutela del patrimonio oggetto di liquidazione nella novella legislativa*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 81-84

DONZELLI R., *Il procedimento di liquidazione del patrimonio. La fase di apertura e la fase di accertamento del passivo*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 67-76

FABIANI M., *La gestione del sovraindebitamento del debitore "non fallibile", www.ilcaso.it* **,** doc. 278/2012, 1-21

FERRO M., *L'avvio del procedimento: il deposito della proposta*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 119-132

FERRO M., *L'insolvenza civile*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 49-73

FERRO M., *Il sovraindebitamento del non fallibile*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 331-334

FILOCAMO F. S., *L'ammissione e l'anticipazione degli effetti protettivi*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 133-162

FILOCAMO F. S. - VELLA P., *L'annullamento e la risoluzione dell'accordo*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 215-229

FILOCAMO F. S., *Gli organismi di composizione della crisi: l'assetto organizzativo*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 231-240

FILOCAMO F. S., *Gli organismi di composizione della crisi: l'assetto operativo,* in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 241-243

FILOCAMO F. S., *Gli organismi di composizione della crisi: le attività*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 245-250

FILOCAMO F. S. - VELLA P., *L'annullamento e la risoluzione dell'accordo*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 361-363

FILOCAMO F. S., *Gli organismi di composizione della crisi*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 365-367

GIORDANO R., *L'impugnazione e la risoluzione dell'accordo*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 59-66

GIRONE L., *Il tentativo del legislatore italiano di allinearsi agli ordinamenti internazionali con un provvedimanto in materia di "sovraindebitamento" dei soggetti non fallibili, nonché interventi in materia di usura ed estorsione (Disegno di legge C 2364), Dir. Fall.*, 2009, I, 818-830

GUIOTTO A*., La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere, Fall*., 2012, 21-32

GUIOTTO A., *La continua evoluzione dei rimedi alle crisi da sovraindebitamento, Fall.*, 2012, 1285-1289

IVONE G., *L'ammissione alla procedura*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 34-37

IVONE G., *L'accordo tra il debitore e i creditori*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 38-43

LAMANNA F., *Composizione delle crisi da sovraindebitamento: poteri e funzioni del tribunale*, *Fallimentarista*, 21.12.2012, 1-13

LEOZAPPA A. M., *Il sovraindebitamento del debitore fallibile*, *Fallimentarista*, 23.4.2013, 1-5

LO CASCIO G., *L'ennesima modifica alla legge sulla composizione della crisi da sovraindebitamento (L. 27 gennaio 2012, n. 3), Fall*., 2013, 813-828

MACARIO F., *Finalità e definizioni*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 15-20

MAFFEI ALBERTI A., *Commentario breve alla legge fallimentare*, Padova, 2013, 2027-2083

MICHELOTTI F., *La preparazione alla composizione della crisi nell'attività del professionista*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 305-328;

NONNO G.M., *Il presupposto soggettivo di ammissibilità e il contenuto del piano*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 75-103

NONNO G. M., *L'accesso alle banche dati*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 251-268

NONNO G. M., *L'disposizioni transitorie e finali*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 287-297

NONNO G. M., *L'entrata in vigore della legge*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 299-301

NONNO G. M., *Il presupposto soggettivo di ammissibilità e il contenuto del piano*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 299-301

NONNO G. M., *Disposizioni transitorie finali*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 369-371

PANZANI L., *La nuova disciplina del sovraindebitamento dopo il D. L. 18 ottobre 2012, n. 179*, *Fallimentarista*, 12.12.2012, 1-7

PORRACA P., *L'insolvenza civile*, in AA. VV., *Le riforme della legge fallimentare*, (a cura di Didone A.), Torino, 2009, 2081-2130

QUARTICELLI P., *Il deposito della proposta*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 30-33

ROLFI F., *Composizione della crisi da sovraindebitamento: il profilo della fattibilità nell'accordo e nel piano*, *Fallimentarista*, 21.1.2013, 1-8

SPADAVECCHIA D., *I reati nelle procedure concorsuali del "non fallibili"*, *Fallimentarista*, 21.12.2012, 1-7

STANGHELLINI L., *«Fresh start»: implicazioni di «policy»*, *Analisi giuridica dell'economia,* 2004, 437-453

STASI E., *Ruolo del professionista nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento*, *Fallimentarista*, 21.12.2012, 1-31

TERRANOVA G., *Presentazione*, in *La nuova composizione della crisi da sovraindebitamento, (a cura di* DI MARZIO, MACARIO, TERRANOVA), *Il civilista*, 2013, 7-8

VELLA P., *La formazione dell'accordo e i suoi effetti*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 163-180

VELLA P., *La formazione dell'accordo e i suoi effetti*, in FERRO M. [a cura di] *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 347-353