



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CANTALAMESSA, BERGESIO, BIZZOTTO, CANTÙ,  
POTENTI e STEFANI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 2025**

Modifiche alla disciplina relativa all’iscrizione nel registro degli organismi  
di composizione della crisi da sovraindebitamento

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si propone di apportare modifiche al decreto legislativo 24 settembre 2014, n. 202, regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.

Con la legge n. 3 del 2012, al fine di contrastare l'usura e l'estorsione, il legislatore ha introdotto una nuova tipologia di concordato per comporre le crisi di liquidità di debitori, ai quali non si applicano le ordinarie procedure concorsuali. Viene a tal fine disciplinato l'innovativo istituto della composizione delle crisi da sovraindebitamento, definito come una situazione di perdurante squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; tale situazione può determinarsi a carico di famiglie o di imprenditori non soggetti alle procedure fallimentari.

Il provvedimento delinea una procedura modellata sull'istituto del concordato fallimentare: la legge contempla lo strumento dell'accordo con i creditori, su proposta del debitore, sulla base di un piano di ristrutturazione dei debiti.

Su questo quadro normativo è poi intervenuto il decreto-legge n. 179 del 2012 che (articolo 18) ha riformato il Capo II della legge n. 3 del 2012 introducendo un ulteriore procedimento per la composizione delle crisi da sovraindebitamento del consumatore, definito come il « debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta ». Egli potrà – con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi – pro-

porre al giudice un piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti.

L'omologazione da parte del giudice dell'accordo presuppone l'accettazione da parte dei creditori che rappresentano almeno il 60 per cento dei crediti e prevede il coinvolgimento degli « organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento ». Questi ultimi, costituiti ad hoc da enti pubblici e iscritti in apposito registro, svolgono in generale attività di assistenza al debitore per superare la crisi di liquidità, nonché di soluzione delle eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e di vigilanza sull'esatto adempimento dello stesso.

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

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

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

Il legislatore ha dunque introdotto una procedura alternativa, di liquidazione di tutti i beni del debitore, anche se consumatore, che subordina al verificarsi di determinate condizioni e a uno specifico giudizio del tribunale l'effetto di esdebitazione per i crediti non soddisfatti.

È bene precisare che per « sovraindebitamento », così come definito dal decreto legislativo n. 14 del 12 gennaio 2019, si intende « lo stato di crisi o di insolvenza del consumatore, del professionista, dell'imprenditore minore, dell'imprenditore agricolo, delle start-up innovative » e « di ogni altro debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale ovvero a liquidazione coatta amministrativa o ad altre procedure liquidatorie previste dal codice civile o da leggi speciali per il caso di crisi o insolvenza ». Le ragioni per le quali ci si può ritrovare nella suddetta condizione sono molteplici. Tra quelle di sovraindebitamento attivo figurano, ad esempio, scelte non oculate nella gestione finanziaria personale o l'abuso delle carte di credito e del credito personale; mentre tra quelle di sovraindebitamento passivo si riscontrano l'inflazione e l'innalzamento dei tassi d'interesse così come la disoccupazione o il venir colpiti da una malattia grave.

Nel corso degli ultimi due anni, presso i 27 sportelli, distribuiti in 17 Regioni, hanno trovato assistenza 2.467 sovraindebitati, di cui 2.210 persone fisiche e 257 imprese o professionisti.

Stando ad alcune indagini è stato possibile delineare che, in valori assoluti, la con-

centrazione maggiore di casi si è registrata nelle aree urbane del Centro-Sud (Roma, Napoli, Reggio Calabria). I debiti sono stati contratti in larga misura, per il 76 per cento, a titolo personale e in misura minore come titolari d'impresa, per il 18 per cento, oppure come garanti di debiti sottoscritti da terzi, per il 4 per cento. Nel 60 per cento dei casi si è contratto il debito, per il 60 per cento, per l'acquisto di beni mobili (automobili, televisori, tecnologia); decisamente meno frequenti i casi per spese legate alla casa, quali affitti o utenze – l'11 per cento dei casi o all'acquisto di immobili, il 10 per cento, attraverso il mutuo; percentuali inferiori per situazioni di dipese dalla ristrutturazione della situazione debitoria, il 9 per cento, da spese per i figli, il 6 per cento, oppure da imprevisti (separazioni, spese mediche, funerali o altro). I principali creditori risultano essere banche, il 33 per cento, e società finanziarie e di leasing, circa il 22 per cento, oppure l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia per debiti nei confronti dello Stato, il 20 per cento dei casi.

Secondo quanto rilevato da Acli e Movimento Consumatori, « i soggetti più a rischio sovraindebitamento sono i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato che possono accedere al credito, ma a causa del ridotto potere d'acquisto e della pluralità dei debiti assunti, si possono ritrovare in gravi situazioni di povertà e di esclusione sociale ».

La legge n. 3 del 2012 ha definito la procedura attraverso la quale è possibile porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento concludendo tra debitore e creditore un accordo con l'ausilio degli Organismi di composizione della crisi.

La legge fissa le condizioni per le quali i sovraindebitati, prima che i singoli creditori possano svolgere azioni di recupero quali decreti ingiuntivi e/o pignoramenti dello stipendio, possono accedere ad una delle procedure previste dal « Codice della crisi », ri-

volgendosi ad un Occ, per una soluzione definitiva della propria posizione debitoria, senza ricorrere a usurai o a gesti estremi.

La legge n. 3 venne soprannominata la « legge salvasuicidi » e dal 15 luglio dello scorso anno è stata riformulata e inserita nel Codice Della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza.

Grazie a questa norma le persone, siano esse imprenditori o consumatori, che si trovano in stato di sovraindebitamento, e cioè nell'impossibilità di far fronte in maniera definitiva ai propri impegni finanziari, possono proporre, tramite una pratica in tribunale, un piano di rientro o la liquidazione dei propri beni, così da soddisfare quanto più è possibile i creditori e vedersi poi cancellati i debiti che non si riescono a pagare.

L'Italia, purtroppo, da tempo è ostaggio di una visione carica di pregiudizio nei confronti del fallimento. Connotazione così negativa che ha portato a complicazioni sin dalla prima fase del fallimento, ovvero l'accettazione dello stesso, cosa che va a determinare un effetto domino.

Negli Stati Uniti d'America l'opinione comune, invece, vuole che il fallimento nella vita professionale sia un passaggio necessario, un elemento naturale per un'azienda di successo. Ma, soprattutto, che chi fallisce deve essere messo in condizione di ripartire. Presupposto che è alla base della legge n. 3 del 2012: dare all'indebitato la possibilità di ripartire da zero e diventare di nuovo risorsa attiva per il Paese.

Se si va ad analizzare il dato in percentuale delle famiglie italiane sovraindebitate si vede che nel 2000 erano lo 0,9 per cento; nel 2004 2,6 per cento; nel 2012 5,4 per cento e nel 2018 10,0 per cento.

Non si può non notare che la curva ha iniziato ad impennare in percentuali esponenziali. Ciò va certamente collegato all'introduzione della moneta unica europea.

Nel 2009, si registrò, poi, un calo del PIL del 9 per cento ma gli effetti tragici sull'economia italiana si riversarono negli anni successivi con un record di fallimenti nel 2014: 41 aziende al giorno furono dichiarate fallite nei tribunali del nostro Paese. Nel corso del 2022, circa 370 mila piccole imprese, pari al 30 per cento del totale, si sono trovate in grave difficoltà economica con un peso occupazionale che corrisponde a circa mezzo milione di dipendenti.

Ad oggi in Italia si contano circa 10 milioni di sovraindebitati.

L'Istat ha registrato che con un caro vita in crescita del 6 per cento c'è un incremento effettivo dell'8,3 per cento per le famiglie più povere e del 4,9 per cento per quelle benestanti.

Secondo quanto registrato dagli addetti ai lavori, sono decine i pronunciamenti di giudici che, in tutta Italia, stanno a decretare una certa incompetenza diffusa dell'organismo che ha determinato, a sua volta, che la legge contro il sovraindebitamento non possa trovare una reale diffusa applicazione e produrre i dovuti benefici.

La seguente proposta di legge intende lasciare libero il sovraindebitato nella scelta del professionista che lo dovrà seguire, senza prevedere l'obbligatorietà di rivolgersi ad un OCC.

In tal modo, sarà il mercato a stabilire da sé quali saranno i professionisti preparati e competenti. Si chiede di modificare con l'intento di adeguare ai canoni europei l'attuale normativa e che la funzione dell'organismo della Crisi, possa essere svolta paritariamente dal Gestore della crisi. E si vorrebbe che nelle procedure sparisse la consuetudine di lasciare invece per mesi pratiche che per la loro natura avrebbero invece priorità assoluta.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14)*

1. Al codice della crisi di impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 65, dopo il comma 4-*bis* è aggiunto il seguente:

«4-*ter*. I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi di composizione della crisi possono essere svolti anche da un gestore della crisi iscritto nell'elenco di cui all'articolo 356 »;

*b)* all'articolo 68, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. La domanda può essere presentata al giudice tramite un organismo di composizione della crisi o da un gestore della crisi iscritto nell'elenco di cui all'articolo 356, senza vincolo di territorialità. È sempre ammessa l'assistenza di un difensore »;

*c)* all'articolo 356, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. È istituito presso il Ministero della giustizia un elenco dei soggetti, costituiti anche in forma associata o societaria, destinati a svolgere, su incarico del tribunale, le funzioni di curatore, commissario giudiziale o liquidatore, o di gestore della crisi, nell'ambito degli strumenti e delle procedure disciplinati dal presente codice, o che possono essere incaricati dall'impresa quali professionisti indipendenti. Nella domanda di iscrizione può essere indicata la funzione, o

le funzioni, che il richiedente intende svolgere. Il Ministero della giustizia esercita la vigilanza sull'attività degli iscritti all'elenco, nel rispetto delle competenze attribuite agli ordini professionali di appartenenza dei professionisti richiedenti ».

#### Art. 2.

##### *(Sospensione delle procedure esecutive)*

1. A decorrere dalla data di presentazione della domanda di accesso alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento di cui all'articolo 68 del codice di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, e per la durata di sei mesi, sono sospese le procedure esecutive pendenti nei confronti del debitore che comunica la sospensione al giudice dell'esecuzione presso cui pende la procedura esecutiva.

2. La sospensione non opera per le procedure esecutive relative a crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile.

#### Art. 3.

##### *(Revoca dell'incarico e rimborso)*

1. L'organismo di composizione della crisi o il gestore della crisi di cui all'articolo 65 del codice delle crisi dell'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, che non rispetta i tempi di comunicazione dell'incarico previsti dal medesimo codice può essere revocato dall'incarico su istanza del debitore.

2. In caso di revoca ai sensi del comma 1, il debitore ha diritto al rimborso delle somme versate per la nomina.

## Art. 4.

*(Adeguamento delle disposizioni  
regolamentari)*

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le disposizioni di adeguamento alle disposizioni della presente legge del regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 24 settembre 2014, n. 202.

