



SENATO della REPUBBLICA – Commissione Giustizia

Audizione 12.03.2026

Disegno di legge n. 1434 – Norme sulla tutela anticipatoria della crisi da sovraindebitamento



Signor Presidente, Illustri Senatrici e Senatori,

si ringrazia per l'opportunità concessa all'Associazione Nazionale Commercialisti di poter esprimere la propria posizione rispetto ad una tematica di grande rilevanza non solo economica, ma anche sociale.

Appare evidente che se più di 7 milioni di soggetti tra privati cittadini, piccoli imprenditori, professionisti e lavoratori autonomi, tutti soggetti non fallibili e perciò esclusi dalle ordinarie procedure concorsuali, si trovano in condizioni di grave squilibrio economico-finanziario, senza un intervento teso a tutelare tali soggetti dalle gravissime conseguenze connesse al sovraindebitamento, non solo viene pregiudicata la stabilità finanziaria delle famiglie e la tenuta dell'intero tessuto sociale, ma a risentirne è il sistema Paese. Tanto più che il dramma e le conseguenze del sovraindebitamento non ricadono solo sui soggetti indebitati, ma vengono duplicati in quanto si ripercuotono anche sui creditori che, spesso, sono altrettanto economicamente vulnerabili. Si origina così un cortocircuito dagli effetti devastanti che coinvolge l'intero equilibrio economico e sociale del Paese.

La nostra Associazione plaude, dunque, all'iniziativa in esame che si propone di rafforzare la tutela del debitore civile e del consumatore, introducendo strumenti preventivi per famiglie e piccoli imprenditori in difficoltà economica, promuovendo e favorendo così una maggiore consapevolezza economica sia individuale che familiare, che si traduce in giustizia sociale, sostegno alla cittadinanza e, ribadiamo, in salvaguardia degli equilibri economico-sociali dello Stato.

L'impianto normativo si articola su quattro assi principali:

- istituzione della piattaforma telematica "Debito sostenibile";
- creazione di organismi di consulenza sul debito e relativo Fondo di sostegno;
- strumenti di tutela dell'abitazione principale;
- promozione del bilancio familiare come strumento di autovalutazione.

I nostri rilievi, criticità e suggerimenti, elencati di seguito, hanno lo scopo di implementare la proposta di legge al fine di renderla ancor più organica rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

È ormai noto che il sovraindebitamento è definito come una situazione consolidata di squilibrio tra quelle che sono le obbligazioni assunte da un soggetto e il suo patrimonio, che a sua volta

costituisce l'entità liquidabile per far fronte all'indebitamento stesso; squilibrio che può arrivare a comportare un'incapacità definitiva ad adempiere con regolarità ai propri debiti.

Come espresso in premessa, il DDL 1434, in tema di sovraindebitamento, si riferisce a persone fisiche, famiglie, piccoli imprenditori o professionisti, cioè a soggetti non fallibili in quanto non rientranti nelle procedure fallimentari ordinarie.

I principali obiettivi del disegno di legge 1434 sono la protezione anticipata e la possibilità di ristrutturare i debiti prima che la situazione diventi irreversibile, mediante gli step e le procedure di seguito meglio specificate:

2

- **Prevenzione:** la piattaforma “Debito sostenibile” (art. 3) e il bilancio familiare (art. 10) mirano a intercettare precocemente situazioni di squilibrio finanziario, riducendo il rischio di insolvenze irreversibili.
- **Universalità e gratuità:** i servizi di consulenza sul debito sono resi gratuitamente per i cittadini, con copertura finanziaria a carico di fondi pubblici e privati (art. 4).
- **Coinvolgimento del Terzo Settore:** valorizzazione di enti e associazioni che già operano nel contrasto all'usura e nel sostegno alle famiglie indebitate (art. 6).
- **Fondo per la tutela anticipatoria:** la dotazione di 200 milioni annui rappresenta un impegno significativo per garantire la sostenibilità del sistema (art. 7).
- **Tutela sociale:** particolare attenzione è rivolta alla salvaguardia dell'abitazione del debitore, con l'istituzione del “Fondo salva casa” (art. 12).

Tali obiettivi, a nostro parere, potrebbero non sortire il lungimirante fine stabilito a causa di alcune criticità che di seguito riportiamo:

○ **Certificazione telematica contenente valori di rating**

L'articolo 3 del DDL 1434 introduce la possibilità di ottenere, tramite la piattaforma “Debito sostenibile”, una certificazione telematica contenente valori di rating. L'intento è condivisibile: fornire al cittadino uno strumento di autovalutazione e di maggiore consapevolezza rispetto alla propria situazione finanziaria.

Tuttavia, occorre evitare che tale certificazione, pur concepita come facoltativa, diventi nella prassi un requisito obbligatorio per l'accesso al credito. Le banche e gli intermediari finanziari, infatti, potrebbero considerarla un documento indispensabile per istruire le pratiche di finanziamento, trasformando così uno strumento di prevenzione in una nuova barriera burocratica.

Va ricordato che l'ordinamento già prevede, all'art. 124-bis del Testo Unico Bancario (D.Lgs. 385/1993), l'obbligo per i finanziatori di effettuare una valutazione del merito creditizio del consumatore, basata su informazioni adeguate e sull'accesso a banche dati come CRIF e Centrale Rischi. La responsabilità della valutazione è dunque già posta in capo al soggetto erogatore del credito, non al cittadino richiedente.

Vero è che dal comma 7 si evince che non è un obbligo per il cittadino, ma un documento “facoltativo”, tuttavia, nella prassi bancaria rischierebbe di diventare condizione di fatto per l'accesso al credito: le banche potrebbero richiederlo sistematicamente come requisito aggiuntivo.

Esclusivamente per questa ragione proponiamo che al comma 5, dopo le parole: «*rilascia una certificazione telematica*» vengano aggiunte le seguenti: «*avente esclusivamente finalità informativa e di autovalutazione per il debitore*».

○ **Organismo di consulenza sul debito.**

L'articolo 5 prevede la nascita di un nuovo organismo sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia, con il compito di sottoscrivere con gli enti del Terzo Settore apposita convenzione di durata biennale per l'erogazione dei servizi di consulenza sul debito. Tali servizi appaiono sovrapponibili a quelli già svolti dagli organismi di composizione della crisi (OCC) quali enti normati dalla legge n. 3 del 27/01/2012 che li identifica come enti terzi, imparziali ed indipendenti a cui il debitore può rivolgersi per gestire la crisi con i creditori. Tali enti insistono presso enti pubblici ed organismi di mediazione costituiti, tra gli altri, presso le Camere di Commercio e Ordini professionali (commercialisti, avvocati, notai). Anche tali enti sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Giustizia che, con Decreto Ministeriale del 24 settembre 2014 n. 202, ha stabilito, tra l'altro, i criteri per l'iscrizione e le modalità di aggiornamento professionale. In considerazione a quanto predetto, ravvisiamo il rischio di creare nuove strutture depotenziando le attività di quelle già esistenti, con conseguente aumento dei costi amministrativi e delle procedure burocratiche, con altresì rischio di indurre in confusione la platea degli utenti.

○ **Competenze dell'organismo di consulenza del debito**

L'articolo 6 della proposta di legge 1434 attribuisce agli enti del Terzo Settore "...l'erogazione di servizi di consulenza sul debito nel rispetto dei principi di cui all'articolo 3.", legittimando i medesimi allo svolgimento di attività di consulenza finanziaria con la creazione di un apposito Registro. Anche in tale caso, si ravvisa una impropria attribuzione di competenze, in quanto gli enti del Terzo Settore convenzionati sono enti abilitati a fornire "assistenza personalizzata di natura tecnica, giuridica e psicologica", non alla fornitura di consulenza per la quale, come precisato in precedenza, esistono già enti preposti vigilati dal Ministero della Giustizia. Anche in tal caso, quindi, si correrebbe il rischio di indurre in confusione la platea degli utenti. Più consona sarebbe l'attribuzione agli enti del Terzo Settore delle attività di assistenza in connubio con l'attività di consulenza fornita dagli OCC, che già svolgono attività di supporto e gestione delle crisi da sovraindebitamento, con competenze tecniche e professionali certificate.

Tabella comparativa

Nuovi strumenti previsti dal DDL 1434	Strutture/figure già esistenti	Possibile razionalizzazione
Organismi di consulenza sul debito	OCC e gestori della crisi	Affidare agli OCC la funzione di consulenza, evitando duplicazioni
Certificazione rating tramite piattaforma	Centrale rischi + valutazioni bancarie	Integrare i sistemi esistenti, senza introdurre obblighi aggiuntivi
Fondo tutela anticipatoria (200 mln)	Fondi OCC + Fondo incipienti (2025)	Coordinare i fondi, evitando frammentazione
Sezione consulenti sul debito nell'albo	Commercialisti, avvocati, consulenti finanziari	Valorizzare professionisti già iscritti, con compenso a carico dei Fondi

A completamento di quanto sopra esposto, l'Associazione Nazionale Commercialisti sottopone un'ulteriore proposta in merito all'accesso al Fondo da parte degli incapienti, derivante dall'avere conoscenza di una criticità presente nel "codice della crisi" per quanto riguarda la procedura delle "Esdebitazione dell'incapiente" (cioè un soggetto *"che non ha alcuna risorsa disponibile"*), che per tale ragione a volte non può accedere al disposto ex legge 3/2012 (sovraindebitamento). Nel merito, infatti, con la Legge 30.12.2024 n. 207 (Legge di Bilancio 2025), è stato istituito "Il Fondo per l'Esdebitazione degli Incapienti", progettato per garantire l'accesso alla procedura di esdebitazione per i debitori incapienti, ovvero coloro che non hanno le possibilità economiche per affrontare le spese procedurali. Questo fondo copre le spese necessarie per l'accesso all'esdebitazione, permettendo ai debitori meritevoli di ottenere la cancellazione dei debiti residui e di avere così una seconda chance. Attualmente, pur essendo stato previsto un fondo di 500.000 euro per concedere contributi a tali debitori, non sono ancora state stabilite le procedure di accesso in quanto saranno stabilite successivamente dal Ministero della Giustizia.

4

Pertanto nel DDL in oggetto, potrebbe essere affrontata in modo organico la questione dell'esdebitazione degli incapienti, già prevista dal Codice della crisi. La recente istituzione del Fondo per l'Esdebitazione degli Incapienti (Legge di Bilancio 2025) potrebbe essere coordinata con il presente DDL. Pertanto, si propone di inserire un articolo aggiuntivo, l'articolo 12-bis (che si riporta di seguito), che disciplini l'accesso al Fondo per l'Esdebitazione degli Incapienti tramite gli OCC, garantendo così una reale seconda chance ai soggetti più fragili.

Art. 12-bis - (Fondo per l'esdebitazione degli incapienti)

1. Al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura di esdebitazione di cui al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, viene stabilito che la gestione delle istanze di accesso al Fondo istituito presso il Ministero della Giustizia, cosiddetto Fondo per l'esdebitazione degli incapienti, è delegata agli Organismi di composizione della crisi (O.C.C.), i quali, in sede di valutazione della meritevolezza del debitore, possono attivare direttamente la richiesta di copertura delle spese a valere sul Fondo.
2. Con decreto del Ministero della Giustizia, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti: a) i criteri di accesso al Fondo; b) le modalità di erogazione dei contributi; c) i controlli sulla corretta destinazione delle risorse; d) le forme di rendicontazione da parte degli O.C.C.
3. L'accesso al Fondo non comporta oneri di restituzione a carico del debitore e non pregiudica l'applicazione delle ulteriori misure di tutela previste dalla presente legge.

Conclusioni

Il DDL 1434 rappresenta un passo importante verso una politica di prevenzione del sovraindebitamento, che si auspica possa:

- prevenire dissesti patrimoniali irreversibili a carico delle famiglie, con danni all'intera collettività;
- evitare nuove barriere burocratiche;
- valorizzare le professionalità già esistenti;
- garantire un coordinamento efficace dei fondi e delle competenze e, conseguentemente,

rappresentare un connubio di tutela sociale, efficienza economica e sostenibilità istituzionale.

Da ultimo, si rappresenta una tabella riassuntiva contenente le variazioni al disegno di legge 1434 proposte della nostra Associazione.

Proposte di emendamento al Disegno di Legge n. 1434

5

Suggerimenti di modifica/abrogazione

Articolo	Criticità	Proposta di modifica/abrogazione
Art. 2, lett. c)	Definizione di “servizi di consulenza sul debito”	Sostituire con: “ <i>servizi di assistenza e orientamento sul debito, di natura informativa ed educativa, non riconducibili ad attività riservate per legge a professionisti abilitati</i> ”
Art. 3	Chiarire che la certificazione telematica ha valore meramente informativo e facoltativo	al comma 5, dopo le parole: « <i>rilascia una certificazione telematica</i> » aggiungere le seguenti: « <i>avente esclusivamente finalità informativa e di autovalutazione per il debitore</i> ».
Art. 4-6	ETS incaricati di “consulenza”	Sostituire, ovunque sia riferito ad attività affidate o da convenzionare con Enti del Terzo Settore, il termine “ <i>consulenza</i> ” con “ <i>assistenza</i> ” o “ <i>supporto</i> ”, chiarendo che non si tratta di consulenza finanziaria/professionale.
In particolare per l’art 4	Articolo 4 (Caratteristiche generali dei servizi di consulenza sul debito)	Emendamento: dopo il comma 1, aggiungere il seguente: « <i>1-bis. I servizi di consulenza preventiva di cui al presente articolo sono affidati agli Organismi di Composizione della Crisi (OCC) di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, per il tramite dei professionisti iscritti agli ordini professionali accreditati presso i medesimi Organismi, gestori della crisi. Resta fermo il principio della gratuità del servizio per gli utenti, mentre i compensi spettanti agli OCC e ai professionisti sono corrisposti secondo le modalità previste dai commi 4 e 5.</i> »
In particolare per l’art. 5	“ Organismi di Consulenza ” – NOTE: Soppressione o riformulazione dell’art. 5, prevedendo che le funzioni di “organismo di consulenza sul debito” siano attribuite direttamente agli OCC già iscritti al registro del	Riformulare: 1. All’articolo 5, le parole: « <i>procedono alla costituzione degli organismi di consulenza sul debito</i> » sono sostituite dalle seguenti: « <i>svolgono altresì funzioni di assistenza preventiva sul debito, senza necessità di costituire nuovi organismi</i> ». 2. Conseguentemente, ovunque ricorra nel testo della legge, le parole: « <i>organismi di consulenza sul debito</i> » sono sostituite dalle parole: « <i>Organismi di composizione della crisi di cui all’articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3</i> ».

Articolo	Criticità	Proposta di modifica/abrogazione
	Ministero della Giustizia. Inserire un inciso che chiarisca: “Le funzioni di prevenzione e assistenza previste dal presente articolo sono svolte dagli Organismi di composizione della crisi di cui all’art. 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, già dotati di Professionisti accreditati e formati in materia di sovraindebitamento.”	3. Dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «<i>1-bis. Le funzioni preventive di cui al presente articolo sono attribuite agli Organismi di composizione della crisi (OCC) già iscritti nel registro tenuto presso il Ministero della Giustizia, i quali, avvalendosi di professionisti accreditati e formati in materia di sovraindebitamento, assicurano l’assistenza ai soggetti interessati.</i>».
In particolare per l’art. 6	Articolo 6 (Competenze dell’organismo di consulenza sul debito e convenzioni con enti del Terzo settore). Effetti della riformulazione: • Elimina la duplicazione: non si crea un nuovo organismo parallelo, ma si valorizzano gli OCC già esistenti. • Ruoli chiari: agli ETS resta il compito sociale di accompagnamento e sostegno, mentre la valutazione tecnico-finanziaria rimane in capo ai professionisti in seno agli OCC. • Coerenza normativa: si mantiene l’impianto della legge 3/2012 e del Codice della crisi,	1.All’articolo 6, comma 1, le parole: «<i>L’organismo di consulenza sul debito sottoscrive con enti del Terzo settore iscritti al Registro unico nazionale previsto dal codice del Terzo settore (...) apposita convenzione di durata biennale per l’erogazione di servizi di consulenza sul debito</i>» sono sostituite dalle seguenti: «<i>Gli Organismi di composizione della crisi di cui all’articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, possono avvalersi, mediante convenzioni, del supporto degli enti del Terzo settore iscritti al Registro unico nazionale, limitatamente ad attività di assistenza documentale, sociale e di orientamento, restando ferme le attività riservate ai professionisti abilitati.</i>». 2.Al comma 3, le parole: «<i>Gli enti convenzionati che offrono servizi di consulenza sul debito devono fornire un’assistenza personalizzata di natura tecnica, giuridica e psicologica</i>» sono sostituite dalle seguenti: «<i>Gli enti convenzionati forniscono attività di assistenza sociale, psicologica e documentale, in coordinamento con gli OCC e con i professionisti abilitati incaricati della gestione della crisi.</i>». 3.Conseguentemente, ovunque ricorra nel testo della legge, le parole: «<i>organismi di consulenza sul debito</i>» sono sostituite dalle parole: «<i>Organismi di composizione della crisi (OCC)</i>».

Articolo	Criticità	Proposta di modifica/abrogazione
	evitando conflitti interpretativi.	
In particolare per l'art 8	Articolo 8	1. Variare il titolo di tale articolo “<i>Servizi di consulenza sul debito nelle procedure di composizione della crisi</i>” con “<i>Servizi di ASSISTENZA e consulenza sul debito nelle procedure di composizione della crisi</i>” ; Emendamento: Al comma 1, dopo le parole «enti del Terzo Settore» aggiungere: «<i>nonché dagli Organismi di Composizione della Crisi e dai professionisti commercialisti accreditati presso i medesimi Organismi</i>»; Emendamento. Al comma 3, dopo le parole memoria difensiva, aggiungere “<i>redatta e sottoscritta da professionisti “gestori della crisi” iscritti ad un OCC, commercialisti e professionisti iscritti all’Albo dei Gestori della Crisi presso il Tribunale; costi a carico del Fondo come previsto all’art. 4 commi 4 e 5.</i>”
Art. 9	Iscrizione ETS all'albo dei consulenti finanziari	Abrogare l'intero articolo o limitarlo a un registro informativo per quelli che prestano i servizi di assistenza di cui al presente DD. LL. presso il Ministero della Giustizia, senza confusione con l'albo dei consulenti finanziari.
Art. 11	ETS valutano capacità di rimborso e predispongono accordi	Riformulare: gli ETS possono fornire assistenza documentale e sociale, mentre la valutazione economico-finanziaria e la proposta di ristrutturazione restano in capo a OCC e professionisti abilitati.
