



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Documentazione

Dossier di documentazione legislativa
***“Istituzione Organismo di Composizione della Crisi da
sovraindebitamento (O.C.C.)”***

ad iniziativa dei Conss. Severino Nappi, Attilio Pierro, Giampiero Zinzi

Reg. Gen. n. 115

Data documento:	27 settembre 2021
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	Dott. Salvatore Longobardi Responsabile di P.O.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Artt.16, 53, 81, paragrafo 2, lettere a), c) ed f), 114 TFUE

Art.8, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO EUROPEO

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)

Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza

DIRETTIVE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la Direttiva (UE) 2017/1132 (Direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)

Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario

Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt. 3, 10, 11, 41, 117

Legge 18 dicembre 2020, n. 176

"Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"

Decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137

"Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"

Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14

"Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155"

Legge 19 ottobre 2017, n. 155

"Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza"

Legge 6 agosto 2015, n. 132

"Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 27 giugno 2015, n. 83, recante Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria"

Decreto legge 27 giugno 2015 n. 83

"Decreto convertito, con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2015, n. 132. Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria"

Legge 27 gennaio 2012, n. 3

"Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché' di composizione delle crisi da sovraindebitamento"

Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196

"Codice in materia di protezione dei dati personali"

Legge 8 novembre 2000, n. 328

"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.4, 7, 8

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Puglia

Legge Regionale Puglia 17 aprile 2020, n. 8

"Regolamento dell'Organismo di Composizione della Crisi da sovraindebitamento

"Regione Puglia – Liberi dal Debito""

Emilia-Romagna

Legge Regionale Emilia-Romagna 29 novembre 2019, n. 28

"Misure regionali per la prevenzione, il contrasto e la soluzione dei fenomeni di sovraindebitamento"

Piemonte

Legge Regionale Piemonte del 19 giugno 2017, n. 8

"Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto ai fenomeni di usura, estorsione e sovra indebitamento"

PRASSI

Decreto del Ministero della Giustizia del 24 settembre 2014 n. 202

"Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi dell'articolo 15 della Legge 27 gennaio 2012, n. 3, come modificata dal Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221"

GIURISPRUDENZA

Sentenza della Corte Costituzionale n. 61/ 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14-quater della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), promosso dal Tribunale ordinario di Lanciano nel procedimento relativo a M. C., con ordinanza del 6 febbraio 2020, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

*Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.*

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 febbraio 2020 (r.o. n. 125 del 2020), il Tribunale ordinario di Lanciano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14-quater della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

Tale disposizione così recita: «1. Il giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-quinquies, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera a). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-bis, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore».

La norma è censurata nella parte in cui non prevede che i debitori possano chiedere, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo con i creditori, la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del proprio patrimonio.

2.- Il giudizio principale ha ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'ammissione e la successiva omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti, proposto ai sensi degli artt. 6, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012.

Secondo quanto riferito dal rimettente, la proposta di accordo depositata dal debitore ha superato il preliminare vaglio giudiziale di ammissibilità ma non è stata poi approvata dalla maggioranza qualificata dei creditori (segnatamente rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti), sicché l'omologazione, in base all'art. 12, comma 2, della legge n. 3 del 2012, non è stata possibile.

Il debitore ha quindi chiesto la conversione della procedura di accordo in quella di liquidazione dei beni di cui agli artt. 14-ter e seguenti della legge n. 3 del 2012, ma all'accoglimento di tale domanda osterebbe, a parere del giudice a quo, il disposto dell'art. 14-quater della suddetta legge, perché prevedrebbe la conversione soltanto in relazione alle fattispecie da esso stesso tassativamente contemplate, tra le quali non è compresa quella del mancato raggiungimento dell'accordo.

Di qui la rilevanza delle questioni sollevate, sulla quale non inciderebbe, d'altra parte, la prossima entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), essendo tale normativa inapplicabile, ratione temporis, alla procedura di cui il rimettente è investito.

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale abruzzese – sul presupposto che «le procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento (tra cui la stessa liquidazione del patrimonio del debitore) sono poste a tutela delle posizioni di maggior disagio sociale, ovviamente nel caso in cui tale disagio possa dirsi incolpevole» – ritiene che l'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012 rechi un vulnus agli artt. 3 e 24 Cost., in riferimento, rispettivamente, al principio di eguaglianza e al diritto di difesa.

L'impossibilità, per i debitori la cui proposta non è stata approvata dai creditori, di chiedere la conversione determinerebbe, infatti, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai debitori che hanno raggiunto l'accordo, ai quali la conversione è invece consentita.

Più precisamente, sarebbe del tutto ingiustificata la scelta di consentire la conversione nelle ipotesi previste dal censurato art. 14-quater della legge n. 3 del 2012, ovvero ai debitori che hanno causato – ponendo in essere condotte dolose o colpose oppure in forza di inadempimenti imputabili – l'annullamento, la risoluzione, la revoca o la cessazione di diritto degli effetti dell'accordo omologato, e non anche ai debitori che hanno solo subito («per effetto di una mera valutazione di convenienza dei creditori»),

«oltretutto non motivata») il dissenso del ceto creditorio in merito alla proposta da essi avanzata.

L'irragionevolezza della omessa equiparazione tra le due categorie di debitori risulterebbe inoltre apprezzabile anche considerando che i requisiti necessari per accedere alla procedura di accordo, già accertati dal giudice in occasione della valutazione della sua ammissibilità, coinciderebbero con quelli richiesti per la liquidazione.

Dalla denunciata disparità deriverebbero infine effetti pregiudizievoli in capo ai debitori che non hanno raggiunto l'accordo. Questi, infatti, non potendo chiedere la conversione: a) sarebbero totalmente esposti, a seguito della revoca del provvedimento inibitorio delle procedure esecutive individuali adottato all'esito del suddetto vaglio di ammissibilità, alle azioni esecutive dei singoli creditori; b) perderebbero la possibilità di ottenere, successivamente alla liquidazione, l'esdebitazione; c) sarebbero costretti, al fine di accedere alla liquidazione stessa, ad attivare un nuovo e distinto procedimento e, quindi, a sostenere le relative spese.

Sotto quest'ultimo profilo, la norma censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost., in quanto precluderebbe ai debitori che non hanno ottenuto il consenso dei creditori «di difendere e tutelare in modo più ampio i propri diritti (e, nel caso di specie, il proprio patrimonio) con le procedure previste dalla legge».

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, in via preliminare, di dichiarare l'inammissibilità delle questioni o di «rinviare gli atti al giudice rimettente»; nel merito, la declaratoria di non fondatezza delle questioni stesse.

3.1.- Le richieste avanzate in limine sono prive di motivazione, giacché le argomentazioni dell'interveniente si incentrano unicamente sul merito dei prospettati dubbi di illegittimità costituzionale.

3.2.- In particolare, la censura sull'art. 3 Cost. non sarebbe fondata in forza dell'eterogeneità delle situazioni in cui versano i debitori posti a confronto. Nelle fattispecie previste dall'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012, infatti, sarebbe già intervenuta l'omologazione dell'accordo per la composizione della crisi: evidente risulterebbe, pertanto, la differenza rispetto alla fattispecie a cui il rimettente vorrebbe estendere la possibilità della conversione, nella quale, invece, l'accordo non è stato raggiunto.

Sarebbe privo di pregio anche l'argomento basato sulla soggezione dei debitori alle azioni esecutive individuali, dal momento che, al contrario, dopo la chiusura della procedura di accordo essi potrebbero ottenere l'inibitoria di tali azioni depositando la domanda di liquidazione: con il decreto di apertura della relativa procedura, infatti, il giudice disporrebbe che non possono «essere iniziate azioni cautelari o esecutive [...] sul patrimonio oggetto di liquidazione da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore» (art. 14-quinquies, comma 2, lettera b, della legge n. 3 del 2012).

Parimenti non condivisibile sarebbe, poi, l'assunto secondo cui dalla preclusione della conversione deriverebbe l'impossibilità per i debitori di essere ammessi al beneficio della esdebitazione conseguente alla procedura di liquidazione. Questa, infatti, potrebbe essere aperta anche in virtù di un'autonoma domanda dei debitori stessi e pure in tale ipotesi, a prescindere quindi dalla conversione della precedente procedura di accordo, l'art. 14-terdecies della legge n. 3 del 2012 consentirebbe loro di godere della liberazione dei debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali e non soddisfatti.

Quanto, infine, all'aggravio degli oneri derivanti dalla proposizione di una nuova domanda, la difesa statale osserva che si tratterebbe di una «situazione di fatto nient'affatto necessitata e derivante dal testo normativo».

Eguale non fondata sarebbe la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. Ad avviso dell'Avvocatura generale, la norma denunciata non pregiudicherebbe l'esercizio della tutela giurisdizionale in quanto, in sostanza, il debitore, come già detto, potrebbe comunque accedere alla procedura di liquidazione a seguito della chiusura del procedimento volto all'omologa dell'accordo. A tanto non osterebbe, in particolare, il divieto – desumibile dall'art. 7, comma 2, lettera b), della legge n. 3 del 2012 – di chiedere la liquidazione ove il debitore abbia già «fatto ricorso, nei precedenti cinque anni, ai procedimenti» disciplinati dalla legge stessa: tale divieto sarebbe, infatti, funzionale a evitare che i debitori possano fruire, nell'indicato arco temporale, della esdebitazione, ciò che non accade nell'ipotesi in cui l'accordo non sia intervenuto.

3.3.– In prossimità della camera di consiglio, l'Avvocatura generale ha depositato memoria con la quale ha illustrato le ragioni dell'eccezione inammissibilità.

Essa deriverebbe, in primo luogo, dal rilievo che il rimettente avrebbe affermato apoditticamente l'impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata. Interpretazione che sarebbe invece consentita in considerazione, per un verso, dell'assenza di un diritto vivente in merito all'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012; per l'altro, della possibilità di una «ricostruzione sistematica che elimini qualsivoglia eventuale disfunzione», ammettendo la conversione anche in caso di mancato raggiungimento dell'accordo e, comunque, riconoscendo ai debitori la facoltà di domandare, con il medesimo ricorso, la liquidazione subordinatamente al diniego dell'omologazione dell'accordo stesso.

Sotto altro profilo, le questioni sarebbero inammissibili per insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza. Secondo la difesa statale, il giudice a quo avrebbe omissis di individuare, quanto alla dedotta compromissione del canone dell'eguaglianza, il tertium comparationis e «lo specifico profilo d'irragionevolezza denunciato»; quanto, invece, all'asserita lesione dell'art. 24 Cost., le concrete ragioni del lamentato vulnus.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Lanciano dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 14-quater della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

2.– La disposizione denunciata stabilisce che: «1. Il giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-quinquies, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera a). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-bis, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore».

Essa, per quanto rileva alla luce del petitum del rimettente, dunque dispone che i debitori possono chiedere la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio nelle ipotesi in cui l'accordo sia stato raggiunto con i creditori e – in conseguenza del compimento, da parte dei debitori stessi, di condotte dolose o gravemente colpose oppure, infine, di specifici inadempimenti imputabili – sia stato poi annullato, risolto, revocato o abbia cessato di diritto di produrre effetti.

La norma è censurata nella parte in cui non prevede che la conversione possa essere chiesta anche dai debitori che non hanno raggiunto l'accordo: si determinerebbe infatti un'ingiustificata e pregiudizievole disparità di trattamento, con lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., tra tali debitori – che hanno solo subito, per una mera valutazione di convenienza, il dissenso del ceto creditorio in merito alla proposta da essi avanzata – e quelli che hanno invece ottenuto il consenso su tale proposta, ma hanno causato l'annullamento, la risoluzione, la revoca o la cessazione di diritto degli effetti dell'accordo omologato. Risulterebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., dal momento che l'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012 pregiudicherebbe il diritto di difesa dei suddetti debitori che, non potendosi avvalere della conversione, sarebbero costretti ad agire in via autonoma per accedere alla procedura di liquidazione.

3.– Nel suo atto di intervento in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto preliminarmente la restituzione degli atti al giudice a quo.

In disparte l'evidente apoditticità della richiesta, in quanto del tutto priva della benché minima motivazione, gli estremi per la restituzione degli atti non sono, in ogni caso, ravvisabili.

Non rileva, in specie, l'adozione, successivamente all'ordinanza di rimessione e al deposito dell'atto intervento poc'anzi menzionato, del decreto-legge 28 ottobre 2020,

n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, che, all'art. 4-ter, ha modificato sotto diversi profili la disciplina del sovraindebitamento recata dalla legge n. 3 del 2012. Tale ius novum non incide, infatti, su aspetti decisivi ai fini della valutazione delle censure oggetto del presente scrutinio e non impone, dunque, un riesame da parte del rimettente delle questioni, i cui termini permangono sostanzialmente immutati.

4.- Ancora in via preliminare, l'Avvocatura generale ha sollevato eccezione d'inammissibilità in quanto il giudice a quo avrebbe affermato in maniera assertiva l'impossibilità di interpretare la norma denunciata secundum constitutionem: da un lato, infatti, la tassatività delle ipotesi di conversione non assumerebbe il carattere rigido sostenuto dal rimettente e, dall'altro, non sarebbe esclusa la possibilità, per i debitori, di domandare, con il medesimo ricorso, la liquidazione subordinatamente al diniego dell'omologazione dell'accordo.

Tale specifica eccezione va disattesa.

Il giudice rimettente si è, infatti, soffermato, ancorché succintamente, sull'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012, osservando che il suo tenore letterale non consentirebbe di convertire la procedura di accordo in quella di liquidazione al di fuori delle ipotesi da esso previste. Le questioni sollevate non sono quindi inammissibili, «poiché è stata consapevolmente esclusa [...] la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata» (ex plurimis, sentenza n. 150 del 2020).

4.1.- L'Avvocatura generale ha eccepito l'inammissibilità anche per l'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate: con riguardo all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., perché il rimettente non avrebbe individuato né il tertium comparationis né lo «specifico profilo d'irragionevolezza denunciato»; con riguardo all'art. 24 Cost., perché il dedotto vulnus sarebbe basato su «considerazioni generiche».

Neppure tale eccezione è suscettibile di accoglimento, sotto entrambi i profili in cui è articolata.

Quanto al contrasto con il principio di eguaglianza, va, infatti, rilevato che il giudice a quo non ha mancato di individuare il tertium utile ad apprezzare la denunciata disparità, evidentemente identificandolo nella situazione in cui versano i debitori che hanno sì raggiunto l'accordo, ma ne hanno determinato la successiva "caducazione". Il rimettente ha del pari chiarito i profili di irragionevolezza di siffatta disparità: circoscrivendo a tali debitori – che per di più hanno posto in essere condotte dolose o gravemente colpose o, comunque, inadempimenti loro imputabili – la possibilità di chiedere la conversione, l'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012 del tutto ingiustificatamente precluderebbe la medesima facoltà ai debitori che "incolpevolmente" non hanno raggiunto l'accordo con i creditori. Questa preclusione risulterebbe, inoltre, irragionevole poiché i presupposti della liquidazione

coinciderebbero con quelli della procedura di accordo e sarebbero stati già accertati dal giudice in sede di verifica dell'ammissibilità di tale ultima procedura.

In ordine, poi, alla lesione dell'art. 24 Cost., dalla complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione emerge chiaramente che il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale della norma denunciata perché essa comporterebbe una frammentazione della tutela dei debitori che non hanno raggiunto l'accordo, costringendoli a subire la chiusura del procedimento già aperto e ad attivarne uno distinto per accedere alla liquidazione, così sopportando un aggravio di spese.

Deve conclusivamente ritenersi che le argomentazioni del Tribunale abruzzese superino il vaglio di ammissibilità, sotto gli aspetti rimarcati dall'Avvocatura generale.

5. – L'esame del merito è, tuttavia, precluso da altre ragioni di inammissibilità.

Queste prescindono dalla possibilità d'interpretare la specifica norma denunciata secundum constitutionem, in quanto afferiscono piuttosto alla lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale in cui essa s'inserisce.

5.1. – Le questioni oggetto dell'odierno incidente di legittimità costituzionale, infatti, si sviluppano sul presupposto, sostenuto dal rimettente, che non sia ammissibile la domanda del debitore che, superato il preliminare esame giudiziale sulla proposta di accordo da esso formulata, chieda, in conseguenza del dissenso in seguito manifestato dai creditori, la conversione della procedura in quella di liquidazione del proprio patrimonio.

A tale inammissibilità il giudice a quo giunge sulla scorta della dirimente considerazione che il censurato art. 14-quater della legge n. 3 del 2012, nel disciplinare la conversione, non include, nel novero dei soggetti legittimati a chiederla, i debitori che non hanno raggiunto l'accordo.

Il rimettente perviene a questa conclusione senza, tuttavia, considerare, su un altro piano, che la domanda con la quale il debitore chiede, in conseguenza del mancato raggiungimento dell'accordo, di accedere alla liquidazione può invece ben essere ammessa, in ossequio al principio di economia processuale e alla funzione sociale della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, applicando le norme sul rito camerale, per tal via giungendo allo stesso sostanziale risultato della conversione.

Detta domanda, infatti, si colloca in una fase del procedimento in cui il giudice investito della procedura, al fine della successiva omologazione dell'accordo, è chiamato tra l'altro ad accertare il consenso della maggioranza qualificata dei creditori (rappresentanti, cioè, almeno il sessanta per cento dei crediti) sulla proposta del debitore.

Si tratta di una fase alla quale, sia pure con il temperamento della compatibilità, appaiono applicabili le norme sul rito camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile, espressamente richiamate dagli artt. 10, comma 6, e 12, comma 2, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012.

5.2.– Il rito camerale, di cui il rimettente deve quindi fare applicazione, come chiarito da questa Corte, è connotato dall'assenza di «formalismi non essenziali» (ordinanza n. 140 del 2001), in quanto preordinato a soddisfare «esigenze di speditezza e semplificazione» (sentenza n. 10 del 2013; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 194 del 2005; ordinanze n. 190 del 2013, n. 170 del 2009 e n. 35 del 2002).

In questa prospettiva, la giurisprudenza di legittimità ha precisato che, in linea generale, nel procedimento camerale «non vigono le preclusioni previste per il giudizio di cognizione ordinario» e, segnatamente, che possono essere finanche «proposte per tutto il corso di esso domande nuove [...] in conformità delle direttive dettate dal giudice» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 24 ottobre 2003, n. 16035, e 25 ottobre 2000, n. 14022), al quale gli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ. riservano «ampi margini di discrezionalità» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 aprile 2016, n. 8404).

Da ultimo, peraltro, non è nemmeno superfluo ricordare che anche le preclusioni che invece contraddistinguono il processo di cognizione ordinario risultano attenuate, con particolare riguardo alla modificabilità delle domande, a seguito della sentenza con la quale le sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato che la «modificazione della domanda ammessa a norma dell'art. 183 c.p.c. può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (petitum e causa petendi), sempre che la domanda così modificata risulti in ogni caso connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio [...]» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 giugno 2015, n. 12310).

5.3.– Nel descritto contesto, il giudice a quo avrebbe dovuto, quindi, prendere in considerazione la possibilità di qualificare la domanda di conversione nella specie formulata dal debitore quale mera modifica dell'originaria domanda di accordo in quella di liquidazione, ritenendola di conseguenza ammissibile sulla scorta delle norme che disciplinano il rito camerale; magari solo per escluderla, perché ad esempio impedita dal divieto di reiterazione infraquinquennale, volto «a fronteggiare un uso ripetuto ed indiscriminato» delle procedure in discorso e «dettato a carico del debitore» il quale abbia, però, fruito «degli effetti pieni» delle stesse (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° gennaio 2016, n. 1869; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 1° agosto 2017, n. 19117). I requisiti per accedere alla liquidazione, come rileva anche lo stesso rimettente, sono del resto in buona misura sovrapponibili a quelli previsti dalla legge n. 3 del 2012 per la procedura di accordo. Tali requisiti sono stati, d'altro canto, già accertati in occasione del giudizio di ammissibilità della proposta di accordo sulla base di documentazione del pari largamente coincidente con quella che deve essere depositata a corredo della domanda di liquidazione.

La possibilità ermeneutica che il giudice a quo trascura sarebbe, pertanto, coerente sia con le ragioni di celerità e semplificazione che, come visto, questa Corte ha ripetutamente posto a fondamento della disciplina del rito camerale, sia con il suddetto orientamento della giurisprudenza di legittimità.

5.4.– La descritta lacuna nella ricostruzione del quadro normativo si traduce quindi in un’insufficiente motivazione in punto sia di rilevanza, poiché il rimettente, seguendo il descritto percorso interpretativo, non dovrebbe necessariamente fare applicazione dell’art. 14-quater della legge n. 3 del 2012, sia di non manifesta infondatezza, dal momento che i trascurati profili di applicabilità delle richiamate disposizioni codicistiche sui procedimenti camerali sarebbero anche idonei a confutare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

Il giudice a quo, peraltro, nemmeno si confronta con la tesi – accolta sia in dottrina, sia nella giurisprudenza di merito e qui sostenuta dall’Avvocatura generale – che ammette la proposizione, con lo stesso ricorso, di domande (non già cumulative, ma) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure volte al superamento della crisi da sovraindebitamento.

Tale omissione si riverbera sull’adeguatezza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza: il sistema normativo, pur in assunto precludendo al debitore che non abbia raggiunto l’accordo di chiedere la liquidazione nel corso del procedimento, gli consentirebbe però (e ciò incide sui prospettati profili di illegittimità costituzionale) di formulare siffatta domanda, in via subordinata, con il ricorso, offrendogli per tal via la possibilità (per così dire, “in prevenzione”) di non dovere attivare un nuovo e distinto procedimento al fine di accedere alla liquidazione stessa.

6.– In definitiva, l’incompleta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento compromette irrimediabilmente l’iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, ciò che, secondo il costante orientamento di questa Corte, rende inammissibili le questioni sollevate (ex plurimis, sentenze n. 15 del 2021, n. 264 del 2020 e n. 150 del 2019; ordinanze n. 147 e n. 108 del 2020).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 14-quater della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lanciano con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l’8 aprile 202

Osservazioni

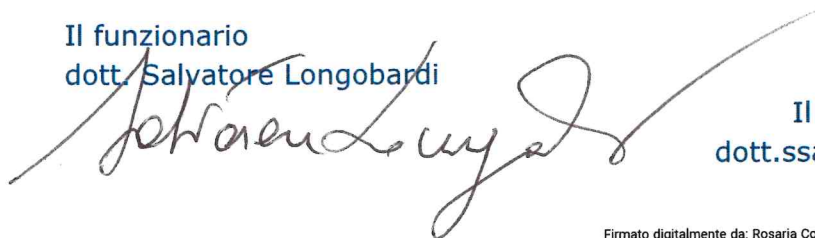
1. La Proposta di Legge è attuazione della previsione nazionale relativa all'istituzione degli Organismi, costituiti da parte di enti pubblici, deputati alla gestione della crisi da sovraindebitamento a norma dell'art. 15 della Legge 27 gennaio 2012, n. 3.
2. Con riferimento alla relazione tecnico - finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.
Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza anche prospettica rinvenibile nell'art.17, co.3, della L. n.196 del 2009, come modificato recentemente dall'art. 3, L. n.163 del 2016, con riferimento alla relazione tecnica. Suddetta norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a "ciascuna legge", si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

La PdL *de qua* è corredata dalla relazione tecnico - finanziaria, specificando una spesa di € 200.000,00 per ogni anno del triennio 2021-2023, mediante le risorse appostate nel Bilancio di previsione

regionale di cui alla l.r. del 29 dicembre 2020, n. 39, sul Programma 02 Missione 14 Titolo 1, per ciascuna annualità.

Tali risorse confluiranno nel fondo di solidarietà per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del sovraindebitamento, costituito con la presente iniziativa legislativa.

Il funzionario
dott. Salvatore Longobardi



Il dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

Firmato digitalmente da: Rosaria Conforti
Data: 28/09/2021 15:47:43