



*2a Commissione del Senato*

Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Tajani, Zambito, Sensi, Manca, Malpezzi, Alfieri, Verini, Basso, Rossomando, Giorgis, Martella, Rando, Irto, Giacobbe, Camusso, Valente, Parrini, Franceschelli, D'Elia e Bazoli (n. 1434)

***Norme sulla tutela anticipatoria della crisi da sovraindebitamento***

Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Cantalamessa, Bergesio, Bizzotto, Cantù, Potenti e Stefani (n. 1397)

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

---

Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

---

**Professor Elbano de Nuccio**

*Presidente del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili*

Roma, 4 marzo 2026

---

Si ringrazia il Presidente della 2<sup>a</sup> Commissione giustizia del Senato per la possibilità accordata di essere auditi sul disegno di legge recante “*Norme sulla tutela anticipatoria della crisi da sovraindebitamento*” e sul correlato disegno di legge recante “*Modifiche alla disciplina relativa all’iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento*”.

In questa memoria, nella prospettiva di proficua collaborazione con la Commissione vengono espresse alcune osservazioni in ordine ai testi dei menzionati disegni di legge, con l’auspicio che le nostre note possano risultare di utilità per una riflessione condivisa sui contenuti e sui meccanismi di tutela anticipatoria dei soggetti sovraindebitati e sulle proposte di modifica della vigente normativa.

### **1. Disegno di legge recante “Norme sulla tutela anticipatoria della crisi da sovraindebitamento”: principali criticità**

Con questa memoria il Consiglio Nazionale si sofferma, in primo luogo, sull’analisi del testo dl disegno di legge recante norme sulla tutela anticipatoria della crisi da sovraindebitamento (A.S. 1434).

Leggendo il testo del disegno di legge, non si può fare ameno di annotare che le disposizioni nello stesso contenute vadano necessariamente coordinate con l’incisiva e recente riforma effettuata tramite il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante il “Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza” nel quale gli istituti per la composizione della crisi da sovraindebitamento disciplinati nella legge 27 gennaio 2012 n. 3 sono stati inclusi e rimodellati a seguito di un’intesa attività di revisione coordinata ai restanti strumenti di regolazione della crisi e dell’insolvenza.

Per tal motivo, le previsioni del disegno di legge sono in larga misura superate dalle novità del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (d’ora in avanti, anche CCII) con il quale dovrebbero essere necessariamente coordinate.

Giova osservare, in proposito, che l’art. 1 del disegno di legge continua a individuare l’ambito applicativo soggettivo delle disposizioni ai soggetti che non sono assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal capo II della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (sostanzialmente abrogata) e che l’art. 2 del disegno di legge reca “Definizioni” ampiamente superate dalle “Definizioni” contenute nell’art. 2 del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza dove il “sovraindebitamento” viene individuato in modo puntuale e differente rispetto alla definizione che ne forniva la legge 27 gennaio 2012, n. 3.

---

Ciò posto, ogni riferimento procedurale alle soluzioni delle crisi da sovraindebitamento dovrebbe essere eliminato, essendo ampiamente intervenuto il Codice della crisi di impresa sulla regolamentazione delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, differenti dalla liquidazione controllata dei beni del debitore in stato di sovraindebitamento: il Capo II del Titolo IV del Codice della crisi reca la disciplina delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, declinando altresì i compiti degli OCC istituiti ai sensi del decreto del Ministero della giustizia del 24 settembre 2012, n. 202 (d'ora in avanti anche D.M. n. 202/2014) nella prospettiva della composizione assistita della crisi da sovraindebitamento previsti nello stesso Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (cfr. art. 2, comma 1, lett. t), CCII).

Alla luce di tanto, ogni previsione che sia finalizzata a introdurre deroghe alle regole sostanziali e procedurali delle procedure di composizione della crisi di sovraindebitamento dovrebbe essere coordinata con la nuova disciplina del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, vale a dire alle disposizioni in punto di procedura di ristrutturazione dei debiti e di concordato minore. Peraltro, in questa prospettiva, non può trascurarsi la circostanza che per le c.d. imprese sotto-soglia (che presentano congiuntamente i requisiti di cui all'art. 2, comma 1, lett. d) del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), è già previsto un meccanismo di iniziale autovalutazione nei casi in cui si trovino in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario e intendano presentare istanza di composizione negoziata ex art. 25-*quater* CCII accedendo alla piattaforma telematica nazionale e effettuando il test-pratico oggi declinato anche in funzione dell'autovalutazione per le imprese minori.

Svolte queste brevi premesse, nel soffermarsi sull'analisi del testo, sembrerebbe che i tredici articoli di cui risulta composto il testo del disegno di legge n. 1434 si snodino su due differenti livelli di intervento: un primo livello è quello dedicato alla prevenzione di situazioni di potenziale sovraindebitamento; un secondo livello attiene alla fase di vera e propria gestione di adempimenti connessi a procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, con una serie di previsioni da applicare dopo che la stessa crisi sia emersa, ma non sia stata risolta tramite uno degli strumenti di regolazione disciplinati nell'ordinamento.

---

### **1.1. La prevenzione di situazioni di potenziale sovraindebitamento. La piattaforma «Debito sostenibile».**

Il disegno di legge in esame, al fine di promuovere la diffusione di strumenti finalizzati a prevenire le situazioni di potenziale crisi da sovraindebitamento, prevede l'istituzione presso la Banca d'Italia, di una piattaforma telematica denominata «Debito sostenibile». Questa piattaforma è accessibile ai soggetti sovraindebitati attraverso il sito internet istituzionale della Banca d'Italia ed è da quest'ultima gestita. Più specificatamente, sulla Piattaforma sono disponibili (art. 3, comma 3):

- a) un elenco completo della posizione debitorie scadute e in scadenza così come risultanti dalla centrale dei rischi gestita da Banca d'Italia e da altre centrali dei rischi italiane che forniscono servizi a istituti bancari e finanziari, fermo restando il rispetto dell'articolo 7 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385:
- b) le posizioni debitorie scadute nei confronti dei creditori pubblici qualificati e degli enti pubblici territoriali;
- c) un test pratico per la verifica della ragionevole capacità di restituzione di nuove posizioni debitorie.

Come spiega l'art. 3 del disegno di legge, la piattaforma individua le tipologie di rating graduate a seconda del grado di solvibilità del singolo soggetto interrogante e rilascia, attraverso apposita certificazione telematica, il valore di rating associato a ciascun soggetto interrogante (comma 4). Si precisa inoltre che la struttura della piattaforma, la tipologia di posizioni debitorie, le modalità di esecuzione del test pratico nonché i criteri di formazione dei rating sono definiti con (futuro) decreto dirigenziale del Ministero della giustizia e che la certificazione telematica può essere utilizzata ai fini della concessione di crediti comunque denominati (commi 6 e 7).

Pur comprendendo l'intento della previsione di favorire l'emersione precoce delle situazioni di potenziale sovraindebitamento mediante strumenti di autovalutazione, il sistema ideato – che per certi versi replica quanto già previsto dall'art. 13 CCII in relazione all'accesso piattaforma unica telematica per la composizione negoziata, suscita alcuni dubbi e presenta alcuni profili che meriterebbero particolare cautela sotto il profilo tecnico-valutativo.

In particolare, la previsione di un “test pratico” — del quale sarebbe opportuno conoscere con maggiore precisione la configurazione e le modalità applicative — riferito alla posizione debitoria di soggetti sovraindebitati (che dovrebbero essere consumatori, considerato

---

quanto già previsto per le imprese-sottosoglia dal Codice della crisi) rischia di produrre risultati fuorvianti o non pienamente rappresentativi della reale situazione economico-finanziaria del debitore, per una pluralità di ragioni.

La situazione dei soggetti rientranti nell'ambito di applicazione della normativa sul sovraindebitamento è di regola caratterizzata da una disponibilità di informazioni contabili estremamente limitata, spesso derivante dall'adozione di regimi contabili semplificati. In tali contesti, nei quali il patrimonio informativo disponibile è ridotto e difficilmente consente la costruzione di sistemi più evoluti di monitoraggio economico-finanziario, strumenti come questi possono trovare una applicazione meramente orientativa e sommaria, utile soprattutto a fini di prima autovalutazione della sostenibilità della propria esposizione debitoria. In tali contesti assumono spesso un rilievo determinante elementi quali la situazione personale e familiare del debitore, l'eventuale verificarsi di eventi straordinari, le condizioni di salute proprie o dei componenti del nucleo familiare, le dinamiche reddituali complessive della famiglia, nonché ulteriori fattori di natura sociale o patrimoniale. Elementi quelli indicati che difficilmente possono essere adeguatamente colti da indicatori standardizzati, soprattutto quando questi siano costruiti sulla base di parametri prevalentemente o esclusivamente finanziari. E' noto, infatti, che la crisi da sovraindebitamento della persona fisica è frequentemente determinata da eventi esogeni e contingenti, quali la perdita o riduzione del reddito da lavoro, situazioni di malattia del debitore o dei suoi familiari, separazioni, eventi straordinari, ecc. Indicatori e rating calcolati su una fotografia statica della posizione debitoria rischiano quindi di non cogliere la dimensione dinamica e, magari, temporanea della difficoltà finanziaria, generando valutazioni che non riflettono adeguatamente le prospettive future del debitore.

Ne consegue che strumenti quali test pratici possono certamente svolgere una funzione informativa preliminare e di orientamento, ma devono essere utilizzati con la necessaria cautela, evitando che a essi venga attribuito un valore valutativo o prognostico eccedente rispetto alla reale portata informativa dei dati disponibili. Stando al disegno di legge, la piattaforma si alimenterebbe principalmente attraverso le informazioni provenienti dalle centrali dei rischi, le posizioni debitorie verso creditori pubblici qualificati e le posizioni debitorie verso enti territoriali. Tali informazioni, pur rilevanti e in grado di fornire indicazioni preliminari utili a inquadrare il livello di indebitamento e tensione finanziaria, rappresentano solo una parte del quadro economico-finanziario complessivo del debitore. Esse non restituiscono infatti la reale disponibilità di reddito del nucleo familiare. Allo stesso modo non

---

trovano (non possono trovare) allocazione eventuali fonti di sostegno economico informale. Anche il livello delle spese incomprimibili (sanitarie, familiari, educative) e la presenza di eventi straordinari che abbiano inciso, anche nel recente passato, sulla capacità reddituale non dovrebbero essere trascurati. Ne deriva che un sistema (di rating o un test) costruito unicamente su tali informazioni rischia di fornire una rappresentazione incompleta e potenzialmente distorta della reale condizione finanziaria del soggetto.

Particolarmente delicato appare, inoltre, il profilo previsto dal comma 4 dell'art. 3 del disegno di legge che dispone il rilascio di una certificazione telematica indicante il valore di rating del soggetto interrogante. L'utilizzo del termine "certificazione" e l'attribuzione di un rating sintetico potrebbero indurre gli utilizzatori della piattaforma ad attribuire a tale indicazione un valore valutativo o prognostico che eccede la reale portata informativa dei dati disponibili. Il rischio che si corre è quello di attribuire una apparente oggettività tecnica a valutazioni fondate su informazioni necessariamente parziali, oltre che di generare effetti reputazionali o decisionali non pienamente giustificati dal contenuto informativo effettivo del sistema.

In conclusione, si ritiene che, nell'ambito delle procedure di sovraindebitamento oggi disciplinate dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, la valutazione della situazione del debitore e della sostenibilità delle soluzioni proposte richieda normalmente un'analisi complessiva e qualitativa della posizione economico-patrimoniale che tenga conto delle cause dell'indebitamento, delle prospettive reddituali future, della composizione del nucleo familiare, nonché delle concrete possibilità di riequilibrio finanziario. L'impiego di indicatori sintetici o test automatizzati può assumere una funzione meramente informativa od orientativa, ma mai sostituire articolate valutazioni condotte sulla tipologia del sovraindebitamento.

Strettamente correlate a quelle sopra esaminate, appaiono le previsioni del Capo III del disegno di legge in ordine agli strumenti per l'utilizzo consapevole degli strumenti di debito. L'art. 10 (Bilancio familiare) del disegno di legge introduce norme in punto di «Bilancio familiare», prevedendo l'istituzione di una commissione costituita da due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dai rappresentanti delle associazioni di Enti del Terzo settore maggiormente rappresentative, nonché da un rappresentante della CONSOB, un rappresentante della Banca d'Italia e un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani con il compito di definire le linee guida per la costruzione e l'individuazione degli elementi base del bilancio familiare. La stessa disposizione, al comma 2, prevede che il «Bilancio familiare» da redigere secondo le suesposte linee guida è reso disponibile

---

attraverso l'applicazione informatica «App IO». Nel comma 3 viene stabilito, infine, il Bilancio familiare rappresenta lo strumento di autovalutazione attraverso il quale fa crescere la consapevolezza a livello personale e familiare circa i mezzi finanziari a disposizione, i limiti di spesa sostenibile e la capacità di adempiere regolarmente ai propri debiti anche di natura tributaria.

Considerato quanto sopra, pur con le precisazioni prima effettuate in ordine alla valenza puramente orientativa di eventuali sistemi o strumenti di prevenzione, si ritiene che qualora si intenda dare seguito al disegno di legge, nelle commissioni e nei tavoli istituiti, sia per la predisposizione degli strumenti predittivi delle situazioni di potenziale crisi da sovraindebitamento da individuarsi tramite la pubblicazione di un decreto dirigenziale di futura emanazione, sia per la redazione di linee guida sul Bilancio familiare la partecipazione dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili non possa essere trascurata, trattandosi di tematiche e argomenti in cui gli iscritti al nostro Albo professionale vantano per riconoscimento di una legge dello Stato specifiche competenze tecniche specialistiche che possono mettere a servizio delle istituzioni.

## **1.2. Servizi di consulenza sul debito**

Di interesse si mostrano anche le previsioni contenute negli artt. 4 e ss. relative ai servizi di consulenza sul debito che, come chiarisce il testo del disegno di legge n. 1434 devono essere organizzati nel rispetto del principio di indipendenza e professionalità, oltre che di gratuità e universalità per il soggetto finanziato. Come chiarisce il disegno di legge, quest'ultimo deve essere messo nella posizione di poter avere la più ampia comprensione degli effetti e dei rischi connessi alla conclusione di un contratto di credito; il servizio di consulenza è dunque ideato con la finalità di tutelare il debitore ed è orientato a fornire una valutazione preventiva della capacità di rimborso, in funzione della complessiva situazione personale, patrimoniale economica e finanziaria del sovraindebitato.

Il servizio di consulenza è svolto da specifici organismi di consulenza (art. 5) costituiti dagli OCC che in qualità di ente promotore dell'iniziativa deve favorire la partecipazione delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali e, ove costituiti, di enti o associazioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura. Tali organismi devono essere iscritti presso il registro tenuto presso il Ministero della giustizia di cui al decreto del Ministero della giustizia 24 settembre 2014, n. 202.

---

Le richiamate disposizioni potrebbero risultare compatibili con la vigente normativa, se non altro perché come già accennato, il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza attribuisce agli OCC compiti di composizione assistita delle crisi da sovraindebitamento, che, con gli opportuni adattamenti e tramite professionisti altamente qualificati e specializzati nelle materie di cui si discorre potrebbero ricomprendere anche servizi di consulenza sul debito. Nel disegno di legge, però, l'organismo di consulenza sul debito è tenuto a sottoscrivere apposite convenzioni biennali con gli Enti del Terzo settore iscritti al RUNTS per l'erogazione dei servizi di consulenza sul debito (art. 6, comma 1).

Sempre stando al disegno di legge gli enti convenzionati che offrono servizi di consulenza sul debito devono fornire assistenza personalizzata di natura tecnica, giuridica e psicologica a soggetti che incontrano o che potrebbero incontrare, con elevato grado di certezza, difficoltà nel rispettare impegni finanziari già in essere o derivanti da nuove forme di finanziamento comunque denominate (art. 6, comma 3). Non è tutto. Il disegno di legge precisa che il creditore debba indirizzare preventivamente il soggetto da finanziare o finanziato verso servizi di consulenza del debito offerti da Enti del Terzo settore iscritti al RUNTS – orientando la consulenza:

- a) in caso di nuova richiesta di finanziamento comunque denominato, quando il soggetto richiedente presenta un rating rientrante nella classe di rischio più elevata;
- b) nel caso di regolare inadempimento nella restituzione di finanziamenti comunque denominati.

Sulla valenza del rating già si è detto; suscita alcune perplessità l'aver previsto gli Enti del Terzo settore nella nuova veste di consulenti del debito dei soggetti a rischio sovraindebitamento. Si tratta di funzioni ben distanti dalle attività di interesse generale individuate nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117<sup>1</sup> che gli Enti del Terzo settore esercitano in via esclusiva o principale, e astrattamente riconducibili alle attività diverse che gli stessi Enti del Terzo settore possono esercitare a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale. Per giustificare la novità, l'art. 9 del disegno di legge prevede l'istituzione di un'apposita sezione nell'albo unico dei consulenti finanziari di cui all'art. 31 d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (TUIF) dove iscrivere gli Enti del Terzo settore che erogino per statuto servizi di consulenza.

Anche tale previsione avvalora le nostre perplessità, considerato che l'iscrizione nell'albo di cui all'art. 31 TUIF, viste le ricadute per la tutela dell'interesse pubblico sotteso, è

<sup>1</sup> Meglio noto come Codice degli Enti del Terzo settore.

---

subordinata all'accertamento del possesso di rigorosi criteri valutativi che tengono conto di un'adeguata conoscenza specialistica e di pregressa esperienza professionale in tali settori.

### **1.3. Tutela anticipatoria dell'unica abitazione di proprietà del debitore**

Si passa a esaminare le previsioni relative al Capo IV recante disposizioni per la tutela anticipatoria dell'unica abitazione di proprietà del debitore (art. 11).

Il disegno di legge prevede che in caso di inadempimento di tre rate consecutive nella restituzione del mutuo concesso garantito da ipoteca iscritta sull'unico immobile di proprietà del sovraindebitato, il debitore si possa avvalere dei servizi di consulenza sul debito erogati dal Enti del Terzo settore iscritti al RUNTS per valutare la propria capacità di rimborso del debito. Se a seguito della valutazione dell'Ente del Terzo settore emerge il concreto rischio di incapacità di rimborso del debito, lo stesso Ente rilascia un'attestazione circa le ragioni che dimostrano il concreto rischio di emersione di una crisi da sovraindebitamento. Il disegno di legge non specifica le responsabilità dell'Ente del terzo settore e attribuisce all'Ente del Terzo settore una prerogativa che nel quadro normativo vigente rientra tra quelle riconosciute agli OCC, complicando un procedimento che potrebbe essere connotato da maggiore semplicità restando aderenti alle attuali funzioni svolte dagli OCC e dagli Enti del Terzo settore. L'art. 11, comma 4, del disegno di legge precisa, infatti, che l'Ente del Terzo settore e l'OCC predispongono una proposta di accordo di ristrutturazione del debito residuo con indicazione delle scadenze e modalità di pagamento, da depositare presso il tribunale del luogo ove il debitore ha la residenza, sottraendo all'OCC le funzioni di assistenza per la presentazione della domanda che fino a oggi hanno connotato l'attività dell'OCC. A quanto sopra si aggiunga che, con il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, gli OCC sono chiamati a indicare nella propria relazione se l'ente finanziatore abbia tenuto conto del merito creditizio del debitore, valutato in relazione al suo reddito disponibile, dedotto l'importo necessario a mantenere un dignitoso tenore di vita.

Le disposizioni successive si vanno inevitabilmente a innestare sulle norme di tipo processuale che connotano le vigenti procedure di composizione della crisi fino all'omologazione da parte del tribunale, descrivendo un subprocedimento che dovrebbe essere necessariamente coordinato con quanto già previsto nell'art. 67, comma 5, CCII.

È utile ricordare, infatti, che il vigente art. 67, comma 5, CCII chiarisce come la proposta rivolta ai creditori possa prevedere anche il rimborso alla scadenza convenuta, delle rate a scadere del contratto di mutuo garantito da ipoteca iscritta sull'abitazione principale, del

---

debitore se lo stesso, alla data del deposito della domanda, ha adempiute le proprie obbligazioni o se il giudice lo autorizza al pagamento del debito per capitale e interessi scaduto a tale data.

Si tratta, come chiarito dalla relazione illustrativa del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di norma introdotta per recepire le istanze rinvenienti dalla prassi giurisprudenziale e degli OCC con cui si introduce una deroga espressa alle regole del concorso, favorendo l'accesso alla procedura da parte del consumatore e tenendo al di fuori del concorso il mutuo contratto sull'abitazione principale e garantito da ipoteca, con ciò facendo restare esclusa dal perimetro della procedura l'abitazione principale su cui grava siffatta ipoteca.

Considerata dunque la normativa vigente le disposizioni del disegno di legge non potrebbero conoscere concreta applicazione.

#### **1.4. Conclusioni**

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nell'evidenziare le novità introdotte con il Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza anche nella materia del sovraindebitamento, ritiene non condivisibili le proposte contenute nel disegno di legge n. 1434 che, in larga misura, appaiono oggi superate a opera dell'importante intervento riformatore attuato con lo stesso Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza che ha modificato e integrato, sia la legge fallimentare, sia la legge 27 gennaio 2012 n. 3.

Ciò posto, sarebbe auspicabile che, ogni eventuale iniziativa volta a promuovere la diffusione di strumenti finalizzati a prevenire l'insorgenza delle crisi da sovraindebitamento o a introdurre modalità di valutazione e servizi di consulenza specifica sul ricorso al credito da parte del consumatore o dell'impresa minore, consideri il coinvolgimento di esperti di settore. Sotto questo angolo di visuale, i Commercialisti, per via delle loro competenze tecniche specifiche possono fornire un importante apporto allo sviluppo di eventuali futuri progetti. L'evoluzione complessa della normativa in materia del credito e del risparmio (si veda l'attuale riforma del TUIF in corso di approvazione) richiede il supporto di professionisti altamente specializzati e non di soggetti avulsi da tali ambiti professionali e, attualmente, il Commercialista non è più soltanto un tecnico degli aspetti contabili e fiscali, bensì anche consulente sulle questioni economiche e giuridiche chiamato ad affiancare imprese e consumatori nella gestione dei rapporti con gli intermediari, nella prevenzione dei rischi finanziari e nella tutela dei propri diritti.

---

## **2. Disegno di legge “Modifiche alla disciplina relativa all’iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento”**

Il disegno di legge n. 1397 si compone di quattro articoli tramite i quali si torna a modificare il testo delle disposizioni del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, già ampiamente rimaneggiato dal d.lgs. 13 settembre 2024, n. 136<sup>2</sup>.

Le modifiche non sembrano essere giustificate dall’esigenza di favorire l’efficienza delle procedure e del sistema degli strumenti di regolazione della crisi da sovraindebitamento: piuttosto con le medesime si favorisce una sovrapposizione di testi normativi che non aiuterebbe i soggetti sovraindebitati, diretti interessati dalla normativa, i professionisti e i giudici tenuti ad applicare le nuove regole del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza. È noto, infatti, che tra gli elementi di frizione alla competitività del sistema economico italiano viene annoverata l’instabilità normativa dalla quale origina la difficoltà di ottenere giudicati uniformi sul territorio; inoltre, differentemente da quanto si precisa nel disegno di legge n. 1397, gli OCC hanno ben funzionato sin dalla loro istituzione, avvenuta a opera della legge 27 gennaio 2012, n. 3 e del successivo decreto del Ministero della giustizia 24 settembre 2014, n. 202. L’aspetto è importante perché non convince quanto riportato nella relazione di accompagnamento e di presentazione del disegno di legge per la quale *“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”*.

Al riguardo, è doveroso annotare che gli OCC operano sotto la diretta vigilanza del Ministero della giustizia e non sotto la vigilanza e gli ordini professionali o degli altri enti pubblici abilitati a costituirli al loro interno. Per previsione normativa, infatti, il Ministero provvede alla tenuta del registro degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento (artt. 1 e ss. D.M. n. 202/2014) e lo stesso Ministero può disporre la sospensione dell’OCC dal registro per perdita dei requisiti e la cancellazione dal registro anche nei casi gli OCC non abbiano svolto almeno tre procedimenti di gestione della crisi nel corso di un biennio (art. 8 D.M. n. 202/2014). L’inefficienza degli OCC, allora, verrebbe prontamente sanzionata dall’ufficio competente del Ministero della giustizia.

<sup>2</sup> Recante “Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14” ed entrato in vigore il 28 settembre 2024.

---

Sembrerebbe differente l'obiettivo che si intende perseguire con il disegno di legge n. 1397. Come efficacemente sintetizzato nella stessa relazione illustrativa, il disegno di legge intende superare l'assistenza obbligatoria dell'OCC nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione controllata - disciplinate nel Capo II del Titolo IV e nel Capo IX del Titolo V del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - riconoscendo al debitore la possibilità di rivolgersi direttamente a un professionista iscritto nell'elenco di cui all'art. 356 CCII.

Non può trascurarsi la circostanza che con tali modifiche, verrebbe rivoluzionato l'attuale impianto normativo del Codice della crisi, incentrato sul ruolo proattivo, di supporto tecnico e professionale dell'OCC, nel solco di quanto già previsto nell'abrogata legge n. 3/2012 che, solo limitatamente al regime transitorio intercorrente tra data di entrare in vigore della stessa legge n. 3/2012 e la data di entrata in vigore delle disposizioni del decreto ministeriale 24 settembre 2014, n. 202, stabiliva la possibilità di nominare per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni attribuiti agli OCC un professionista o da una società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 della legge fallimentare, ovvero un notaio, nominati dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato. Si tratterebbe di un ritorno al passato, recuperando la figura del professionista facente funzioni di OCC prevista nel predetto regime transitorio.

Sul punto, è noto che la vigente formulazione del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza prevede ancora che un professionista o una società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'art. 358 CCII possano essere nominati dal presidente del tribunale o da un giudice dallo lui delegato per svolgere le funzioni e i compiti dell'OCC (auspicando che la scelta ricada, ove possibile, tra i gestori iscritti nel registro degli organismi di composizione della crisi disciplinato dal decreto del Ministero della giustizia 24 settembre 2014, n. 202), ma subordina tale evenienza all'assenza di un OCC istituito nel circondario del tribunale competente.

Pertanto, oltre ai riportati profili di incompatibilità con la vigente normativa relativa alle prerogative degli OCC, come disciplinate nel decreto del Ministero della giustizia 24 settembre 2014, n. 202 (il quale, stando all'art. 4 del disegno di legge in esame, andrebbe necessariamente adeguato alle nuove disposizioni), la modifica suggerita nel disegno di legge n. 1397 priverebbe di significato l'attuale sistema degli elenchi e dei registri previsti nella disciplina della crisi di impresa nel quale, accanto all'elenco di cui all'art. 356 CCII destinato a includere i soggetti con funzione di gestione e controllo e i professionisti

---

indipendenti incaricati delle attestazioni negli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e nelle procedure liquidatorie c.d. maggiori, il legislatore ha previsto il registro degli OCC in cui intendono iscriversi quanti vogliono accettare incarichi nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, dopo lo svolgimento di un percorso formativo *ad hoc* che tenga conto delle peculiarità di tali crisi.

Si evidenzia, infine, che ogni ulteriore previsione circa le modalità di funzionamento e la tempistica negli adempimenti degli OCC, laddove non trovi riscontro nella normativa del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, possa essere integrata con le indicazioni di prassi fornite dai tribunali e dai modelli di regolamento diffusi per gli OCC dagli ordini professionali che li hanno istituiti.

Al riguardo, è doveroso segnalare che gli OCC istituiti all'interno degli ordini professionali dei Commercialisti o tra gli ordini professionali in associazione tra di loro cui partecipano ordini dei Commercialisti si soffermano in maniera puntuale sugli aspetti pratici anche correlati alla fase dell'istruttoria della pratica e dei successivi adempimenti, fornendo indicazioni esaustive.

Per i riportati motivi il disegno di legge n. 1397 non può trovare ampia condivisione da parte del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.