

Sovraindebitamento

Il sovraindebitamento alla prova della riforma del diritto fallimentare

di Nicola Soldati



Nello schema di disegno di legge delega recentemente approvato dal Governo è stata prevista una revisione della L. 27 gennaio 2012, n. 3 che ha introdotto, per la prima volta, nel nostro ordinamento giuridico un'apposita procedura per la riorganizzazione dei debiti degli imprenditori sotto soglia fallimentare, vale a dire dei soggetti che non possono fallire e che nemmeno possono beneficiare delle procedure di definizione della crisi previste dalla legge fallimentare, quali gli accordi di ristrutturazione dei debiti (art. 182 *bis* l. fall.) e il concordato preventivo (art. 160 l. fall.) e ha esteso l'utilizzo di tale procedura anche in capo ai consumatori.

La L. n. 3 del 2012, come si evince dal suo stesso titolo "disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento" (1), è intervenuta, da un lato, a modificare la disciplina vigente in tema di usura e estorsione, al fine di superare i problemi emersi nell'applicazione delle leggi n. 108 del 1996 (2) e n. 44 del 1999 (3) e, dall'altro, ad introdurre, in una più generale prospettiva preventiva, una nuova tipologia di procedura per comporre le crisi di liquidità di quei debitori (4), in relazione ai quali non trovano applicazione le ordinarie procedure

concorsuali di cui al R.D. 16 marzo 1942, n. 267 (5).

La composizione di tali tipologie di crisi ha assunto oggi una portata generale (6) perché si applica a tutti i debitori non contemplati nell'art. 1 l. fall. che, in caso di difficoltà finanziarie e patrimoniali, avevano unicamente la possibilità di definire i propri debiti attraverso un percorso stragiudiziale con il proprio ceto creditorio in posizione di netta suditanza ed inferiorità, soprattutto nei confronti del sistema bancario (7).

Grazie alla L. n. 3 del 2012 è stata così colmata quella lacuna del nostro ordinamento giuridico (8)

(1) In *G.U.*, 30 gennaio 2012, n. 24.

(2) L. 7 marzo 1996, n. 108, recante: "Disposizioni in materia di usura", in *G.U.*, 9 marzo 1996, n. 58, Suppl. ord., n. 44.

(3) L. 23 febbraio 1999, n. 44, recante: "Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura", in *G.U.*, 3 marzo 1999, n. 51.

(4) Di Marzio, *Sulla composizione negoziale delle crisi da sovraindebitamento (note a margine dell'AC n. 2364)*, in *Dir. fall.*, 2010, I, 659; Pacchi, *Il sovraindebitamento. Il regime italiano*, in *Riv. dir. comm.*, 2012, I, 674; Porreca, *L'insolvenza civile*, in *Di-done* (a cura di), *Le riforme della legge fallimentare*, II, Torino, 2009, 2081.

(5) R.D. 16 marzo 1942, n. 267, recante: "Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa", in *G.U.*, 6 aprile 1942, n. 81.

(6) Rispoli Farina, *La nuova disciplina del sovraindebitamento del consumatore*, in *AA.VV.*, *Problemi attuali di diritto privato. Studi in memoria di Nicola Di Prisco*, Torino, 2016, 891; Angelici - G.B. Ferri, *Manuale di diritto commerciale*, XIV ed., Milano, 2015, 821; Nigro, Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese*, *Le*

procedure concorsuali, 3, Bologna, 2014, 549; Bonfatti, *Gli incentivi alla composizione negoziale delle crisi d'impresa: uno sguardo d'insieme*, in Bonfatti - Falcone (a cura di), *Le procedure di composizione negoziale delle crisi e del sovraindebitamento*, Milano, 2014, 33; Sciuto, *Il debitore civile sovraindebitato*, in Cian (a cura di), *Diritto commerciale*, Torino, 2014, II, 514.

(7) Montinaro, *Il sovraindebitamento del consumatore: diligenza nell'accesso al credito ed obblighi del finanziatore*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2015, 781.

(8) Circa le scelte compiute nei diversi ordinamenti, si vedano con i relativi riferimenti bibliografici: De Linz, *Spunti critici sulle nuove procedure di sovraindebitamento e ordinamenti a confronto*, in *Dir. fall.*, 2015, I, 482; Spooner, *Fresh Start or Stalemate? European Consumer Insolvency Law Reform and the Policy of Household Debt*, in *European Review of Private Law*, 3, 2013, 747; Rojas Elgueta, *L'esdebitazione del debitore civile: una rilettura del rapporto civil law-common law*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, I, 310; Vimsalu, *The Over-Indebtedness Regulatory System in the Light of the Changing Economic Landscape*, in *Juridica International*, XVII, 2010, 217; Presti - Stan-

che vedeva una disparità di trattamento tra debitore fallibile, da un lato, e debitore non fallibile, dall'altro, poiché riconosceva solo al primo, quale imprenditore individuale o socio illimitatamente responsabile, la possibilità di beneficiare dell'esdebitazione e che, al tempo stesso, precludeva l'accesso a qualsivoglia procedura da parte del soggetto non imprenditore.

L'iter che ha portato all'introduzione nel nostro ordinamento della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento è stato lungo e non poco sofferto, infatti, la prima disciplina era stata introdotta con il D.L. 22 dicembre 2011, n. 212 rubricato "Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile" (9); tuttavia, a seguito dell'introduzione della citata L. n. 3, a fare tempo dal 29 febbraio 2012, il decreto legge non è stato convertito nella parte relativa alle norme sul sovraindebitamento e la L. n. 3 del 2012 è divenuta l'unica disciplina di riferimento in materia.

Successivamente il c.d. decreto crescita *bis*, approvato il 4 ottobre 2012 (10), ha integrato e corretto la L. n. 3 del 2012, attraverso l'introduzione una serie di misure in materia di composizione della crisi del consumatore da sovraindebitamento ed allargando ai soggetti con debiti contratti al di fuori dell'attività professionale e d'impresa la possibilità di giungere ad un accordo con i propri creditori e

ciò in considerazione dell'attuale contesto di crisi economica che investe indifferentemente famiglie ed imprese (11).

Nell'estate del 2014 è stato, poi, emanato il D.M. 24 settembre 2014, n. 202, che ha rappresentato il completamento della normativa secondaria per l'ordinario funzionamento della procedura, con particolare riferimento all'individuazione dei requisiti e dei meccanismi di iscrizione presso il Ministero della giustizia degli Organismi di composizione della crisi (12), sostituiti nella fase transitoria dagli stessi professionisti (13).

Ora il Governo ha deciso di porre nuovamente mano alle procedure di sovraindebitamento attraverso un apposito DDL allo scopo, certamente pregevole, di addivenire ad un coordinamento delle norme in parola con quelle nuove procedure concorsuali oggetto di un più ampio e corposo intervento di novellazione.

II DDL di riforma delle procedure concorsuali

Come è noto, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia, ha approvato in data 10 febbraio 2016 (14) un disegno di legge delega (15), composto da 15 articoli, con cui conferire al Governo l'incarico di procedere alla predisposizione di un testo normativo avente ad oggetto la

ghellini - Vella (a cura di), *L'insolvenza del debitore civile. Dalla prigione alla liberazione*, in AGE, 2004, 221.

(9) D.L. 22 dicembre 2011, n. 212, recante: "Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile", in *G.U.*, 22 dicembre 2011, n. 297, convertito con modificazioni dalla L. 17 febbraio 2012, n. 10, in *G.U.*, 20 febbraio 2012, n. 42. In dottrina: Macario, *La nuova disciplina del sovra-indebitamento e dell'accordo di ristrutturazione per i debitori non fallibili*, in questa *Rivista*, 2012, 229; Fabiani, *Crescita economica, crisi e sovraindebitamento*, in *Corr. giur.*, 2012, 449; Terranova, *La composizione delle crisi da sovraindebitamento: uno sguardo d'insieme*, in Di Marzio - Macario - Terranova (a cura di), *Composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Milano, 2012, 7; Lo Cascio, *La composizione delle crisi da sovraindebitamento (Introduzione)*, in *Fall.*, 2012, 1021; Ferro (a cura di), *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012; Panzani, *La composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il d. l. 179/2012*, in *www.ilfallimentarista.it*, 2012; Ferro, *L'insolvenza civile*, in Ferro (a cura di), *Sovraindebitamento e usura*, Milano, 2012, 49; Guiotto, *La nuova procedura per l'insolvenza del soggetto non fallibile: osservazioni in itinere*, in *Fall.*, 2012, 21; Panzani, *Composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2012, I, 9; Ferri jr., *Sovraindebitamento, piccoli imprenditori e imprese piccole*, in *Riv. dir. comm.*, 2012, I, 423; Paciello, *Prime riflessioni (inevitabilmente) critiche sulla composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Riv. dir. comm.*, 2012, I, 83.

(10) D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante: "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", in *G.U.*, 19 ottobre 2012, n. 245, Suppl. ord. n. 194/L, convertito con modificazioni dalla L.

17 dicembre 2012, n. 221, in *G.U.*, 18 dicembre 2012, n. 294, Suppl. ord. n. 208.

(11) Battaglia, *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della L. n. 3/2012*, in *Fall.*, 2013, 1436; Manente, *Gli strumenti di regolazione delle crisi da sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Introduzione alla disciplina della L. 27 gennaio 2012, n. 3, dopo il c. d. "Decreto Crescita-bis"*, in *Dir. fall.*, 2013, I, 557; Tiscini, *I procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, 650; Perrino, *La "crisi" delle procedure di rimedio al sovraindebitamento (e degli accordi di ristrutturazione dei debiti)*, in *Giust. civ.*, 2014, 435.

(12) Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi dell'art. 15 della L. 27 gennaio 2012, n. 3, come modificata dal D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, in *G.U.*, 27 gennaio 2015, n. 21.

(13) Al 26 aprile 2016 gli organismi di composizioni della crisi iscritti nell'apposto registro ministeriale sono 34 con una predominanza di quelli costituiti dalle Camere di commercio e dagli Ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili.

(14) Approvato dal CDM n. 103 in data 10 febbraio 2016.

(15) Disegno di legge delega recante "Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza", elaborato dalla Commissione ministeriale istituita dal Ministro della Giustizia con Decreto 28 gennaio 2015 e successive integrazioni, (c.d. Commissione Rordorf).

Argomenti

Arbitrato e mediazione

riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (16).

Più in particolare, nelle intenzioni del Consiglio dei ministri, il disegno di legge si viene a collocare in quel percorso di riforma già intrapreso con il D.L. n. 83 del 2015 (convertito dalla L. n. 132 del 6 agosto 2015), adottato per sostenere, in via d'urgenza, l'attività delle imprese in crisi, nel malamente naufragato tentativo di agevolare il loro accesso al credito (17).

In ogni caso, il DDL ha come propria *ratio* di fondo quella di permettere, attraverso un disegno organico di riforma del diritto dell'insolvenza, ad un'impresa in crisi di affrontare tempestivamente i casi di crisi aziendale, consentendo di limitare le perdite dell'impresa stessa e di quelle creditrici, sia in una dimensione strettamente imprenditoriale, che sul piano finanziario, non senza dimenticare le possibili ricadute della crisi sul piano occupazionale.

Altresì, nell'intento del legislatore delegante, in un unico testo normativo troveranno la loro sede tutte le attuali procedure cc.dd. concorsuali, dal fallimento al concordato preventivo, dall'accordo di ristrutturazione dei debiti alla liquidazione coatta amministrativa, dal sovraindebitamento all'amministrazione straordinaria; il disegno di legge delega procederà all'eliminazione della parola fallimento, mettendo al centro i concetti di gestione della crisi e dell'insolvenza, nonché alla semplificazione delle regole processuali con la riduzione delle incertezze interpretative e applicative che possono arrivare ad incidere anche profondamente sulla durata delle procedure concorsuali e sui relativi rapporti ed interferenze.

In questo generale quadro di riforma, come detto, il Governo ha puntato la propria attenzione anche alla più recente delle "procedure concorsuali", il sovraindebitamento, ritenendo necessario procedere ad un intervento riformatore anche in questo ambito, benché le esperienze fino ad oggi maturate non abbiano ancora bene chiaramente evidenziato

come intervenire, senza dovere poi procedere in futuro ad un'ulteriore novellazione.

La composizione della crisi da sovraindebitamento come meccanismo di estinzione, controllata in sede giudiziale, dei debiti di soggetti indebitati non fallibili, ha già avuto, nella sua seppur breve vita, differenti impostazioni di base, infatti, in un primo momento si collocava nell'alveo degli accordi di ristrutturazione dei debiti per poi subire, a seguito dell'ultimo intervento normativo del 2012, una trasformazione in chiave concordataria (18).

Nella relazione di accompagnamento al DDL delega (19) si legge che la revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, si è resa necessaria per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, per armonizzarla con le modifiche che il Governo intende apportare alle procedure di regolamentazione dell'insolvenza e della crisi di impresa, oggi chiamate procedure concorsuali, in un quadro di rivisitazione sistematica della complessiva disciplina, ritenuta attualmente frammentaria e disorganica, anche alla luce dei continui disorganici interventi normativi, che regola il fenomeno dell'insolvenza e della crisi d'impresa; in secondo luogo, per rilanciare l'utilizzo della procedura che, ad oggi, ha avuto assai scarsa diffusione.

Le linee della riforma

Alla luce di quanto sopra, ne consegue che anche la disciplina del sovraindebitamento dovrà essere emendata, ai fini di rispondere ad un'ineludibile opera di coordinamento, con i criteri generali delle altre procedure liquidatorie e conservative; per ottenere tale risultato occorre necessariamente fare riferimento, come in tutte le altre procedure, ad un nucleo essenziale e comune di regole generali, da cui differenziarsi solamente nei casi in cui la particolare caratterizzazione della disciplina non consente un'uniformazione alla luce delle peculiarità della fattispecie trattata.

(16) Il disegno di legge, che si compone di 15 articoli, tocca diversi profili, relativi a: i gruppi di imprese; le procedure di alberta e mediazione; accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento; procedura di concordato preventivo; procedura di liquidazione giudiziale; esdebitazione; procedure di sovraindebitamento; privilegi; garanzie non possessuali; rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali; modifiche al codice civile; liquidazione coatta amministrativa; amministrazione straordinaria.

(17) Il risultato più eclatante della riforma "urgente" è stato una drastica riduzione delle domande di concordato preventivo, non certamente dipendente dalla riforma dei requisiti di accesso al concordato liquidatorio, nel quale l'esigenza di a nuo-

ve linee di finanziamento non costituisce per certo una delle caratteristiche principe di questa tipologia di concordato

(18) L'art. 1, comma 2, D.L. n. 212 del 2011 (sul punto si veda, *inter alia*, Alberto, *Composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Fall.*, 2012, 18) non regolava una vera e propria procedura a sé stante per i debitori-consumatori, ma prevedeva piuttosto che, per l'omologazione dell'accordo, occorresse, anziché il consenso del 70% dei creditori, necessario in caso di accordo proposto da ogni altro debitore, una percentuale pari al 50% dell'ammontare dei crediti.

(19) Relazione allo Schema di Legge Delega del Presidente della Commissione, Dott. Renato Rordorf in data 29 dicembre 2015.

Al contempo, non deve essere sottaciuta la circostanza che questo strumento di soluzione della crisi del consumatore e dell'imprenditore sotto soglia ha ottenuto fino ad oggi una diffusione ancora limitata, complice, senza dubbio, il ritardo con cui la disciplina secondaria è stata emanata e risulta essere ancora in fase di attuazione a più di quattro anni dall'entrata in vigore, nonché l'impossibilità di potere accedere ad una "falcidia" dei debiti tributari. L'intervento novellatore, nell'intento del Governo, sarà anche quello di portare l'utilizzo di questo strumento ad una diffusione simile a quella che si è avuta in altri Paesi, avendo fallito, fino ad oggi, il suo obiettivo di concorrere "attraverso la esdebitazione, alla ripresa dell'economia" (20): per perseguire questo obiettivo sarà necessario che il legislatore delegato si muova su tre differenti piani.

In primo luogo, però, per addivenire agli obiettivi prefissati, occorre necessariamente passare per una semplificazione dell'attuale testo normativo, per molti aspetti troppo complicato e tutt'altro che lineare (21), facendo sì che la procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento risulti più agile e rapida, nonché meglio comprensibile per gli operatori in tutte le sue linee essenziali.

In secondo luogo, appare opportuno procedere ad una riduzione dei costi della procedura, e ciò principalmente nei casi di accesso da parte del consumatore, nonché ad una limatura dei costi superflui al fine di renderla il più economica possibile, anche mediante il ricorso al patrocinio a spese dello Stato.

Per ovviare alla scarsa conoscenza dell'istituto, si dovrebbe inoltre prevedere, secondo il Governo, l'inserimento di una disposizione relativa agli oneri informativi ed alle attività pubblicitarie a cura degli ordini professionali (22), delle associazioni dei consumatori e degli utenti, delle banche e delle società finanziarie.

In terzo luogo, punto chiave dell'intervento sarà una rivisitazione della fase di esdebitazione (23), che rappresenta il vero obiettivo che ciascun soggetto sovraindebitato mira a raggiungere, pena una limitata portata della procedura stessa con riferimento ai soggetti illimitatamente responsabili per debiti e obbligazioni sociali (24), al fine di consentire nuove opportunità nel mondo del lavoro, liberando il debitore da un onere che rischia di divenire insostenibile e di precludergli ogni prospettiva futura (25).

Ciò che è essere oggetto di attenta ponderazione dalla Commissione Rordorf è costituito dall'eterogeneità qualitativa dei soggetti destinatari, assai di sovente sprovvisti di una benché minima cultura economica e/o giuridica, tanto da renderli particolarmente vulnerabili all'accumularsi del debito, non senza dimenticare la crescente piaga della ludopatia che costituisce una delle principali cause di sovraindebitamento del consumatore.

E poiché, come già accennato, l'ottenimento dell'esdebitazione è basato, non tanto in una forma di premialità soggettiva, quanto piuttosto nel consentire una nuova opportunità a soggetti schiacciati dal peso di un debito divenuto insopportabile, ogni

(20) Sono le testuali parole della relazione di accompagnamento al DDL.

(21) Il riferimento corre, in modo particolare, alla possibilità di introdurre misure protettive simili a quelle previste nel concordato preventivo, nonché alla possibilità di limitare i poteri di impugnativa e opposizione, a carico del creditore che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento, ovvero alla possibilità non solo di rateizzare i debiti fiscali e tributari, ma anche procedere ad una loro falcidia.

(22) Sicuramente fuori luogo la previsione di addossare agli ordini professionali ulteriori incombenze le cui ricadute economiche ricadranno sulle spalle degli iscritti, mentre sicuramente più efficace appare un rafforzamento degli oneri pubblicitari ed informativi proprio in capo a quei soggetti che sono la principale fonte di creazione del debito, quali le società finanziarie e le banche.

(23) In questo senso si esprime la Raccomandazione della Commissione UE 12 marzo 2014 (Punto IV, par. 32) che pone particolare attenzione al profilo della meritevolezza, come emerge nell'art. 32, dove si legge che: "L'ammissione al beneficio della liberazione integrale dai debiti dopo poco tempo non è opportuna in tutti i casi. Gli Stati membri dovrebbero pertanto poter mantenere o introdurre disposizioni più rigorose se necessario per: a) dissuadere gli imprenditori che hanno agito in modo disonesto o in mala fede, prima o dopo l'apertura della procedura fallimentare; b) dissuadere gli imprenditori

che non aderiscono al piano di ammortamento o ad altro obbligo giuridico a tutela degli interessi dei creditori, oppure c) tutelare i mezzi di sostentamento dell'imprenditore e della sua famiglia, consentendo all'imprenditore di conservare alcune attività."

(24) Come si legge nella relazione di accompagnamento, viene dato che nel corso dei lavori della commissione molto si è discusso sul come configurare i requisiti di meritevolezza del debitore cui si applica la procedura di sovraindebitamento, al fine della sua possibile esdebitazione. A fronte di un'opinione che, paventando il rischio di troppo facile abuso dell'istituto, avrebbe preferito un regime più severo, è prevalso l'orientamento di chi, in linea con le legislazioni dei paesi (anche extra-europei) che vantano il più alto indice di applicazione delle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento, ha scelto di non esigere per l'ammissione alla procedura in questione requisiti soggettivi troppo stringenti.

(25) Più in particolare, era apparso criticabile condizionare l'accesso alla procedura da parte delle famiglie al consenso di una maggioranza qualificata di esponenti del ceto creditorio, giacché esperienze già maturate in altri ordinamenti avevano dimostrato come i creditori non siano propensi a dare il proprio assenso quando il debitore non è soggetto esercente attività d'impresa, non potendo, in tal caso, la ricomposizione del dissesto basarsi sulla presenza di relazioni commerciali continue nel tempo.

Argomenti

Arbitrato e mediazione

limitazione all'accesso all'esdebitazione, a fronte dell'oggettiva difficoltà di individuare rigorosi criteri, sicuramente verificabili, in rapporto all'estrema varietà delle situazioni di vita che possono determinare situazioni individuali di grave indebitamento, rischia di generare un contenzioso dalle proporzioni difficilmente prevedibili o senza, altrimenti, finire per restringere a tal punto la portata dell'istituto da frustrare sostanzialmente le finalità di politica economica ad esso sottese (26).

In tale ottica all'interno del testo del DDL è stato deciso di optare per l'inserimento di requisiti negativi, al verificarsi dei quali, al debitore non è consentito accedere ai benefici di legge: tali elementi ostativi sono costituiti nella mala fede o nel compimento di atti di frode (art. 9, comma 1, lett. b) (27) con apertura alla procedura di esdebitazione anche per le persone giuridiche, purché non ricorrano ipotesi di frode ai creditori o volontario inadempimento del piano o dell'accordo (art. 9, comma 1, lett. g) (28).

Al di fuori di queste ipotesi, il debitore che non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno futura, avrà la possibilità di accedere all'esdebitazione solo per una volta, salvo l'obbligo di pagamento dei debiti entro tre anni, laddove sopravvengano utilità (art. 9, comma 1, lett. c) (29).

Al fine di contemperare l'ampiezza dei requisiti soggettivi di meritevolezza, è stato ipotizzato però un limite temporale di cinque anni per la reiterazione della richiesta di esdebitazione ed un limite

massimo di due richieste, fatta eccezione per l'ipotesi in cui la precedente procedura non abbia apportato alcuna utilità ai creditori, nella quale l'effetto esdebitatorio non è più conseguibile (art. 9, comma 1, lett. d) (30).

Da ultimo, un punto che appare dibattuto è costituito dalla previsione contenuta alla lettera a) del primo comma dell'art. 9 dello schema di DDL delega che prevede una specificazione delle categorie ammesse alla procedura di sovraindebitamento, anche in base ad un criterio di prevalenza delle obbligazioni assunte a diverso titolo, ricomprendendovi le persone fisiche e gli enti non assoggettabili alla procedura di concordato preventivo e liquidazione giudiziale ed individuando criteri di coordinamento nella gestione delle procedure.

L'invocata previsione, forse analitica, delle categorie assoggettabili alla procedura di sovraindebitamento (31) non appare in sintonia, però, con la residualità dell'istituto rispetto alla disposizione dell'attuale legge fallimentare, alla luce del fatto che oggi sono ammessi alla procedura i consumatori e gli imprenditori che sono sotto soglia fallimentare. In un'ottica di rivisitazione coordinata dei presupposti soggettivi di ammissione alla procedura il rischio che si appalesa è quello di lasciare lacune normative rispetto ad alcune categorie di debitori che potrebbero, in questo modo, trovarsi esclusi da ogni forma di tutela rispetto all'insolvenza civile e/o commerciale che, al contrario, la futura legge intende compiutamente disciplinare.

(26) Si tratta di una forma di esdebitazione con caratteri marcatamente innovativi rispetto alla disciplina contenuta nell'art. 142 l.fall. che ha costituito il modello per l'attuale disciplina prevista dall'art. 14 *terdecies* della L. n. 3 del 2012.

(27) La mala fede tendenzialmente prodromica e rilevante nel momento della contrazione del debito; la frode normalmente operante nel corso della procedura sia nelle fasi precedenti che in quelle successive all'ammissione.

(28) Esorbitante rispetto al sistema appare la previsione (art. 9, comma 1, lett. i) di attribuire anche ai creditori ed al pubblico ministero l'iniziativa per la conversione in procedura liquidatoria, nei casi di frode o inadempimento: infatti, non si comprende la necessità di una tutela pubblicistica rispetto ai casi di insolvenza civile, con un ulteriore ampliamento dell'attività dei P.M. già oberati di lavoro, come, ad esempio, già accaduto in tema di divorzio "semplificato".

(29) Nella Relazione si legge che è stato demandato al futuro legislatore delegato anche il compito di dettare opportune disposizioni di coordinamento tra procedure riguardanti membri della medesima famiglia (art. 9, comma 1, lett. a), tenuto

del fatto che le persone si indebitano spesso per sostenere l'attività di propri congiunti soprattutto nei confronti del sistema bancario.

(30) La questione della meritevolezza consiste nell'individuare i soggetti in grado di beneficiare della disciplina del c.d. *discharge*. Come si legge nella Relazione sul punto: "Il dibattito teorico e le applicazioni pratiche che ne sono state fatte dimostrano che la strada migliore da percorrere è quella del bilanciamento tra le istanze dei debitori e gli interessi del ceto dei finanziatori e che, a tal fine, un ruolo decisivo è svolto dai criteri normativi prescelti per la selezione dei soggetti meritevoli di accedere a tale beneficio: una legislazione restrittiva può aiutare a prevenire effetti negativi quali la stretta creditizia e l'aumento del costo del credito. Inoltre, l'esperienza insegna che, se si prediligono soluzioni basate sulla composizione concordata (quando ci siano possibilità di ripianamento alla luce delle prospettive di reddito del debitore) e se si concepisce l'esdebitazione come estrema *ratio*, si prevengono possibili abusi."

(31) In senso negativo di esprimono sul punto anche le proposte del CNDCEC.