



Berna, 3 giugno 2022

## **Modifica della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (Procedura di risanamento per persone fisiche)**

### **Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione**

---

## **Compendio**

***La revisione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento vuole in futuro concedere alle persone fisiche sovraindebitate una seconda opportunità di condurre una vita senza debiti, se determinate condizioni sono soddisfatte. Vengono eliminati gli incentivi negativi previsti dal diritto vigente, anche nell'interesse dei creditori e della società nel suo complesso.***

### **Situazione iniziale**

Contrariamente alla maggior parte degli altri sistemi giuridici occidentali, il diritto svizzero non offre ai privati fortemente indebitati o indigenti la possibilità di risanare durevolmente le loro finanze. Gli interessati non hanno prospettive concrete di condurre nuovamente una vita senza debiti o di disporre di più del minimo vitale previsto dal diritto dell'esecuzione. Questo può ostacolare la motivazione a guadagnare un reddito (più alto) e indurre i debitori a rimanere nella loro situazione precaria, spesso anche nella dipendenza dall'aiuto sociale. La mancanza di prospettive ha un impatto negativo sulla salute degli interessati e grava anche sulle loro famiglie. Con le mozioni 18.3510 Hêche «Permettere il reinserimento economico delle persone senza concrete possibilità di sdebitarsi» e 18.3683 Flach «Procedura di risanamento per privati. Migliori prospettive future per debitori e creditori», approvate all'unanimità da entrambe le Camere, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di presentare una modifica della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento per permettere alle persone private indebitate di condurre, a determinate condizioni, una vita senza debiti.

### **Contenuto del progetto**

Il Consiglio federale propone di creare due nuove procedure: una procedura concordataria semplificata per i debitori che non sono soggetti all'esecuzione in via di fallimento e una procedura di fallimento sotto forma di una procedura di risanamento per persone fisiche.

Nelle situazioni in cui un debitore dispone di un reddito regolare, un concordato giudiziale con cui una maggioranza di creditori può vincolare alcuni creditori non consenzienti, offre la migliore possibilità per trovare soluzioni flessibili e individuali. Per facilitare la conclusione di tali convenzioni, l'avamprogetto adegua alle esigenze dei privati alcuni punti delle regole attuali della procedura concordataria.

Nei casi in cui non viene raggiunta la necessaria maggioranza dei creditori – ad esempio nel caso di debitori senza alcuna possibilità di pagare i debiti – occorre creare una procedura residuale. Si propone d'introdurre una procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento con successiva liberazione dal debito residuo che verrà monitorata dagli uffici dei fallimenti e d'esecuzione. Anche questa procedura si fonda prevalentemente su regole e nozioni consolidate.

*Sebbene le modifiche di legge proposte non possano da sole risolvere le difficoltà legate all'indebitamento e alla povertà, l'introduzione di possibilità legali per liberare dai debiti le persone fisiche può contribuirvi, offrendo ai debitori una nuova prospettiva. Questa seconda opportunità dovrebbe avere effetti positivi anche sull'economia e sulla società. Creando incentivi per la reintegrazione nel mercato del lavoro è possibile, a lungo termine, risparmiare costi nel settore pubblico. Anche i creditori beneficiano dell'eliminazione degli incentivi negativi attuali e della reintegrazione dei debitori nell'economia.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>6</b>
1.1 Necessità di intervento e obiettivi	6
1.1.1 Rapporto del Consiglio federale del 9 marzo 2018 «Sanierungsverfahren für Privatpersonen»	6
1.1.2 Interventi parlamentari	6
1.1.2.1 Mozione 18.3510 Hêche	6
1.1.2.2 Mozione 18.3683 Flach	7
1.1.2.3 Iniziativa parlamentare 18.430 Hêche	7
1.1.3 Necessità di intervento	7
1.1.3.1 Lacune e incentivi negativi del diritto vigente	7
1.1.3.2 Studi empirici sulla situazione attuale delle persone private indebitate in Svizzera	11
1.1.4 Elaborazione dell'avamprogetto	14
1.2 Alternative vagliate e soluzioni scelte	14
1.2.1 Nessuna modifica del vigente diritto sul fallimento privato	15
1.2.2 Rinuncia alla liberazione dal debito immediata per i «casi senza speranza»	16
1.2.3 Nessuna modifica dell'ordine dei privilegi	17
1.2.4 Esame separato di un adeguamento del minimo vitale del diritto dell'esecuzione (art. 93 LEF) per includervi le imposte	18
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	19
1.4 Interventi parlamentari	19
<b>2 Diritto comparato</b>	<b>19</b>
2.1.1 Aspetti del diritto comparato nel rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» del 9 marzo 2018	19
2.1.2 Novità legate all'attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione e sull'insolvenza del 20 giugno 2019	20
<b>3 Punti essenziali del progetto</b>	<b>22</b>
3.1 La normativa proposta	22
3.1.1 In generale	22
3.1.2 Concordato semplificato per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento	22
3.1.3 Procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (procedura di risanamento)	23
3.1.3.1 Punti essenziali della procedura	23
3.1.3.2 Cerchia di destinatari composta di persone fisiche	25

3.1.3.3	Competenza degli uffici dei fallimenti e degli uffici di esecuzione	26
3.1.3.4	Eccezioni alla liberazione dal debito residuo	27
3.1.3.5	Abrogazione delle disposizioni sulla moratoria straordinaria	28
3.2	Rapporto tra compiti e finanze	29
3.3	Attuazione	29
3.3.1	Necessità di modificare le ordinanze di esecuzione della LEF	29
3.3.2	Nessuna necessità di modificare le leggi che rimandano a disposizioni della LEF	30
3.3.3	Aspetti internazionali	31
3.3.4	Diritto transitorio	31
4.2	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV)	56
<b>5</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>57</b>
5.1	Ripercussioni sulla Confederazione	57
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	58
5.3	Ripercussioni sull'economia	59
5.4	Ripercussioni sulla società	60
5.5	Ripercussioni sull'ambiente	60
5.6	Altre ripercussioni	60
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>60</b>
6.1	Costituzionalità	60
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	61
6.3	Forma dell'atto	61
6.4	Subordinazione al freno delle spese	61
6.5	Rispetto del principio della sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	62
6.6	Delega di competenze legislative	62
6.7	Protezione dei dati	62
<b>Bibliografia</b>		<b>63</b>

## Rapporto esplicativo

### **1 Situazione iniziale**

#### **1.1 Necessità di intervento e obiettivi**

##### **1.1.1 Rapporto del Consiglio federale del 9 marzo 2018 «Sanierungsverfahren für Privatpersonen»<sup>1</sup>**

Nel suo rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» 2018 (procedura di risanamento per privati) del 9 marzo in adempimento del postulato Hêche 13.4193 «Diritto svizzero in materia di risanamento. Integrare i privati nella riflessione», il Consiglio federale ha constatato la necessità di legiferare in materia d'indebitamento dei privati. Ha pertanto dichiarato la sua disponibilità a esaminare varie soluzioni e a elaborare un progetto di legge su mandato del Parlamento. In tale contesto ha espresso la sua predilezione per la combinazione di due strumenti diversi: da un lato, intende creare la possibilità di un concordato giudiziale per privati, dimodoché le convenzioni di appuramento bonale dei debiti possano essere dichiarate vincolanti anche senza il consenso di tutti i creditori. Questo permetterebbe principalmente l'esdebitamento dei debitori risanabili che dispongono di un reddito regolare. D'altro lato, per gli indebitati con un reddito modesto o senza reddito l'avamprogetto intende introdurre, seguendo l'esempio di alcuni Paesi stranieri, una procedura di prelievo legale, monitorata dal servizio appropriato e seguita dalla liberazione dal debito residuo. Tale procedura intende incoraggiare le persone indebitate a rinunciare all'aiuto sociale e a conseguire un reddito, eliminando quindi incentivi negativi.

#### **1.1.2 Interventi parlamentari**

##### **1.1.2.1 Mozione 18.3510 Hêche**

La mozione Hêche 18.3510 «Permettere il reinserimento economico delle persone senza concrete possibilità di sdebitarsi» del 13 giugno 2018 invita il Consiglio federale a proporre una modifica della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento che permetta il reinserimento economico a breve termine delle persone senza alcuna prospettiva concreta di rimborsare i loro debiti e a esaminare la possibilità di istituire un quadro normativo che, a determinate condizioni, permetta di liberarli dai debiti. La mozione 18.3510 Hêche è stata accolta all'unanimità dal Consiglio degli Stati e dal Consiglio nazionale rispettivamente l'11 settembre 2018 e il 4 marzo 2019<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 13.4193 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

<sup>2</sup> BU 2018 S 628 seg.; BU 2019 N 16

### **1.1.2.2 Mozione 18.3683 Flach**

La mozione 18.3683 Flach «Procedura di risanamento per privati. Migliori prospettive future per debitori e creditori» incarica il Consiglio federale di vagliare diverse soluzioni a tal fine e di sottoporre al Parlamento un progetto concreto. Anche la mozione Flach 18.3683 è stata approvata all'unanimità dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati, rispettivamente il 28 settembre 2018 e il 19 giugno 2019<sup>3</sup>.

### **1.1.2.3 Iniziativa parlamentare 18.430 Hêche**

L'iniziativa parlamentare (Hêche) Levrat 18.430 «Per un miglior coordinamento e un miglioramento delle procedure di disindebitamento dei privati» propone una revisione del diritto in materia di concordato a favore dei privati. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha dato seguito all'iniziativa il 17 maggio 2019, l'omologa Commissione del Consiglio nazionale (CAG-N) il 14 novembre 2019. Il 28 novembre 2019, l'iniziativa parlamentare è stata ripresa dal consigliere agli Stati Christian Levrat in seguito all'uscita dal Parlamento del consigliere agli Stati Claude Hêche. Il 29 novembre 2021 il Consiglio degli Stati ha prorogato il termine per trattare l'iniziativa parlamentare, affinché i lavori possano essere coordinati con l'attuazione delle mozioni 18.3510 Hêche e 18.3683 Flach<sup>4</sup>.

## **1.1.3 Necessità di intervento**

### **1.1.3.1 Lacune e incentivi negativi del diritto vigente**

Nel rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati) del 9 marzo 2018 il Consiglio federale ha analizzato in dettaglio gli strumenti esistenti nel diritto vigente e, in linea con la dottrina dominante, ha individuato diverse lacune e incentivi negativi.

#### *Pignoramento*

Nei confronti dei privati l'esecuzione è proseguita di norma in via di pignoramento (art. 42 cpv. 1 LEF<sup>5</sup>). Su richiesta di un creditore, *singoli* beni del debitore vengono confiscati e in un secondo momento realizzati. La procedura di pignoramento è anche chiamata *esecuzione speciale*, poiché tutti i creditori procedono in linea di principio indipendentemente l'uno dall'altro e avviano individualmente l'esecuzione dei beni dell'interessato. Il mero scopo del pignoramento è il soddisfacimento dei creditori richiedenti, non il risanamento del debitore. Nella pratica, i pignoramenti mobiliari non esistono praticamente più, ma si effettuano quasi esclusivamente pignoramenti del salario. Questi possono essere nuovamente pronunciati annualmente e sono *de*

<sup>3</sup> BU 2018 N 1731; BU 2019 S 548

<sup>4</sup> BU 2021 S 1104 seg.

<sup>5</sup> Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento; RS 281.1

*facto di durata indeterminata*<sup>6</sup>. A causa del calcolo restrittivo del minimo vitale, che secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale non tiene conto delle imposte, i «vecchi» debiti vengano di norma ridotti dal pignoramento, ma se ne aggiungono di «nuovi»<sup>7</sup>. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi non è possibile eliminare il debito sul lungo termine.

### *Procedura concordataria e appuramento bonale dei debiti mediante trattative private*

L'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private ai sensi dell'articolo 333 e seguenti LEF presuppone il consenso di tutti i creditori. Anche nel caso di debitori effettivamente in grado di risanare le loro finanze, basta un creditore che rifiuti di rinunciare a una parte del suo credito<sup>8</sup> per impedire il buon esito dell'appuramento bonale. Anche la procedura concordataria giudiziale secondo gli articoli 293 e seguenti LEF, che prevede una liberazione dal debito anche se singoli creditori vi si oppongono, presuppone che il debitore possa almeno coprire le spese processuali e offrire ai creditori una quota interessante. A quanto pare le persone fisiche fanno poco uso di tale possibilità<sup>9</sup>. Il motivo addotto dalla dottrina è che la procedura soddisfa soprattutto le esigenze delle aziende ed è troppo complessa<sup>10</sup> e anche troppo costosa per i privati<sup>11</sup>. Per i debitori è inoltre difficile ottenere i quorum richiesti dall'articolo 305 e seguenti LEF nonché la garanzia dei creditori privilegiati<sup>12</sup>.

### *Fallimento privato: incentivi negativi del diritto vigente*

Il fallimento privato secondo l'articolo 191 e seguenti LEF in teoria offre alle persone fisiche la possibilità di un risanamento finanziario e di uno stile di vita adeguato alla loro situazione, ma non prevede una liberazione dal debito<sup>13</sup>. Per le persone giuridiche, l'apertura di una procedura di fallimento ne comporta lo scioglimento. Dopo la conclusione del fallimento e la sua cancellazione dal registro di commercio, la persona giuridica cessa di esistere economicamente e legalmente<sup>14</sup> e, in linea di principio, si

<sup>6</sup> MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 94; CR LP-OCHSNER, art. 93 n. 151.

<sup>7</sup> Cfr. MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 95; CR LP-OCHSNER, art. 93 n. 151.

<sup>8</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.4.

<sup>9</sup> Cfr. GRUNDLEHNER, «Machen Sie es wie die Swissair», NZZ del 21 set. 2015, 29; Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.4.

<sup>10</sup> AMONN/WALTHER, § 57 N 1; MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 95; RONCORONI, SozialAktuell 2013, 24; LORANDI, AJP 2009, 566; MEIER B., Restschuldbefreiung, 16.

<sup>11</sup> MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 95; RONCORONI, SozialAktuell 2013, 24; LORANDI, AJP 2009, 566; MEIER B., Restschuldbefreiung, 16.

<sup>12</sup> MEIER B., Restschuldbefreiung, 16.

<sup>13</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.2.

<sup>14</sup> AMONN/WALTHER, § 41 n. 3.



estinguono al contempo anche tutti i suoi debiti<sup>15</sup>. Mentre invece alle persone fisiche continua, salvo alcune restrizioni, a poter essere chiesto di pagare i loro debiti. Questo vale sia per i privati che per gli imprenditori (ditte individuali, a seconda della forma giuridica anche soci). Tutti i creditori ricevono per la parte dei loro crediti non coperta dall'esecuzione un attestato di carenza di beni (art. 265 cpv. 1 LEF). Il credito accerato mediante tale attestato si prescrive in 20 anni dal suo rilascio (art. 149a cpv. 1 LEF); nel rispetto dei requisiti disciplinati dall'articolo 135 CO<sup>16</sup>, la prescrizione può essere interrotta in ogni momento<sup>17</sup>.

È possibile promuovere una nuova esecuzione se, dopo la conclusione del fallimento, il debitore è tornato a miglior fortuna (art. 265 cpv. 2 LEF). Il debitore che si trova di fronte a un'esecuzione avviata per un attestato di carenza di beni può contestare di essere ritornato a miglior fortuna mediante *opposizione*. Il giudice del luogo d'esecuzione decide in merito all'eccezione nella procedura sommaria (art. 251 lett. d CPC<sup>18</sup>). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in tale procedura il *debitore va considerato attore* e il giudice può chiedergli un'*anticipazione delle spese*<sup>19</sup>.

Il reddito di un debitore permette il ritorno a miglior fortuna se, dedotti i costi di uno stile di vita adeguato, questi può risparmiarne una determinata quota<sup>20</sup>. L'esecuzione può essere proseguita solo nella misura in cui sono stati stabiliti nuovi (eventualmente *ipotetici*) beni. Il successivo pignoramento è tuttavia disciplinato dall'articolo 92 e seguenti LEF, vale a dire che il debitore risponde con tutti i beni (ancora) disponibili che eccedono il minimo vitale previsto dal diritto in materia di esecuzione<sup>21</sup>. Il meccanismo dell'eccezione per mancato ritorno a miglior fortuna non *incoraggia* quindi il debitore a *fare tutto il possibile per sanare le sue finanze*<sup>22</sup>. Se il suo reddito permette il ritorno a miglior fortuna è possibile proseguire il pignoramento per i crediti fallimentari, fatto salvo il minimo vitale previsto dal diritto in materia di esecuzione.

### *Perdita d'importanza del fallimento privato negli ultimi anni*

Oltre alle carenze individuate nell'ambito del fallimento privato, in seguito alla *giurisprudenza del Tribunale federale*, le dichiarazioni di fallimento su richiesta dal debitore secondo l'articolo 191 LEF in alcuni Cantoni non vengono quasi più accolte<sup>23</sup>. Il Tribunale federale rifiuta da tempo di concedere l'assistenza giudiziaria gratuita nei

<sup>15</sup> Riguardo agli abusi in materia di fallimento cfr. i lavori concernenti la mozione 11.3925 Hess (Fallimenti. Impedire gli abusi) all'indirizzo [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Impedire gli abusi.

<sup>16</sup> RS 220

<sup>17</sup> Messaggio concernente la revisione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento dell'8 maggio 1991, FF 1991 III 1 segg., 74.

<sup>18</sup> RS 272

<sup>19</sup> DTF 139 III 498 consid. 2

<sup>20</sup> DTF 135 III 424 consid. 2.1

<sup>21</sup> DTF 136 III 51 consid. 3.3

<sup>22</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.2.3.4 con ulteriori rimandi.

<sup>23</sup> Cfr. «Apertura di procedure di fallimento per grande regione e cantone» > Persone non iscritte nel registro di commercio > altri fallimenti di persone (secondo LEF) disponibili all'indirizzo: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Tabelle.

casi in cui la procedura fallimentare andrebbe sospesa immediatamente per mancanza di attivi realizzabili (art. 230 cpv. 1 LEF)<sup>24</sup>, ritenendo che in questi casi non vi sia un interesse degno di protezione, poiché la procedura è destinata a fallire. In una decisione di principio del 2007, il Tribunale federale ha dichiarato che lo scopo della procedura fallimentare è la parità di trattamento tra i creditori e non il condono dei debitori<sup>25</sup>. In due decisioni del 2015 e 2016 che non sono state pubblicate nella raccolta ufficiale, le domande di debitori *senza attivi* da ripartire tra creditori sono state giudicate abusive<sup>26</sup>. In un'altra decisione di principio del 2018, il Tribunale federale ha giudicato abusivo l'obiettivo di un debitore di far annullare il pignoramento della sua pensione *a favore di un singolo creditore*, a prescindere dal fatto che disponesse ancora di determinati attivi<sup>27</sup>. Nel caso concreto si trattava di un pensionato che non era in grado di pagare le rate di un prestito di 105'000.00 CHF che gli era stato concesso un anno prima del suo pensionamento. Il Tribunale federale ha affermato che il fallimento volontario previsto all'articolo 191 LEF non è una procedura che si prefigge di disciplinare la problematica del sovraindebitamento dei privati<sup>28</sup>.

Finora, il Tribunale federale non si è pronunciato sull'ammontare minimo del patrimonio *realizzabile* per poter distribuire un ricavo minimo ai creditori. In un'altra decisione del 2019, ha giudicato in ogni caso insufficiente beni per 640.34 franchi dai quali sarebbe risultato un dividendo dell'1% circa<sup>29</sup>. Nello stesso anno, è stato ancora una volta affermato senza mezzi termini che l'obiettivo primario della procedura di fallimento ai sensi dell'articolo 191 LEF è di ripartire equamente il ricavo del patrimonio del debitore tra tutti i creditori e che non si tratta di un risanamento privato dei debiti<sup>30</sup>.

Secondo la dottrina le sentenze più recenti del Tribunale federale riflettono un certo *inasprimento della giurisprudenza*, se si considera che in precedenza il Tribunale federale chiedeva solo che il debitore disponesse di fondi sufficienti per coprire le spese della procedura sommaria<sup>31</sup>. In sintesi, va notato che il fallimento privato ai sensi dell'articolo 191 LEF attualmente non permette ai privati di sanare la loro situazione. È infatti difficile immaginare come una persona il cui patrimonio è già stato pignorato diverse volte possa disporre in futuro di attivi da distribuire equamente tra i creditori. Un *intervento da parte del legislatore* appare pertanto *necessario*.

### *Conclusione intermedia: situazione insoddisfacente per debitori e creditori*

Nel suo rapporto, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che gli strumenti giuridici esistenti sono *carenti sia dal punto di vista del debitore che del creditore*<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. DTF 133 III 614 consid. 6; DTF 119 III 113 consid. 3.b

<sup>25</sup> Cfr. DTF 133 III 614 consid. 6.1.2

<sup>26</sup> Cfr. sentenze del Tribunale federale 5A\_915/2014 del 14 gen. 2015 consid. 5.1 e 5A\_78/2016 del 14 mar. 2016 consid. 3.1 segg.

<sup>27</sup> DTF 145 III 26.

<sup>28</sup> DTF 145 III 26 consid. 2.2

<sup>29</sup> Sentenza del Tribunale federale 5A\_819/2018 del 4 mar. 2019, consid. 2.4.2

<sup>30</sup> Sentenza del Tribunale federale 5A\_433/2019 del 26 set. 2019 consid. 4.1

<sup>31</sup> Cfr. DTF 119 III 113 consid. 3.b; MERCIER/KAMMERMANN, plädoyer 5/16, 38 segg.

<sup>32</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.4.).

Il diritto vigente non prevede alcuna possibilità in particolare per privati sovraindebitati o indigenti, di sanare le loro finanze in modo sostenibile. Molti interessati non hanno prospettive concrete di condurre una vita senza debiti e quindi, non hanno *alcun incentivo* a realizzare redditi da attività lucrativa (più elevati)<sup>33</sup>.

Allo stesso tempo, anche i creditori hanno di solito poche possibilità di essere rimborsati. Infatti, se il reddito del debitore in fallimento rimane inferiore alla soglia che gli permetterebbe di ricostituire il suo patrimonio, dal momento dell'apertura del fallimento tale reddito viene sottratto ai creditori, poiché nella procedura fallimentare privata svizzera non sono *inclusi i salari attuali o futuri*. L'esecuzione di crediti fallimentari comporta per i creditori *spese e rischi finanziari* in quanto sono tenuti a pagare anche le spese processuali e di rappresentanza, se il debitore riesce mediante eccezione a provare che non è tornato a miglior fortuna. A questo proposito, la dottrina parla di una situazione insoddisfacente per debitori e creditori<sup>34</sup>.

Infine, anche il *principio della parità di trattamento tra i creditori* non è sufficientemente rispettato nel caso in cui i debitori sono persone fisiche. L'unica procedura di esecuzione generale, il fallimento privato, può essere avviata solo raramente e si concretizza nell'attestato di carenza di beni. Se i creditori vogliono far valere i loro crediti in un secondo momento, devono ricorrere a una procedura di esecuzione speciale.

### **1.1.3.2 Studi empirici sulla situazione attuale delle persone private indebitate in Svizzera**

#### *Contesto*

È indiscutibile che una liberazione dal debito porterebbe un grande sollievo per i debitori interessati. Tuttavia, il Consiglio federale ha sempre sottolineato che una nuova procedura di risanamento non deve gravare eccessivamente sugli interessi del settore pubblico e sugli altri creditori<sup>35</sup>. La ricerca di un equilibrio tra gli interessi in gioco corrisponde anche al mandato del Parlamento<sup>36</sup>. Per disporre di un quadro più attendibile della situazione attuale e quindi poter valutare meglio gli effetti che potrebbe avere l'introduzione di una procedura di liberazione dal debito, sono stati realizzati due studi empirici<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 100; BSK SchKG II-BRUNNER/BOLLER/FRITSCHI, art. 191 n. 16a segg.

<sup>34</sup> LORANDI, AJP 2009, 569.

<sup>35</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 7

<sup>36</sup> Cfr. motivazione alla mozione 18.3683 Flach «Procedura di risanamento per privati. Migliori prospettive future per debitori e creditori».

<sup>37</sup> Disponibile all'indirizzo: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione conclusi > Esecuzione e fallimento (Procedura di risanamento).

*Studio sull'uso degli attestati di carenza di beni*

Lo studio intendeva precisare quali svantaggi potrebbe comportare per i creditori la nuova procedura di liberazione dal debito residuo. A questo scopo, è stata effettuata una stima dei casi in cui secondo la situazione giuridica attuale, una nuova rivendicazione dei crediti, per i quali era già stato emesso un attestato di carenza di beni, avrebbe avuto buone prospettive di riuscita e quali sarebbero stati i costi. L'attenzione si è quindi concentrata sulla *rivendicazione di crediti a lungo termine* nei confronti di privati sovraindebitati e sottoposti a una procedura di pignoramento infruttuosa, visto che sarebbero loro i potenziali destinatari delle nuove procedure. Dato che i creditori fanno valere gran parte degli attestati di carenza di beni al di fuori della procedura di esecuzione, è stato scelto l'approccio di uno *studio qualitativo sotto forma di interviste* per ottenere, con un onere ragionevole, valutazioni e risultati rappresentativi. Sono stati intervistati creditori particolarmente interessati (agenzie di incasso crediti, uffici fiscali, assicuratori malattie, agenzie di incasso alimenti, banche, agenzia di riscossione del canone radiotelevisivo), nonché uffici di consulenza sui debiti e uffici dei fallimenti. Sono inoltre anche state consultate le statistiche disponibili e la pertinente letteratura. Il rapporto finale fornisce un quadro approssimativo della gestione e del valore residuo dei crediti rivendicati tramite attestati di carenza di beni.

Secondo il rapporto, il 6% dei *privati* in Svizzera possiedono almeno un attestato di carenza di beni e il numero degli stessi ammonta a diversi milioni. L'importo stimato è di circa 20 miliardi di franchi svizzeri. I debiti fiscali e il mancato pagamento dei premi delle casse malati formano generalmente le categorie di debito più comuni.

Gli attestati di carenza di beni sono gestiti per un periodo relativamente lungo dai creditori stessi o da agenzie d'incasso professionali. Il termine di prescrizione di 20 anni previsto all'articolo 149a capoverso 1 LEF è applicato raramente, poiché è *regolarmente interrotto* da atti legali dei creditori per promuovere ad esempio una nuova esecuzione. Secondo i creditori intervistati la probabilità più alta di riscuotere un credito si realizza *tra tre e otto anni dal rilascio dell'attestato di carenza di beni*, in tale periodo è infatti possibile che il debitore abbia sanato la sua situazione finanziaria. Mentre otto anni dopo il rilascio dell'attestato la *probabilità di rimborso* tende di nuovo *verso lo zero*. Lo sviluppo del *valore di un credito derivante da un attestato di carenza di beni* segue quindi una curva a forma di S orizzontale: negli anni immediatamente successivi all'emissione dell'attestato di carenza di beni il valore è piuttosto basso, poiché il debitore deve prima reintegrarsi economicamente. In seguito il valore aumenta in modo lineare, per poi nuovamente diminuire tra il terzo e l'ottavo anno dal rilascio dell'attestato di carenza di beni. Infatti, dopo tale periodo, il valore dell'attestato tende verso lo zero. È possibile che alcuni rimborsi vengano effettuati più tardi, ma la probabilità è bassa.

Il valore degli attestati di carenza di beni per tutto il periodo di gestione è valutato in modo diverso dai creditori a seconda della composizione del loro portfolio e dell'intensità di trattamento. L'associazione delle società d'incasso (Inkasso Suisse, ex vsi) ha dichiarato che *circa 60% degli attestati di carenza di beni non sono mai oggetto di alcun rimborso*. Il *credito è interamente rimborsato* solo nel 12% dei casi. Il *rimborso medio su tutti gli attestati e sull'intero periodo di gestione* è pari al 17% dei crediti risultanti dagli attestati di carenza di beni iniziali. Il rapporto Ecoplan afferma inoltre

che, mentre dal punto di vista economico il lungo periodo di trattamento risulta sensato per il creditore, per il debitore invece costituisce una fase della vita lunga e stressante a livello psicologico e pratico.

### *Studio sugli effetti della procedura di liberazione dal debito residuo*

Lo studio aveva lo scopo di individuare e quantificare gli effetti della procedura di liberazione dal debito residuo sui debitori. Sono stati analizzati sia *gli effetti diretti* sui debitori, ad esempio sulla *salute* o *sull'integrazione nel mercato del lavoro*, sia *gli effetti indiretti* sullo Stato tradotti in *minori spese* per l'aiuto sociale o per i sussidi per le assicurazioni malattie e *l'aumento delle entrate fiscali*.

Anche in tale contesto è stato scelto l'approccio di uno *studio qualitativo sotto forma di interviste* con esperti. È stato tuttavia difficile per loro valutare gli effetti, visto che molto dipende *dalle modalità della procedura stessa*, ma anche *da altri fattori* indispensabili per un risanamento sostenibile della situazione finanziaria come *la consulenza* del debitore o *l'integrazione nel mercato del lavoro*.

*Le stime sono state fatte per diverse categorie di debitori*. L'effetto è stato giudicato particolarmente positivo per i debitori che *non possono offrire un rimborso o solo una quota di rimborso insufficiente o hanno un gruppo di creditori con composizione sfavorevole*, ma che godono altrimenti di *circostanze stabili*. Un importante effetto positivo è previsto anche per le *imprese individuali insolventi*. Alcune di loro hanno *debiti elevati* derivanti dalle precedenti attività commerciali, il che riduce la loro motivazione professionale. La liberazione dal debito residuo potrebbe facilitare *l'ingresso nella vita adulta e professionale dei giovani adulti* che, a causa di determinati eventi, sono confrontati già in giovane età a debiti considerevoli. Se si tratta invece di debiti minori legati ai crediti al consumo, c'è una buona possibilità che possano essere rimborsati durante la vita lavorativa. Per i *debitori in età di pensionamento*, gli effetti *sociali* sono meno pronunciati rispetto ai giovani debitori, poiché non si ripercuotono più sulla vita lavorativa. Infine, la situazione è particolarmente *complessa* per le *persone indebitate che percepiscono l'aiuto sociale*. Nel loro caso, l'indebitamento è spesso *solo uno dei tanti problemi* da affrontare. Per liberarsi dall'aiuto sociale, devono ridurre il loro debito ma in particolare cambiare la loro situazione lavorativa. Da un punto di vista sociale, la procedura potrebbe aiutare alcune persone a reintegrarsi e a *liberarsi dall'aiuto sociale*. Per la maggior parte degli interessati, tuttavia, *non è probabile che questo avvenga solo grazie alla procedura di liberazione dal debito residuo* che costituisce *solo uno dei diversi fattori* che contribuiscono a stabilizzare in modo sostenibile la situazione. Ciononostante *non vanno sottovalutati gli effetti della menzionata procedura sulla salute* di questa categoria di persone.

Nel complesso, lo studio giunge alla conclusione che la riduzione del debito non avrebbe un *effetto positivo* solo sul debitore stesso, ma anche sul suo ambiente. Una procedura di liberazione dal debito residuo *può quindi permettere* a certi tipi di debitori, che attualmente non possono usufruire della riduzione del debito, *di iniziare da capo*, con *effetti positivi sia a livello personale che sociale*.

### 1.1.4 Elaborazione dell'avamprogetto

Per sostenere l'elaborazione dell'avamprogetto, l'amministrazione ha *istituito un gruppo di esperti* che è stato *consultato* in sette tornate di colloqui. La proposta di legge *non esprime le opinioni personali o collettive degli esperti consultati*, anche se le discussioni con loro hanno naturalmente dato un contributo decisivo alle riflessioni dell'Amministrazione e del Consiglio federale. Il gruppo di esperti era composto dalle seguenti persone (in ordine alfabetico):

- Valérie Andres, Schuldenberatung Bern, rappresentante dell'associazione mantello Schuldenberatung Schweiz;
- Yves de Mestral, servizi comunali e di esecuzione Zürich 03, rappresentante della Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, settore esecuzioni;
- Prof. dott. Tanja Domej, Università di Zurigo;
- Dott. Matthias Häuptli, ufficio di esecuzione e fallimento di Basilea-Città, rappresentante della Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, settore fallimenti;
- Dott. Markus Hess, Associazione Finanziamento al consumo Svizzera (FCS), ex Schweizerischer Leasingverband (SLV);
- Prof. dott. Ingrid Jent-Sørensen, ex. tribunale superiore di Zurigo, Università di Zurigo, rappresentante dell'associazione svizzera dei magistrati (SVR-ASM);
- Rémy Kammermann, Centre Social Protestant de Genève, Haute école de Travail social de Genève, rappresentante dell'associazione mantello Schuldenberatung Schweiz;
- Prof. dott. Isaak Meier, Università di Zurigo, studio legale Rutschmann Schwaibold e partner;
- Sébastien Mercier, segretario generale dell'associazione mantello Schuldenberatung Schweiz;
- Patrik Odermatt, Kaiser Odermatt & Partner AG, rappresentante Inkasso Suisse;
- Daniele Scaiotti, Cornèr Bank AG, rappresentante Swiss Payment Association (SPA);
- Prof. dott. Daniel Staehelin, Kellerhals Carrard, Università di Basilea.

## 1.2 Alternative vagliate e soluzioni scelte

Già nel rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati) del 9 marzo 2018, il Consiglio federale aveva espresso la sua preferenza per una combinazione di *due strumenti diversi*: un concordato giudiziale per debitori in grado di sanare la loro situazione finanziaria grazie

a un reddito regolare e una procedura residuale legale, monitorata dagli uffici dei fallimenti e d'esecuzione, con successiva liberazione dal debito residuo. Nonostante tale conclusione, sono state esaminate ancora una volta altre alternative.

### 1.2.1 Nessuna modifica del vigente diritto sul fallimento privato

Nel rapporto del 2018, il Consiglio federale era già dell'avviso che l'attuale procedura di fallimento è *meno adatta* a soddisfare le esigenze dei debitori privati e dei loro creditori di quanto lo sarebbe una *procedura di rimborso* (con realizzazione del patrimonio)<sup>38</sup>. Ciononostante, si è esaminato ancora una volta l'opportunità di una semplice modifica delle disposizioni sul fallimento privato *che faciliterebbe il rilascio di un attestato di carenza di beni per i debitori*. L'adeguamento della *soglia che permette di accedere a tale procedura* potrebbe essere combinato con altre modifiche legali per migliorare la situazione dei debitori. Si potrebbe introdurre un *termine di prescrizione più breve* per gli attestati di carenza di beni - per esempio di dieci anni - che non potrebbe essere interrotto. Inoltre, anche *l'espressione ritorno a miglior fortuna* (art. 265 cpv. 2 e art. 265a LEF) potrebbe essere modificata al fine di uniformare la base di calcolo in tutta la Svizzera ed evitare le trappole dell'attuale prassi incoerente<sup>39</sup>. Infine, si potrebbe prevedere che il *ritorno a miglior fortuna* debba essere *esaminato d'ufficio* e che un *minimo vitale maggiorato* (in base al bilancio per il calcolo del ritorno a miglior fortuna) sia applicato al momento del pignoramento per un credito derivante da un attestato di carenza di beni. Questo si tradurrebbe *de facto* in molti casi - anche se non legalmente - in una liberazione dal debito per i crediti fallimentari.

Tuttavia, poiché gli *incentivi negativi*<sup>40</sup> *impediscono* un ritorno a miglior fortuna e di conseguenza anche un *miglioramento della situazione dei creditori*, il Consiglio federale continua ad essere dell'opinione che la dichiarazione del fallimento privato non sia una buona soluzione. A partire da tale dichiarazione, infatti, il reddito del debitore viene automaticamente sottratto ai creditori (art. 206 LEF). Se in un secondo momento i creditori vogliono far valere di nuovo il loro credito, devono ricorrere all'esecuzione speciale, assumendo tutti i rischi connessi. Invece, se la soglia fosse abbassata, il debitore potrebbe semplicemente dichiararsi insolvente e verrebbe *de facto* liberato - almeno per il prossimo futuro - dai crediti fallimentari *senza dover soddisfare alcun requisito aggiuntivo*. Beneficiare di tale esenzione fino a quando tornerebbe a miglior fortuna, *gli impedirebbe* però di perseguire il suo recupero economico con pieno vigore.

<sup>38</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 7.

<sup>39</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.2.3.3.

<sup>40</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.2.3.4 e n. 1.1.3.1

Appare invece più efficace introdurre una liberazione dal debito al termine di una *procedura di rimborso pluriennale*, durante la quale l'autorità controlla regolarmente che il debitore non contragga nuove obbligazioni inadeguate che non è in grado di soddisfare. Tale approccio permette inoltre di verificare se il debitore possa vivere per diversi anni con un budget ridotto. In questo modo, i creditori possono *beneficiare automaticamente di tutti i redditi generati e beni acquisiti nel corso di diversi anni*. Non sarebbero più obbligati ad agire individualmente per ottenere la realizzazione forzata del patrimonio del debitore e non sarebbero più in concorrenza tra loro; la parità di trattamento dei creditori sarebbe invece garantita fino alla fine della fase di prelievo. Tutte le parti coinvolte beneficerebbero di una situazione ufficialmente monitorata e regolamentata. Il Consiglio federale preferisce la nuova procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento al fallimento privato. Per evitare contraddizioni o nuovi incentivi negativi, si astiene anche dal proporre contemporaneamente una modifica del fallimento privato. *Le disposizioni del fallimento privato non sono quindi interessate dalla presente revisione*. La *prassi* dimostrerà se il fallimento privato continuerà ad essere applicato.

## 1.2.2 Rinuncia alla liberazione dal debito immediata per i «casi senza speranza»

È stata esaminata anche una liberazione dal debito immediata per i «casi senza speranze», per esempio, se il *raggiungimento di una quota pignorabile non sembra realistico a lungo termine* a causa dell'età, della malattia o di altre circostanze. In questi casi, non ha senso, a prima vista, portare avanti una procedura di diversi anni, che potrebbe generare *costi inutili*. Anche per i debitori, la liberazione *immediata* dal debito potrebbe essere più vantaggiosa.

La difficoltà di definire i «casi senza speranza» e quindi anche di effettuare previsioni attendibili nei singoli casi ostacola l'introduzione di una liberazione dal debito immediata. Non sembra affatto auspicabile che un ente statale divida i debitori in casi senza speranza e in casi promettenti. C'è anche da temere che si creino *incentivi negativi* se in caso di *deterioramento* della situazione fosse possibile una liberazione dal debito immediata. Questo potrebbe compromettere *l'accettazione* della procedura più rigorosa con una fase di rateizzazione pluriennale. Infine, la letteratura di diritto comparato<sup>41</sup> sottolinea l'effetto di apprendimento dei sistemi con *piani di rateizzazione*. Un debitore che deve rinunciare a una parte del suo reddito (anche potenziale) per diversi anni e rispettare un piano di rimborso sarà automaticamente portato a una gestione finanziaria più responsabile. Poiché tali sistemi richiedono impegno da parte del debitore sono anche percepiti come *più equi* e sono quindi meglio accettati.<sup>42</sup> *I vantaggi di una liberazione dal debito immediata per i «casi senza speranza» non compensano i suoi svantaggi.*

<sup>41</sup> Cfr. KILBORN, Emory Bankruptcy Development Journal Vol. 22 (2005), 29; cfr. anche KILBORN/GARRIDO/BOOTH/NIEMI/RAMSAI, World Bank Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, n. 443.

<sup>42</sup> KILBORN, Emory Bankruptcy Development Journal Vol. 22 (2005), 31.



### 1.2.3 Nessuna modifica dell'ordine dei privilegi

Gli esperti hanno chiesto un *adeguamento degli attuali privilegi nel fallimento* concessi a determinate categorie di creditori anche nella procedura concordataria. I creditori privilegiati sono in particolare i dipendenti, le persone con crediti di mantenimento e di assistenza in virtù del diritto di famiglia (art. 219 cpv. 4, prima classe, di solito per crediti sorti nei sei mesi dalla dichiarazione del fallimento) e le assicurazioni malattie (art. 219 cpv. 4, seconda classe lett. c LEF). L'omologazione di un concordato nella procedura concordataria presuppone che il soddisfacimento dei crediti privilegiati sia *sufficientemente garantito*, a meno che singoli creditori abbiano esplicitamente rinunciato a esigere una garanzia per i loro crediti (art. 306 cpv. 1 n. 2 LEF). Di norma, ciò significa che i fondi per coprire i crediti privilegiati devono in linea di principio essere già disponibili quando il concordato viene accettato. I creditori privilegiati non sono compresi nel computo dei quorum richiesti per l'omologazione del concordato (art. 305 cpv. 2 LEF). Hanno diritto di voto i creditori non privilegiati (creditori di terza classe) che sono anche gli unici a dover rinunciare a parte dei loro crediti.

Gli esperti hanno sottolineato che i privilegi hanno spesso impedito *risanamenti efficaci*. Temono che tale problema si accentui nel caso di privati, per i quali i *premi arretrati dell'assicurazione malattie costituiscono i debiti più frequenti*<sup>43</sup> e *riduca notevolmente l'attrattiva della procedura concordataria semplificata proposta*. Dal momento che lo Stato ha un interesse crescente per i risanamenti efficaci<sup>44</sup>, il gruppo di esperti ha proposto varie modifiche ai privilegi attuali:

- prendere in considerazione solo il *privilegio della prima classe* per la procedura concordataria semplificata per i privati;
- *limitare nel tempo* il privilegio dei creditori di seconda classe, come quello dei creditori di prima classe. Trattare come crediti privilegiati solo i crediti sorti nei sei mesi che precedono l'apertura della procedura;
- *i creditori privilegiati hanno diritto soltanto al 50% dei dividendi* nella procedura concordataria semplificata per privati.

Va ricordato che il privilegio delle assicurazioni sociali è *già stato abolito una volta*<sup>45</sup> e successivamente *reintrodotto*<sup>46</sup>. L'abolizione ha avuto luogo nel quadro di un'importante revisione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento che aveva l'obiettivo di semplificare la procedura di fallimento e di tenere conto del principio fondamentale dell'equo trattamento di tutti i creditori nella procedura di fallimento<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), 9 segg.; Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018., n. 2.4.

<sup>44</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner», (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 9 segg.

<sup>45</sup> Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, Modifica del 16 dicembre 1994, RU **1995** 1227.

<sup>46</sup> Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, Modifica del 24 marzo 2000, RU **2000** 2531.

<sup>47</sup> Messaggio del Consiglio federale dell'8 maggio 1991, FF **1991** III 1, 91 segg.

L'iniziativa parlamentare 99.420 della Commissione della sicurezza sociale della sanità (CSSS-N) «Privilegio nel fallimento e assicurazioni sociali» ha reintrodotto il privilegio delle assicurazioni sociali, giustificando tale decisione con *la mancanza di libertà contrattuale da parte degli assicuratori sociali*. Questi ultimi devono garantire una copertura di base e sono obbligati per legge a concludere contratti. Al contrario, i creditori privati possono tenere conto della solvibilità dei loro partner contrattuali al momento della stipulazione del contratto e, se necessario, tutelarsi attraverso un obbligo di pagamento anticipato o *la fornitura di una garanzia*<sup>48</sup>. Mettendo le assicurazioni sociali sullo stesso piano degli altri creditori, il rischio di perdite viene trasferito agli assicurati solvibili che pagano premi e contributi creando *una componente di solidarietà supplementare*. Nel suo parere, il Consiglio federale aveva accolto con favore la reintroduzione dei privilegi, anche se andava contro le tendenze del diritto fallimentare moderno e la parità di trattamento tra i creditori<sup>49</sup>. Infatti l'abolizione aveva iniziato a ripercuotersi *negativamente sui bilanci delle assicurazioni sociali*.

Il Consiglio federale non ritiene quindi opportuno modificare *l'ordinamento dei privilegi nell'ambito del presente progetto*. Una modifica di tale portata per un solo gruppo di persone potrebbe portare a contraddizioni. Un cambiamento dei privilegi andrebbe preso in considerazione soltanto nel quadro di *un esame generale e fondamentale*. Le considerazioni formulate in occasione della reintroduzione dei privilegi delle assicurazioni sociali sono ancora attuali e, secondo il Consiglio federale, permettono di rifiutare una nuova abolizione dei privilegi del fallimento delle assicurazioni sociali.

#### **1.2.4 Esame separato di un adeguamento del minimo vitale del diritto dell'esecuzione (art. 93 LEF) per includervi le imposte**

Il postulato 18.4263 Gutjahr «Esaminare l'inclusione delle imposte nel calcolo del minimo esistenziale» del 13 dicembre 2018 ha incaricato il Consiglio federale di esaminare e spiegare in un rapporto l'opportunità e le modalità con cui tenere conto, in deroga alla prassi attuale, delle *imposte correnti nel calcolo del minimo esistenziale* e di proporre soluzioni possibili<sup>50</sup>. Il Consiglio nazionale ha adottato il postulato il 22 marzo 2019 e lo ha rinviato al Consiglio federale<sup>51</sup>.

*I debitori auspicerebbero* un aumento del minimo vitale del diritto dell'esecuzione<sup>52</sup> che potrebbe essere introdotto *in aggiunta* e non in sostituzione della procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento. Tuttavia, questa modifica avrebbe anche delle *ripercussioni*, per esempio, sul calcolo dei contributi di mantenimento in virtù del diritto di famiglia. L'implementazione tecnica sarebbe inoltre *impegnativa* e richiederebbe un'attenta analisi. Il Consiglio federale elaborerà

<sup>48</sup> Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 26 marzo 1999, FF 1999 8077, 8080.

<sup>49</sup> FF 1999 8458

<sup>50</sup> Cfr. anche n. 1.1.3.1.

<sup>51</sup> Boll. Uff. 2019 N 586

<sup>52</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 3.1.

quindi, come richiesto nel postulato, *un quadro della situazione* e lo presenterà al Parlamento in un *rapporto separato*. Modificare l'articolo 93 LEF nel contesto dell'attuale revisione non permetterebbe di affrontare la questione in tutta la sua complessità.

### **1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>53</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>54</sup> sul programma di legislatura 2019–2023.

### **1.4 Interventi parlamentari**

Il presente progetto adempie le mozioni 18.3510 Hêche «Permettere il reinserimento economico delle persone senza concrete possibilità di sdebitarsi» e 18.3683 Flach «Procedura di risanamento per privati. Migliori prospettive future per debitori e creditori».

## **2 Diritto comparato**

### **2.1.1 Aspetti del diritto comparato nel rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» del 9 marzo 2018**

Nel rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» del 9 marzo 2018 (procedura risanamento per privati), il Consiglio federale ha fatto un confronto approfondito dei sistemi giuridici di *Germania, Austria, Francia, Svezia e Stati Uniti* e ha fornito una *panoramica* di altri sistemi giuridici<sup>55</sup>. Sono state valutate anche le *statistiche e gli studi empirici disponibili* su questi Paesi. In tale contesto è emerso che, a differenza della Svizzera, la maggior parte dei Paesi europei e anche gli Stati Uniti prevede procedure che permettono ai privati di essere liberati dai loro debiti. Sebbene queste procedure siano oggetto di frequenti esami e revisioni legislative, *il loro principio non viene praticamente più messo in discussione*. I dati empirici disponibili suggeriscono che le procedure non hanno un effetto su tutti i debitori, ma offrono comunque ad una parte di loro una *seconda opportunità per iniziare una vita senza debiti*. Al contempo emerge che queste procedure *incentivano l'imprenditorialità* e non vi sono *prove di*

<sup>53</sup> FF 2020 1565

<sup>54</sup> FF 2020 7365

<sup>55</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.

*un impatto negativo sul comportamento di pagamento dei debitori o sulla concessione di crediti*<sup>56</sup>.

### **2.1.2 Novità legate all'attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione e sull'insolvenza del 20 giugno 2019**<sup>57</sup>

La direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione e sull'insolvenza obbliga gli Stati membri a prevedere una procedura che consenta agli *imprenditori* (comprese le persone fisiche che sono imprenditori) di *estinguere i loro debiti entro tre anni*. Gli Stati membri possono calcolare il periodo di tre anni dal momento dell'apertura della procedura o dell'inizio del periodo di rimborso. L'obiettivo della direttiva è un'armonizzazione più completa del diritto in materia d'insolvenza nell'interesse del buon funzionamento del mercato interno e di una reale unione del mercato dei capitali. Sotto il titolo «*seconda opportunità*» gli Stati membri sono invitati a considerare l'applicazione delle nuove regole anche ai *consumatori*. Spesso non è possibile fare una chiara distinzione tra i debiti contratti dagli imprenditori nel corso della loro attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o da freelance e quelli invece contratti al di fuori di queste attività. Se i diversi tipi di debito richiedessero l'applicazione di procedure separate con requisiti di accesso e termini di esdebitamento distinti, gli imprenditori non potrebbero effettivamente usufruire di una seconda opportunità<sup>58</sup>.

*Germania e Austria* hanno risposto a questo appello e - anche in seguito all'intensificarsi della problematica dell'indebitamento nella crisi del coronavirus - *hanno abbreviato* le loro procedure di liberazione dal debito residuo per i consumatori:

Il 17 dicembre 2020, il *Bundestag tedesco* ha approvato la legge che abbrevia ulteriormente da sei a tre anni dalla sua apertura la durata della procedura di liberazione dal debito residuo<sup>59</sup> per tutti i debitori. Questo emendamento – che fa parte del pacchetto di misure congiunturali di lotta alla crisi – intende concedere ai debitori onesti

<sup>56</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 5.2.

<sup>57</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza), GU L 172, 26 giugno 2019, pag. 18 segg.

<sup>58</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione e sull'insolvenza del 20 giugno 2019, consid. 21.

<sup>59</sup> Decreto legislativo del Bundestages «Gesetz zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Anpassung pandemiebedingter Vorschriften im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsrecht sowie im Miet- und Pachtrecht» (*legge sull'ulteriore riduzione della durata della procedura di liberazione dal debito residuo e sulla modifica delle prescrizioni imposte dalla pandemia nel diritto societario della società cooperativa, delle associazioni e delle fondazioni, nonché della locazione e dell'affitto*) BT Drucksache 761/20, disponibile in tedesco all'indirizzo: <[https://www.bundestag.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0701-0800/761-20.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundestag.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0701-0800/761-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1)>.

un nuovo inizio economico. Il comitato giuridico incaricato dell'esame preliminare<sup>60</sup> ha eliminato una disposizione nel progetto di legge del governo che limitava al 30 giugno 2025 la validità della procedura abbreviata per i consumatori<sup>61</sup>. Ora invece, una prescrizione obbliga il governo a valutare<sup>62</sup> e riferire al Bundestag entro il 30 giugno 2024, in che modo abbreviare la procedura di liberazione dal debito residuo influisce sulle richieste di risanamento, sulla disciplina dei pagamenti e sull'attività economica dei consumatori e, se necessario, a proporre misure legislative.

L'*Austria* ha approvato una legge di attuazione della direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza<sup>63</sup> che riduce la fase di prelievo da cinque a tre anni per gli imprenditori. In seguito alla pandemia COVID-19 la stessa scadenza è prevista anche per i consumatori, ma per loro il termine ultimo è il 16 luglio 2026. Le procedure avviate dopo il 17 luglio 2026 saranno nuovamente sottoposte a un periodo di prelievo di cinque anni<sup>64</sup>. Per la procedura con un periodo di prelievo di tre anni (procedura di prelievo con piano di risanamento) i requisiti riguardo alla buona fede del debitore sono stati definiti in modo più rigoroso. Allo stesso tempo viene mantenuta la procedura previgente con una fase di prelievo di cinque anni (fase di prelievo con un piano di prelievo). Nessuna delle due procedure prevede una quota minima.

Diversi Stati (per esempio Francia e Svezia) avevano introdotto per gli imprenditori già prima dell'entrata in vigore della direttiva (UE) 2019/1023 una procedura di liberazione dal debito breve di al massimo tre anni<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Progetto di legge del governo federale «Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens» (*progetto di legge sull'ulteriore riduzione della durata della procedura di liberazione dal debito residuo*) del 31 agosto 2020, BT Drucksache 19/21981.

<sup>61</sup> Raccomandazione della commissione giuridica e della protezione dei consumatori (6<sup>a</sup> commissione) a) relativa al progetto di legge del governo federale – Drucksachen 19/21981, 19/22773, 19/23054 n. 4 – «Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens» (*progetto di legge sull'ulteriore riduzione della durata della procedura di liberazione dal debito residuo*), BT Drucksache 19/25251 e dibattiti sono disponibili in tedesco all'indirizzo: <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw51-de-restschuldbefreiungsverfahren-812882>>.

<sup>62</sup> Art. 107a «Einführungsgesetzes zur Insolvenzordnung» (*legge introduttiva dell'ordinamento dell'insolvenza*)

<sup>63</sup> «Restrukturierungs- und Insolvenzrichtlinie- Umsetzungsgesetz» (*legge di attuazione della direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza*) – RIRUG, disponibile in tedesco all'indirizzo: <[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00950/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00950/index.shtml)>.

<sup>64</sup> A proposito della procedura di regolamento dei debiti in Austria cfr. «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.3.

<sup>65</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4

### **3 Punti essenziali del progetto**

#### **3.1 La normativa proposta**

##### **3.1.1 In generale**

Come spiegato nel suo rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» del 9 marzo 2018, il Consiglio federale raccomanda la creazione di due nuove procedure per rispondere alle necessità delle *diverse categorie di debitori*:

- per i *debitori che dispongono di un reddito regolare e sono in grado di compiere un risanamento*, il *concordato giudiziale* – strumento con cui una maggioranza di creditori può vincolare alcuni creditori che non accettano il concordato – è la migliore possibilità di trovare soluzioni flessibili nei singoli casi e permettere al debitore di risanare durevolmente le sue finanze. A tal fine possono essere ampiamente riprese, modificandone singoli punti, le regole attuali della *procedura concordataria*. Si propone una *procedura concordataria semplificata per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento* (art. 333–336 AP-LEF);
- per i debitori che non ottengono la maggioranza di creditori necessaria per l'accettazione del concordato – ad esempio *persone che non hanno possibilità di rimborsare, con debiti elevati o sfavoriti dalla composizione del gruppo dei loro creditori* – deve essere creata una *procedura residuale*. È nell'interesse della collettività offrire una *prospettiva* anche a questi debitori. In tal modo possono essere creati *incentivi a rinunciare all'aiuto sociale* o si potranno eliminare gli *incentivi negativi* presenti nel sistema attuale. La procedura meglio adeguata come procedura residuale sembra essere una *procedura di prelievo*. Si propone una *procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (procedura di risanamento)* con successiva liberazione dal debito residuo (art. 337 – 350a AP-LEF). Anche questa procedura si fonda prevalentemente su regole e modelli consolidati.

##### **3.1.2 Concordato semplificato per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento**

Per i debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento – ossia debitori non iscritti nel registro di commercio (art. 39 LEF) – si propone un *concordato semplificato* (art. 333–336 AP-LEF).

Il concordato si contraddistingue in particolare per le seguenti caratteristiche:

- *base contrattuale*: la forma contrattuale permette di trovare soluzioni di risanamento flessibili mediante negoziati tra debitori e creditori. La legge rinuncia in ampia misura a regole sul contenuto;
- *concordato giudiziale*: una maggioranza qualificata di creditori può accettare una soluzione adeguata al singolo caso e vincolare così gli altri creditori. Ciò impedisce che singoli creditori possano far fallire un risanamento adeguato.

I processi di un concordato ordinario devono essere adeguati alle speciali necessità di persone non soggette all'esecuzione in via di fallimento, di regola si tratta di *situazioni semplici*. L'avamprogetto prevede *agevolazioni* nei seguenti punti:

- *rinuncia alle assemblee dei creditori*: possibilità di decisioni per via scritta;
- *non considerazione dei creditori non attivi*;
- *rinuncia alla garanzia dei crediti privilegiati*: possibilità di rateizzazione
- *rinuncia alle udienze di fronte al giudice*.

Per motivi di sistematica legale la collocazione più adatta per il concordato semplificato è la sezione sull'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private (art. 333 segg. LEF) che segue le disposizioni sul concordato ordinario. Gli attuali art. 333 segg. LEF non sono però semplicemente abrogati; una moratoria per un *appuramento bonale dei debiti mediante trattative private* deve infatti rimanere possibile. Ciò viene precisato nella legge.

La definizione della *cerchia dei destinatari* del concordato semplificato si basa sulla distinzione già presente nella LEF tra *persone non iscritte nel registro di commercio* e *persone con un'attività imprenditoriale iscritte nel registro di commercio* (art. 39 cpv. 1 n. 1 LEF). Le persone giuridiche e fisiche che gestiscono un'impresa la quale, nell'ultimo esercizio, ha realizzato una cifra d'affari di almeno 100 000 franchi (art. 931 cpv. 1 del codice delle obbligazioni; CO<sup>66</sup>) o si sono iscritte volontariamente nel registro di commercio sono in linea di massima escluse dal campo d'applicazione del concordato semplificato e rimangono soggette al concordato ordinario. Di regola, la *situazione* di queste persone è *complessa* e il loro fallimento riguarda numerosi *crediti privilegiati* di diverse classi (p. es. anche crediti di lavoratori) e di conseguenza le agevolazioni concesse ai privati appaiono inadeguate. Il diritto sul risanamento delle imprese è inoltre stato recentemente riveduto<sup>67</sup>.

### **3.1.3 Procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (procedura di risanamento)**

#### **3.1.3.1 Punti essenziali della procedura**

Come procedura residuale il Consiglio federale propone una *procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (procedura di risanamento)* che *riunisca regole consolidate del fallimento e del pignoramento* (art. 337–350a AP-LEF). È concepita come *procedura generale di esecuzione* che corrisponde sostanzialmente a una *procedura di fallimento prolungata* nel cui ambito ai creditori del fallimento non sono accreditati soltanto i beni che appartengono al debitore nel momento dell'apertura della procedura (massa fallimentare), per tutta la durata della procedura (4 anni) sono prelevati a favore dei creditori del fallimento tutti i redditi che

<sup>66</sup> RS 220

<sup>67</sup> RU 2013 4111; cfr. compendio e documentazione nella pagina: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti legislativi in corso > Progetti legislativi conclusi > Esecuzione e fallimento (Procedura di risanamento).

eccedono il minimo vitale del debitore. Essendo una *forma speciale di procedura fallimentare*, essa è aperta e conclusa dal giudice del fallimento. Le regole del fallimento si applicano al rilevamento dei debiti e all'appuramento del patrimonio disponibile nel momento dell'apertura della procedura. Questa parte della procedura è retta dalle regole del fallimento; di norma, non dura più di un anno (art. 270 cpv. 1 LEF) e se la situazione è semplice può anche essere più breve. Segue una *fase di prelievo durante la quale i beni disponibili sono prelevati* sotto monitoraggio ufficiale a favore di tutti i creditori del fallimento. La procedura ha una durata complessiva di quattro anni e si conclude con una *liberazione dal debito residuo*.

Conformemente a diverse proposte già formulate dalla dottrina il Consiglio federale ha esaminato se le regole del concordato sarebbero adeguate anche per questa procedura residuale. In ogni caso verrebbe redatto un *piano individuale di appuramento dei debiti* la cui adeguatezza sarebbe verificata dal giudice<sup>68</sup>. Il concordato si basa su negoziati contrattuali con una maggioranza di creditori e su un certo controllo da parte dei creditori<sup>69</sup>; le regole di questo istituto non appaiono tuttavia ideali per una *procedura ufficiale di esecuzione generale*. L'indeterminazione del criterio dell'«adeguatezza» richiede inoltre valutazioni che i servizi e i giudici interessati non possono effettuare facilmente. Il fatto che diversi servizi regionali dovrebbero valutare per quali debitori sarebbe adeguata una liberazione dal debito, potrebbe causare un'evoluzione analoga a quella dell'attuale fallimento privato: in alcuni Cantoni la valutazione giudiziaria dei singoli casi sotto il profilo dell'abuso di diritto ha reso tale procedura quasi insignificante<sup>70</sup>.

L'avamprogetto tenta quindi di prevedere *criteri per quanto possibili neutrali e semplicemente verificabili* e di sgravare i servizi e i giudici dall'esaminare nel singolo caso se la liberazione dal debito è adeguata, quindi dall'esaminare se il debitore ha veramente «meritato» la liberazione dal debito. Ogni persona fisica durevolmente insolvente che può farcela con i mezzi di cui dispone senza tuttavia essere in grado di liberarsi in tempi ragionevoli con i propri mezzi dai debiti accumulati dovrebbe avere una *seconda opportunità*. La procedura proposta dal Consiglio federale dura quattro anni dalla sua apertura.

Per evitare abusi e perdite per i creditori, il nuovo inizio finanziario non deve poter essere ripetuto e costituisce in via di principio un'opportunità unica. Si propone quindi un lungo *termine preclusivo di 15 anni* per far sì che i debitori ricorrano a questa opportunità di risanamento finanziario nel momento più opportuno e con la massima efficacia. L'avamprogetto rinuncia in gran parte a lasciare alle autorità un margine di apprezzamento nel singolo caso.

<sup>68</sup> Cfr. le proposte di MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 102 segg. e RONCORONI, SozialAktuell 2013, 25.

<sup>69</sup> Cfr. n. 3.1.2.

<sup>70</sup> Cfr. n. 1.2.1.



### 3.1.3.2 Cerchia di destinatari composta di persone fisiche

Come *procedura residuale* di concordato, la procedura di risanamento – diversamente dal proposto concordato semplificato – dovrebbe essere aperta a *tutte le persone fisiche*. Ciò significa che sia le persone fisiche non iscritte nel registro di commercio e soggette all'esecuzione in via di pignoramento, come anche le persone fisiche con un'attività imprenditoriale che sono iscritte nel registro di commercio possono chiedere l'apertura del fallimento sotto forma di procedura di risanamento. Gli interessi delle persone fisiche – che sussistono in ogni caso – sono diversi da quelli delle persone giuridiche per le quali un nuovo inizio è possibile anche mediante scioglimento e nuova costituzione. Anche le persone che *non hanno possibilità di rimborsare* e le persone che percepiscono *aiuti statali*, ad esempio l'aiuto sociale, devono poter ricorrere alla procedura e approfittare in tal modo della possibilità di un nuovo inizio finanziario. L'inchiesta di Ecoplan ha rivelato che, se un credito è già stato oggetto di un'esecuzione infruttuosa, nel 60 per cento dei casi non sarà mai rimborsato, nemmeno parzialmente<sup>71</sup>. Anche in tutti gli altri casi, di regola dopo otto anni i creditori interessati non si attendono più alcun rimborso<sup>72</sup>. *L'indebitamento a vita* dell'interessato che risulta dalla pratica attuale non si giustifica e ha *gravi conseguenze* per l'interessato e la sua famiglia, anche perché i creditori nella maggior parte dei casi non ne ricavano *praticamente alcun vantaggio*. Al contrario, il fatto che una persona riesca a *liberarsi dall'aiuto statale* grazie a un risanamento finanziario e possa reintegrarsi nel circuito economico non ha un impatto positivo soltanto sulla persona e la sua famiglia ma anche sullo *Stato e la società nel complesso*<sup>73</sup>.

Il Consiglio federale spera infine che una seconda opportunità *promuova* anche *l'imprenditorialità*. Un dissesto imprenditoriale può attualmente implicare debiti da pagare per molti anni o anche a vita e per il debitore la necessità di accontentarsi del minimo vitale previsto dal diritto in materia di esecuzione o dal diritto delle assicurazioni sociali. Il Consiglio federale è persuaso che dissesti con conseguenze così estese non incentivano l'innovazione. Il nuovo diritto in materia di risanamento intende pertanto fungere da procedura residuale anche per le persone fisiche che esercitano un'attività imprenditoriale e sono soggette all'esecuzione in via di fallimento. Anche per questo gruppo di persone, l'inchiesta di Ecoplan lascia presagire che una procedura di liberazione dal debito residuo avrà effetti positivi<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), 28 segg.

<sup>72</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 28 segg.

<sup>73</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 9 segg.

<sup>74</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner», (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 22 segg.

### 3.1.3.3 Competenza degli uffici dei fallimenti e degli uffici di esecuzione

La nuova procedura di risanamento riunisce la procedura fallimentare con il pignoramento, segnatamente il pignoramento del salario. Il *recepimento delle regole consolidate* di queste procedure crea certezza del diritto e contribuisce a prevenire lacune giuridiche. Il fatto che gli uffici dei fallimenti e gli uffici d'esecuzione debbano eseguire i loro compiti abituali anche nella nuova procedura in materia di risanamento, senza dover creare nuove strutture a tal fine, contribuisce anche all'efficienza dei costi.

La procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di risanamento (procedura di risanamento) è concepita come *procedura di esecuzione generale* che sostanzialmente corrisponde a una *procedura fallimentare prolungata*. L'avvio della procedura e la decisione sulla liberazione dal debito sono prese dal *giudice del fallimento*. Una volta aperta la procedura di risanamento è caratterizzata da una *parte iniziale di diritto fallimentare* eseguita dall'*ufficio dei fallimenti* che dispone di un'esperienza preziosa riguardo all'*accertamento degli attivi e dei passivi* e ha l'abitudine di prendere le necessarie decisioni discrezionali. Come nella procedura fallimentare, l'ufficio dei fallimenti allestisce un inventario e una graduatoria e adotta le necessarie misure cautelari. L'avamprogetto prevede che allestisca con il debitore anche un *piano di risanamento* che dovrebbe fornire una *prognosi* sullo svolgimento futuro della procedura – segnatamente sui probabili redditi e proventi futuri. L'ufficio dei fallimenti può consultare l'ufficio d'esecuzione. Questo piano di risanamento è depositato insieme alla graduatoria e fornisce a tutti coloro che sono interessati dalla procedura una *panoramica* del patrimonio presente all'apertura della procedura, dei debiti maturati e delle probabili possibilità di rimborso del debitore. Il piano di risanamento serve anche a *orientare* il debitore in merito ai suoi obblighi e incombenze. L'ufficio dei fallimenti o un creditore può, entro 20 giorni dal deposito pubblico della graduatoria, chiedere al giudice del fallimento l'interruzione della procedura di risanamento, nel caso in cui le condizioni di apertura della procedura non siano (più) adempite.

La *fase del prelievo* corrisponde in ampia misura al *pignoramento del salario* e deve quindi essere monitorata nella sua parte sostanziale dall'*ufficio d'esecuzione* che dispone di meccanismi ed esperienza per stabilire la quota pignorabile e adeguarsi ai cambiamenti delle circostanze; si tratta quindi dell'autorità ideale per svolgere questi compiti anche nella nuova procedura di risanamento. All'inizio della procedura, il prelievo dei redditi è effettuato dall'ufficio dei fallimenti.

Contrariamente a una richiesta formulata nel gruppo di esperti, il Consiglio federale *rinuncia* alla proposta di *sancire nella legge un obbligo di consulenza e di sostegno* per gli uffici interessati o altri servizi cantonali. Anche se riconosce che è indispensabile seguire il debitore durante la procedura e fornirgli competenze budgetarie per garantire il durevole successo della procedura, il Consiglio federale ritiene tuttavia che questo compito dovrebbe essere svolto dagli esistenti servizi di consulenza in materia di debiti, in parte finanziati dai Cantoni. La presente revisione della LEF crea nuovi strumenti che possono essere utilizzati nella pratica. La prevenzione della povertà e del rischio di indebitamento eccessivo spetta in primo luogo ai Cantoni. Le offerte in parte già presenti e ben radicate mostrano che nell'ambito del federalismo è

possibile adottare soluzioni adeguate. Il Consiglio federale non vede attualmente motivi imperativi di modificare le attuali competenze legali adottando nuove norme federali in materia, come ha spiegato nei suoi pareri sulle mozioni 21.3142 Roduit «Rilevamento precoce delle persone a rischio di povertà o di sovraindebitamento. Agire prima che sia troppo tardi» e 20.4636 Marti «Radicare e sviluppare a lungo termine la prevenzione dell'indebitamento e la consulenza in materia nei Cantoni».

### 3.1.3.4 Eccezioni alla liberazione dal debito residuo

L'avamprogetto prevede che la liberazione dal debito residuo comprenda in linea di massima tutti i crediti sorti prima dell'apertura di risanamento (art. 350 AP-LEF). Per *motivi di politica giuridica* devono tuttavia essere previste alcune *eccezioni*. Elenchi di eccezioni figurano anche in tutti gli ordinamenti giuridici esaminati in una prospettiva di diritto comparato nel rapporto del Consiglio federale del 9 marzo 2018 «Sanierungsverfahren für Privatpersonen»<sup>75</sup>. Occorre considerare che, a seconda della composizione del debito, le eccezioni possono *relativizzare in notevole misura gli effetti positivi* attesi dalla procedura di risanamento. L'elenco delle eccezioni deve quindi essere *limitato* a quanto *assolutamente necessario*.

Il Consiglio federale propone un *elenco delle eccezioni strettamente limitato* (art. 350a AP-LEF) che contiene innanzitutto crediti che perseguono un *fine penale* o intendono *compensare un illecito* (multe e pene pecuniarie; crediti di riparazione). Secondo il Consiglio federale queste finalità non dovrebbero essere pregiudicate da una normativa in materia di esecuzione e di fallimento.

Essendo privilegiati nell'insieme del diritto in materia di esecuzione e fallimento, anche i *contributi di mantenimento e d'assistenza del diritto di famiglia* dovrebbero essere esclusi dalla liberazione del debito. Il risanamento del debitore non deve ripercuotersi sugli aventi diritto al mantenimento e all'assistenza che da lui dipendono. L'eccezione deve tuttavia valere soltanto nella misura in cui i crediti non sono passati all'ente pubblico. Gli esperti ritengono questo punto *essenziale* poiché riguarda molte persone e importi elevati; altrimenti sarebbe necessario creare un nuovo privilegio per l'ente pubblico<sup>76</sup>.

Sono infine esclusi dalla liberazione dal debito, secondo la proposta del Consiglio federale, anche i *crediti di restituzione* di prestazioni sociali; infatti la loro restituzione è già prevista da meccanismi concepiti a tal fine. Ne fanno parte i *crediti di restituzione di prestazioni dell'aiuto sociale e di prestazioni delle assicurazioni sociali indebitamente percepite*. Nella gran parte dei Cantoni il rimborso dei crediti di prestazioni dell'aiuto sociale è chiesto soltanto in casi limitati e occorre rilevare che nell'ambito dell'adozione delle regole pertinenti è già stato tenuto complessivamente

<sup>75</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.

<sup>76</sup> Cfr. commenti ad art. 350a AP-LEF.

conto degli interessi del debitore a raggiungere una stabilizzazione finanziaria<sup>77</sup>. I termini di perenzione previsti per i crediti di restituzione nel diritto delle assicurazioni sociali sono spesso più brevi della procedura di risanamento<sup>78</sup>. Anche se nella pratica queste eccezioni sono applicate solo in pochi casi, le relative regole non devono essere vanificate da una nuova normativa nella LEF.

Per evitare che la procedura divenga completamente priva di oggetto, *l'elenco delle eccezioni* non deve poter essere *esteso a piacimento*. Diverse indagini hanno confermato che *i crediti fiscali e di cassa malati* rappresentano i debiti più frequenti delle persone fisiche<sup>79</sup>. Prevedere un'eccezione anche per questi crediti *non lascerebbe più alcun campo d'applicazione alla nuova procedura di risanamento*. Così facendo, non potrebbe più essere raggiunto lo scopo della procedura, ossia permettere alle persone fisiche un nuovo inizio finanziario come possibile per le persone giuridiche. Come hanno mostrato le indagini di Ecoplan, occorre in primo luogo partire dal presupposto che i crediti interessati dalla liberazione dal debito nella maggior parte dei casi non hanno praticamente più alcun valore e considerare in secondo luogo che lo Stato può realizzare risparmi e maggiori entrate grazie ai debitori che riescono a prendere un nuovo avvio dal profilo finanziario<sup>80</sup>. L'elenco delle eccezioni deve pertanto essere limitato a quanto assolutamente necessario.

### 3.1.3.5 Abrogazione delle disposizioni sulla moratoria straordinaria

Le nuove disposizioni sulla procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento sono collocate nel *Titolo dodicesimo* agli articoli 337–350a AP-LEF. *Le disposizioni dedicate alla moratoria straordinaria* attualmente previste sono soppresse. Tali disposizioni erano state adottate dopo la prima guerra mondiale e prevedevano una possibilità di moratoria in circostanze straordinarie come una crisi economica persistente. Sono state rivedute per l'ultima volta dopo la fine della seconda guerra mondiale e da allora non sono praticamente mai state applicate<sup>81</sup>. Nel frattempo sono divenute obsolete e sotto diversi profili anche insoddisfacenti<sup>82</sup>. Durante la crisi del Coronavirus *il vigente diritto in materia di procedura concordataria (art. 293 segg. LEF)* si è rivelato in grado di *meglio soddisfare le esigenze di un diritto moderno*

<sup>77</sup> Cfr. commenti ad art. 350a AP-LEF.

<sup>78</sup> Cfr. n. 3.1.3.4.

<sup>79</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 2.4. con ulteriori rimandi; rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (Gestione degli attestati di carenza beni, rapporto disponibile soltanto in tedesco), pag. 9 segg.

<sup>80</sup> Rapporti Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 28 segg. e «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 13 segg.

<sup>81</sup> BSK SchKG II-CASATI/WEYERMANN/LORANDI, Art. 337 n. 1 segg.

<sup>82</sup> BSK SchKG II-CASATI/WEYERMANN/LORANDI, Art. 337 n. 7b.

*in materia di risanamento anche in una situazione di crisi*<sup>83</sup>. Oggigiorno, le disposizioni sulla moratoria straordinaria non hanno quindi alcun campo d'applicazione e possono essere sostituite dalla vigente procedura concordataria.

## 3.2 Rapporto tra compiti e finanze

Con la *procedura concordataria semplificata per persone non assoggettate all'esecuzione in via di fallimento* si prevede un leggero *aumento* delle procedure concordatarie per persone fisiche. Per i giudici ciò non dovrebbe tuttavia comportare un'importante mole di lavoro supplementare.

La procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (*procedura di risanamento*) attribuisce *nuovi compiti* agli uffici d'esecuzione e agli uffici dei fallimenti. Il *ricorso a strutture consolidate* contribuisce a rendere la procedura per quanto possibile economica ed efficiente.

## 3.3 Attuazione

### 3.3.1 Necessità di modificare le ordinanze di esecuzione della LEF

Il concordato semplificato (art. 333–336 AP-LEF) è una *forma di concordato* e la sua attuazione non richiede *esigenze particolari*.

La nuova procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (*procedura di risanamento*; art. 337–350a AP-LEF) *rende necessario modificare* diverse ordinanze:

- *regolamento del 5 giugno 1996 sui formulari e registri da impiegare in tema d'esecuzione e di fallimento e sulla contabilità (Rform)*<sup>84</sup>: per la nuova procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento devono essere introdotti nuovi moduli, la qual cosa rende necessario modificare il Rform. Deve pure essere stabilito come iscrivere la procedura di risanamento nel registro delle esecuzioni;
- *regolamento del 13 luglio 1911 concernente l'amministrazione degli uffici dei fallimenti (RUF)*<sup>85</sup>: le nuove disposizioni sugli uffici dei fallimenti rendono necessario modificare il RUF. Sarà pure necessario stabilire come iscrivere la procedura di risanamento negli elenchi degli uffici dei fallimenti;
- *regolamento del 5 giugno 1996 sulla conservazione dei documenti relativi alle esecuzioni ed ai fallimenti (RCDoc)*<sup>86</sup>: anche questo regolamento deve

<sup>83</sup> Ordinanza del 16 aprile 2020 sui provvedimenti in materia di insolvenza per superare la crisi connessa al coronavirus (RS **281.242**), n. 2.1, disponibile all'indirizzo: <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2020/2020-04-16/erlaeuterungen-covid19-insolvenz-d.pdf>>.

<sup>84</sup> RS **281.31**

<sup>85</sup> RS **281.32**

<sup>86</sup> RS **281.33**

essere modificato per stabilire come classare gli atti della nuova procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento e quanto tempo vadano conservati. A tal fine va tenuto in considerazione il termine preclusivo per l'introduzione di una nuova procedura (art. 337 cpv. 3 lett. d AP-LEF).

Infine gli emolumenti delle due nuove procedure devono essere stabiliti nell'*ordinanza del 23 settembre 1996*<sup>87</sup> sulle tasse riscosse in applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (OTLEF). Come spiegato dal Consiglio federale nel suo rapporto «Sanierungsverfahren für Privatpersonen», le esperienze fatte all'estero mostrano che la gestione delle spese di procedura ha un'importanza centrale<sup>88</sup>. La richiesta di copertura delle spese di procedura o di un anticipo spese per molti debitori rappresenta un *ostacolo* (molto) importante. Le nuove procedura devono quindi poter essere eseguite in modo per quanto possibile *economico* e devono essere fonte di un'elevata *quota di soddisfazione* per i creditori. Raggiungere questo obiettivo non è possibile se il patrimonio disponibile è interamente utilizzato per le spese di procedura. Il Consiglio federale deve tenerne conto nella fissazione della tariffa.

### 3.3.2 Nessuna necessità di modificare le leggi che rimandano a disposizioni della LEF

Nelle leggi federali e nei diritti cantonali vi sono diversi rimandi alle disposizioni sulla procedura concordataria o sul fallimento. Si possono citare ad esempio i crimini e delitti nel fallimento e nell'esecuzione per debiti di cui agli articoli 163 – 171<sup>bis</sup> del Codice penale (CP<sup>89</sup>) o l'annullamento della promessa di donazione secondo l'articolo 250 capoverso 2 CO.

Poiché le due nuove procedure proposte nell'ambito della presente revisione sono *forme* delle citate *procedure* attuali, i rimandi valgono senz'altro anche per le nuove procedure. Tutte le disposizioni che rimandano al diritto del concordato valgono anche per la procedura concordataria semplificata per persone non soggette all'esecuzione in via fallimentare (art. 333–336 AP-LEF). In modo analogo tutti i rimandi al fallimento valgono anche per la procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento (art. 337–350a AP-LEF) che costituisce un nuovo tipo di fallimento. Quindi, un debitore che prima o dopo l'apertura di una tale procedura di risanamento diminuisce il proprio attivo in danno dei suoi creditori può ad esempio essere condannato per un crimine o delitto nel fallimento o nell'esecuzione per debiti (art. 163 segg. CP). Non vi è motivo di trattare questa nuova forma di esecuzione generale in modo diverso da un fallimento ordinario.

<sup>87</sup> RS 281.35

<sup>88</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 6.3.8.

<sup>89</sup> RS 311.0

### 3.3.3 Aspetti internazionali

La verifica delle disposizioni sul *riconoscimento internazionale* delle procedure di risanamento e di liberazione dal debito residuo non ha fatto emergere *alcuna necessità di modifiche legislative*. L'influenza del legislatore svizzero sul riconoscimento delle nuove procedure svizzere all'estero è limitata, perché la competenza è dello Stato in cui viene richiesto il riconoscimento. Il fatto che il proposto concordato semplificato per persone non soggette all'esecuzione in via di fallimento corrisponda nei suoi tratti principali alle regole della direttiva (UE) 2019/1023<sup>90</sup> potrebbe agevolare il riconoscimento della liberazione dal debito<sup>91</sup>. Il Consiglio federale parte dal presupposto che anche la procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento sarebbe compatibile con le regole della direttiva (UE) 2019/1032. Gli Stati membri sono obbligati a prevedere una procedura che permetta agli imprenditori (comprese le persone fisiche che sono imprenditori) una liberazione dal debito entro tre anni, fermo restando che il termine triennale può essere calcolato sia dal momento dell'apertura della procedura sia dell'inizio della fase di rimborso<sup>92</sup>. La durata quadriennale della fase procedurale proposta dal Consiglio federale corrisponde a queste regole poiché la procedura è composta da un fallimento che di regola dura un anno (art. 270 cpv. 1 LEF) e da una successiva fase di prelievo dei redditi.

È in via di principio possibile anche il riconoscimento di analoghe procedure straniere conformemente agli articoli 166–175 della legge federale del 18 dicembre 1987<sup>93</sup> sul diritto internazionale privato (LDIP)<sup>94</sup>. A tal fine occorre tra l'altro che il centro degli interessi vitali del debitore si trovi effettivamente nello Stato in cui ha avuto luogo la liberazione dal debito residuo<sup>95</sup>.

### 3.3.4 Diritto transitorio

Per quanto concerne il diritto transitorio valgono i principi generali secondo cui le nuove disposizioni di procedura si applicano a partire dalla loro entrata in vigore ai procedimenti in corso, in quanto con essi compatibili (art. 2 cpv. 1 disposizioni finali della modifica del 16 dicembre 1994 della LEF). Alle procedure concordatarie in corso non è tuttavia possibile applicare in modo uniforme le nuove disposizioni sul concordato semplificato come precisa una disposizione transitoria<sup>96</sup>. La procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento è un nuovo tipo di procedura fallimentare. Gli effetti della futura liberazione dal debito residuo sono quelli della prescrizione (art. 350 cpv. 3 AP-LEF) e hanno natura *materiale e giuridica*. Una disposizione transitoria intende chiarire che anche i crediti sorti prima dell'entrata in vigore della revisione possono essere oggetto di una liberazione dal

<sup>90</sup> Cfr. n. 2.1.2.

<sup>91</sup> Cfr. anche BUSCH/THEUS SIMONI, AJP 2019, 1148.

<sup>92</sup> Cfr. n. 2.1.2.

<sup>93</sup> RS 291

<sup>94</sup> BOPP, Die Anerkennung ausländischer Restschuldbefreiung in der Schweiz, pag. 41 segg.; RODRIGUEZ, Zuständigkeiten im internationalen Insolvenzrecht, marg. 70 segg.; THEUS SIMONI, Jusletter 6. Mai 2019, marg. 32 segg.

<sup>95</sup> Art. 166 cpv. 1 lett. c. LDIP in combinato disposto con art. 20 LDIP

<sup>96</sup> RU 2013 4111; FF 2010 5667

debito residuo. Conformemente alle relative disposizioni le due nuove procedure si applicano a tutti i crediti che sussistono all'apertura della procedura (art. 336 AP-LEF in combinato disposto con art. 310 cpv. 1 LEF; art. 350 cpv. 1 AP-LEF) e hanno effetto soltanto se comprendono tutti i crediti.

Il Consiglio federale determina la data dell'entrata in vigore. Poiché agli uffici dei fallimenti e agli uffici d'esecuzione sono conferiti nuovi compiti, deve accordare ai Cantoni un tempo sufficiente per introdurre la nuova procedura. La procedura concordataria semplificata per persone non soggette all'esecuzione in via di fallimento corrisponde sostanzialmente alla procedura concordataria ordinaria e per la sua attuazione non vi sono esigenze degne di nota. Eventualmente queste disposizioni potranno entrare in vigore prima delle altre.

## **4**                      **Commento ai singoli articoli**

### **4.1**                    **Legge federale dell'11 aprile 1889<sup>97</sup> sulla esecuzione e sul fallimento**

#### *Art. 173a titolo marginale e cpv. 1*

La disposizione deve essere adeguata a causa dell'abrogazione delle disposizioni sulla moratoria straordinaria.

#### *Art. 191 cpv. 2*

La procedura di fallimento ad istanza del debitore (fallimento privato) non è toccata dalla presente revisione<sup>98</sup>. Anche se la formulazione del capoverso 2 suggerisce il contrario, la dichiarazione di fallimento secondo l'articolo 191 può essere resa sia da persone fisiche sia da persone giuridiche<sup>99</sup>. Per quanto concerne le persone fisiche, la pratica mostrerà se ci saranno ancora casi di applicazione del fallimento privato o se le procedure di fallimento avranno luogo soltanto sotto forma di procedura di risanamento.

Il *capoverso 2* deve essere modificato e adeguata sotto il profilo redazionale alla luce dell'introduzione della procedura concordataria semplificata per persone non soggette all'esecuzione in via di fallimento. Viene inoltre precisato che l'impossibilità di un accordo con i creditori è una condizione richiesta soltanto alle persone fisiche, il che cosa corrisponde al diritto vigente.

#### *Art. 306 cpv. 1 n. 2 Concerne soltanto il testo francese*

Nella versione francese viene corretto un errore di traduzione. Il testo attuale dà l'impressione che ogni creditore privilegiato debba rinunciare a chiedere una garanzia per il soddisfacimento integrale del suo credito. La disposizione va intesa nel senso che l'obbligo di garantire il soddisfacimento integrale non vale per i creditori che

<sup>97</sup> RS 281.1

<sup>98</sup> Per la motivazione cfr. n. 1.2.1.

<sup>99</sup> BSK SchKG II-BRUNNER/BOLLER/FRITSCHI, Art. 191 n. 5 segg.



rinunciano espressamente alla garanzia. Le versioni italiana e tedesca sono chiare a tale riguardo. Questo punto del testo francese viene precisato.

*Art. 332 cpv. 2, primo periodo*

La disposizione sul concordato nella procedura fallimentare deve essere adeguata alla luce dell'introduzione della procedura concordataria semplificata per persone non soggette all'esecuzione in via fallimentare.

*Art. 333 1. Domanda del debitore*

Nel campo d'applicazione della procedura concordataria semplificata rientrano tutte le persone fisiche non soggette all'esecuzione in via di fallimento. Si parte dal presupposto che di regola queste persone si trovino in una situazione semplice ed è quindi giustificata l'esecuzione di una procedura concordataria più semplice ed economica. Per le persone soggette all'esecuzione in via di fallimento continua a essere prevista la procedura concordataria ordinaria (art. 293 segg. LEF)<sup>100</sup> che resta possibile anche per le persone che non sono soggette all'esecuzione in via di fallimento. Si deve tuttavia partire dal presupposto che queste ultime di regola sceglieranno la procedura concordataria semplificata.

Il debitore deve allegare alla domanda i documenti che attestano la sua situazione patrimoniale e reddituale attuale e futura, nonché un piano provvisorio di appuramento dei debiti. Ciò corrisponde sostanzialmente all'articolo 293 lettera a LEF. Per sottolineare la prossimità con l'attuale normativa sull'appuramento bonale dei debiti ed evitare di fare confusione con la nuova procedura fallimentare sotto forma di procedura di risanamento, invece della nozione di piano di risanamento provvisorio si sceglie la nozione di piano di appuramento dei debiti.

*Art. 334 2. Moratoria. Nomina di un commissario*

La durata della moratoria riprende la durata della moratoria concordataria provvisoria (*cpv. 1*; art. 293a *cpv. 2* LEF). Può essere prolungata della durata della moratoria concordataria definitiva (*cpv. 4*; art. 294 *cpv. 1* LEF). Il giudice del concordato nomina il commissario e comunica la moratoria all'ufficio d'esecuzione e al registro fondiario. Poiché la procedura concordataria semplificata è possibile soltanto per le persone non soggette all'esecuzione in via di fallimento e quindi non iscritte nel registro del commercio (cfr. art. 39 LEF), si può omettere di informare il registro di commercio. Per motivi di costi ed efficienza si omette anche la pubblicazione della moratoria; il commissario ne darà notizia con l'avviso dei creditori.

Nella procedura concordataria ordinaria si può rinunciare alla *designazione di un commissario* nella moratoria provvisoria ma non nella moratoria definitiva (art. 293b *cpv. 2* LEF). Poiché nella procedura concordataria semplificata è prevista soltanto una fase di moratoria *non si può rinunciare* a designare un commissario. Il commissario è un *organo statale pubblico* e deve salvaguardare nella medesima misura gli interessi

<sup>100</sup> Cfr. n. 3.1.2

del debitore e quelli dei creditori<sup>101</sup>. Tale funzione non è quindi necessaria per l'insieme della procedura.

Il commissario svolge i compiti di cui all'articolo 295 capoverso 2 e in particolare effettua l'avviso dei creditori con il quale i creditori sono invitati da una pubblicazione (art. 35 e 296 LEF) a insinuare i loro crediti entro un mese (art. 301 LEF). Il commissario invia un esemplare della pubblicazione a ogni creditore di cui siano noti nome e domicilio.

La legge non stabilisce altri requisiti quanto alla persona del commissario e il giudice del concordato può nominare qualsiasi persona adeguata dal punto di vista professionale e personale. Le possibilità che un concordato sia accettato aumentano se il commissario non preleva onorari troppo elevati sulla massa. Per il ruolo commissario entrano segnatamente in considerazione i *servizi di consulenza per debiti finanziati a fini di pubblica utilità* come è già attualmente il caso nella procedura concordataria ordinaria. Non è nemmeno escluso che in alcuni Cantoni questi compiti siano assunti da servizi ufficiali. Deve tuttavia sempre essere adempiuta la condizione secondo cui il commissario non interviene come rappresentante del debitore ma come organo pubblico dello Stato a salvaguardia degli interessi del debitore e del creditore.

### Art. 335 3. Effetti della moratoria. Preparativi del concordato

Gli effetti della moratoria e i preparativi del concordato sono retti con poche eccezioni dalla procedura concordataria ordinaria. Vige un *divieto di esecuzione* fondamentale e i termini sono in gran parte sospesi. Per quanto concerne i termini del diritto dell'esecuzione nel presente contesto è ripresa la normativa dell'attuale articolo 334 capoverso 3 LEF, mentre nella procedura concordataria ordinaria, se del caso, il creditore presenta richieste e le fa verbalizzare affinché il termine prenda a decorrere<sup>102</sup>.

Come per l'attuale moratoria al fine di appuramento bonale dei debiti mediante trattative private (art. 334 cpv. 3 LEF), la disposizione non si applica ai *contributi periodici di mantenimento o d'assistenza in virtù del diritto di famiglia (cpv. 1 lett. a)*. Questa eccezione appare giustificata anche nel presente contesto perché la moratoria non deve gravare il creditore del mantenimento. Come nella procedura concordataria ordinaria (art. 297 cpv. 1) rimane possibile anche l'esecuzione in via di realizzazione di crediti garantiti da pegno immobiliare ma è invece esclusa la realizzazione di siffatto pegno (cpv. 1 lett. b).

Come nella procedura concordataria ordinaria la moratoria può essere *revocata anticipatamente* se il debitore dispone indebitamente del suo patrimonio o contravviene in altro modo alle istruzioni del commissario (cpv. 2; cfr. art. 298 cpv. 4 LEF). Dopo la revoca della moratoria eventuali esecuzioni sono proseguite in via di pignoramento. Poiché la procedura concordataria semplificata si applica soltanto alle persone fisiche non soggette all'esecuzione in via di fallimento, il fallimento non può essere dichiarato d'ufficio dal giudice del concordato ma soltanto su domanda del debitore e alle condizioni dell'articolo 191. Il giudice del concordato, alle condizioni dell'articolo 337 AP-LEF e anche in questo caso solo su domanda del debitore, può aprire la procedura

<sup>101</sup> DTF 94 III 55 consid. 2

<sup>102</sup> Cfr. BSK SchKG II-BAUER/LUGINBÜHL, Art. 297 N 13.

di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento. Sia la normale procedura di fallimento sia la procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento costituiscono un beneficio giuridico per il debitore. Il giudice deve decidere se il debitore che ha violato i suoi obblighi nella procedura concordataria adempie ancora le condizioni per l'apertura di tali procedure.

Un'importante semplificazione rispetto alla procedura concordataria ordinaria è la possibilità di *rinunciare all'assemblea dei creditori* per la votazione sul concordato (cpv. 3; cfr. art. 301–302 LEF). Di regola il commissario informa i creditori per scritto o in via elettronica sulla situazione patrimoniale e reddituale del debitore e invia loro la bozza del concordato. I creditori possono esprimere il loro parere sul concordato entro un termine fissato dal commissario e dichiarare se lo accettano o lo rifiutano. Ciò semplifica la situazione per i creditori e contribuisce a risparmiare sulle spese. Se lo ritiene necessario il commissario può convocare l'assemblea dei creditori.

Il giudice può decidere se omologare o rigettare il concordato anche *senza un'udienza* (cpv. 4). Quindi l'articolo 304 capoverso 3 LEF non vale per la procedura concordataria semplificata. Poiché i creditori sono stati precedentemente invitati a esprimere il loro parere possono anche formulare le loro obiezioni in tale ambito. Il giudice del concordato può convocare un'udienza se la ritiene necessaria.

#### Art. 336 4. Omologazione ed esecuzione del concordato

L'omologazione ed esecuzione del concordato sono rette dalle disposizioni generali sul concordato e dalle disposizioni sul concordato ordinario. Ciò significa segnatamente che i *quorum dell'articolo 305 capoverso 1 LEF* devono essere adempiuti anche nella procedura concordataria semplificata. Quorum meno elevati sarebbero difficilmente giustificabili. Anche l'articolo 306 capoverso 1 numero 1 continua a valere immutato: il concordato può essere omologato soltanto se *il valore delle prestazioni offerte è in giusta proporzione con i mezzi del debitore*. Per questa valutazione il giudice del concordato può tenere conto anche di aspettative del debitore.

Per i debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento sono soppressi due ostacoli del diritto vigente che spesso complicano l'accettazione del concordato:

- i creditori che non prendono posizione sulla bozza di concordato entro il termine impartito, *non sono compresi nel computo per l'accettazione del concordato né per la loro persona né per i loro crediti (lett. a)*, il che rappresenta una sostanziale agevolazione rispetto al concordato ordinario. In tal modo si vuole evitare che i creditori passivi che fanno prova di disinteresse impediscano il risanamento come attualmente talvolta avviene<sup>103</sup>. La loro astensione non conta né come accettazione né come rigetto. Per l'accettazione del concordato è però sufficiente che la *maggioranza qualificata dei creditori attivi* lo accetti. Una normativa analoga è prevista in Austria, dove lo strumento dello *Zahlungsplan* (piano di pagamento) è utilizzato con grande successo ed

<sup>103</sup> Cfr. RONCORONI, SozialAktuell 2013, pag. 24.

è impiegato nella gran parte delle procedure di risanamento di persone fisiche<sup>104</sup>;

- un'ulteriore agevolazione sostanziale consiste nel rinunciare a una *garanzia sufficiente dei crediti privilegiati*, il che permette di includerli nel concordato e di estinguerli gradualmente durante il concordato (*lett. b*). Attualmente, per l'omologazione del concordato, il pagamento integrale dei crediti privilegiati deve essere sufficientemente garantito, a meno che singoli creditori abbiano esplicitamente rinunciato a tale garanzia (art. 306 cpv. 1 n. 2 LEF). Rientrano segnatamente tra i creditori privilegiati le persone con crediti pecuniari per contributi di mantenimento e d'assistenza in virtù del diritto di famiglia (art. 219 cpv. 4, prima classe lett. c LEF per i crediti sorti nei sei mesi che precedono l'apertura della procedura) nonché le casse malati (art. 219 cpv. 4, seconda classe lett. c LEF). I salari futuri possono essere utilizzati come garanzia soltanto in parte, perché l'articolo 325 CO vieta di cedere o costituire in pegno il salario futuro eccetto per la garanzia di doveri di mantenimento derivanti dal diritto di famiglia. Ciò significa che i fondi per coprire i crediti privilegiati devono in linea di massima essere già disponibili nel momento dell'accettazione del concordato, il che spesso non è il caso. In futuro deve pertanto essere possibile per i privati estinguere gradualmente questi crediti privilegiati nel corso del concordato. Per non ledere l'ordine vigente dei privilegi<sup>105</sup>, il concordato deve tuttavia prevedere che, fino al suo adempimento, i crediti privilegiati siano *completamente rimborsati prima degli altri crediti concordatari*, a meno che singoli creditori abbiano esplicitamente rinunciato a un pagamento integrale e anticipato. In questo modo i creditori privilegiati non sono svantaggiati rispetto alla situazione attuale, ma possono approfittare anche loro di un risanamento efficace. La normativa dell'articolo 306 capoverso 1 numero 2 rimane applicabile alle obbligazioni assunte con il consenso del commissario durante la moratoria; esse devono essere sufficientemente garantite se i relativi creditori non hanno rinunciato alla garanzia.

Il concordato omologato è *vincolante per tutti i creditori* i cui crediti sono sorti prima dell'accettazione della moratoria o da allora senza il consenso del commissario. Fanno eccezione i crediti garantiti da pegno, purché coperti da quest'ultimo (art. 310 cpv. 1 LEF). Con l'adempimento del concordato i *crediti residui rimessi* decadono<sup>106</sup>. Se il concordato non è adempiuto nei confronti di un creditore, questi può chiedere al giudice del concordato che sia revocato per il suo credito, senza pregiudizio dei diritti che risultano dal concordato (art. 316 LEF).

### *VII. Moratoria al fine di appuramento bonale dei debiti mediante trattative private per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento*

<sup>104</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.3.2 segg.; ASB Schuldenreport 2021, pag. 7, (soltanto in tedesco) disponibile all'indirizzo: <[https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/schuldenreport/asb\\_Schuldenreport2021.pdf?m=1618998813&](https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/schuldenreport/asb_Schuldenreport2021.pdf?m=1618998813&)>.

<sup>105</sup> Cfr. n. 1.2.3.

<sup>106</sup> Cfr. DTF 28 II 570 consid. 5

*Art. 336a*

Il debitore resta libero di chiedere, invece della procedura concordataria semplificata, un appuramento bonale dei debiti mediante trattative private. Probabilmente l'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private perderà ulteriormente importanza nella pratica. In singoli casi i debitori potrebbero però continuare a preferire l'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private al concordato semplificato, in particolare perché possono così ottenere una *moratoria* al fine di appuramento della situazione debitoria, senza dover affrontare la *pubblicità* dell'avviso dei creditori. Un nuovo titolo precisa che la moratoria è lo strumento di diritto dell'esecuzione che distingue l'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private dalle mere convenzioni private e giustifica l'intervento del giudice del concordato e del commissario.

Nell'articolo 336a AP-LEF sono ripresi gli elementi sostanziali degli attuali articoli 333–336 LEF. Grazie alla moratoria che gli viene concessa il debitore può negoziare senza fretta convenzioni private o una serie di contratti di remissione ai sensi dell'articolo 115 CO. Le convenzioni sono concluse con ogni singolo creditore e vincolano soltanto i creditori che vi acconsentono. Nella proposta di appuramento il debitore può in particolare proporre ai creditori un dividendo, oppure richiedere una moratoria od ogni altra misura per facilitare il pagamento del capitale o degli interessi. Ciò risulta già dal principio della libertà contrattuale e non viene pertanto più esplicitato nella legge.

La riformulazione della disposizione sull'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private permette di eliminare un'imprecisione della versione attuale. Attualmente non è ancora chiaro quali conseguenze abbia la convenzione conclusa con un creditore sulle relative esecuzioni. Teoricamente dopo la scadenza della moratoria l'ufficio d'esecuzione è tenuto a riprendere il pignoramento del salario se il creditore non ritira l'esecuzione. Un creditore non ha tuttavia alcun interesse a ritirare l'esecuzione prima di aver ricevuto il dividendo convenuto. Certo, secondo informazioni dell'associazione mantello delle consulenze in materia debitoria, la maggioranza degli uffici d'esecuzione non ripristina l'esecuzione se vi è una convenzione tra debitore e creditore. Questa pratica non è però seguita da tutti gli uffici d'esecuzione. Il debitore potrebbe certamente, in base agli articoli 85 o 85a LEF, chiedere in ogni momento al giudice del luogo d'esecuzione l'annullamento o la sospensione dell'esecuzione o la constatazione che il debito è sospeso. Da ciò risultano tuttavia spese processuali. Per questa problematica il gruppo d'esperti non ha trovato alcuna soluzione semplice che non abbia ripercussioni indesiderate su altri settori. Poiché l'avamprogetto mette ora a disposizione dei debitori una procedura concordataria semplificata in cui le esecuzioni decadono automaticamente con l'accettazione del concordato, il problema dovrebbe perdere importanza. Il debitore continua quindi a dover rispettare le regole generali.

Nel *capoverso 4* è stata aggiunta una precisazione: il giudice può incaricare il commissario di vigilare *sul debitore nell'esecuzione delle convenzioni*, come già previsto nel diritto vigente (art. 335 cpv. 3 LEF). L'avamprogetto precisa che ciò deve avvenire su domanda del commissario o di un creditore. Come finora, il giudice non effettua però alcun esame del contenuto né omologa la convenzione conclusa. Se il debitore viola la convenzione, intervengono le abituali conseguenze del cattivo adempimento

o dell'inadempimento. Vale la pena di disciplinare chiaramente nella convenzione quali siano le conseguenze di una sua violazione.

*Titolo dodicesimo: Procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento<sup>107</sup>*

*Art. 337*

L'articolo 337 disciplina l'apertura della procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento in conseguenza della domanda del debitore al giudice del fallimento. Alla domanda vanno allegati documenti attestanti lo stato patrimoniale e reddituale attuale e futuro del debitore (*cpv. 2*).

Il giudice del fallimento apre la procedura di risanamento se le seguenti *condizioni* sono *cumulativamente* adempiute (*cpv. 3*):

- Il debitore deve prima di tutto essere *durevolmente insolvente (lett. a)*. Nel diritto svizzero la nozione di insolvenza non è chiara né definita in modo uniforme<sup>108</sup>. Nel contesto dell'articolo 191 LEF per «insolvenza» si intende l'incapacità del debitore di saldare i debiti pecuniari esigibili a causa di una mancanza non passeggera di fondi<sup>109</sup>. La giurisprudenza relativa alla garanzia delle spese processuali o all'esecuzione in via di fallimento di persone giuridiche esige inoltre che il debitore «non disponga dei fondi per adempiere le obbligazioni esigibili né del credito necessario per procurarseli se necessario»<sup>110</sup> e che non vi siano indizi sostanziali di miglioramento della situazione finanziaria del debitore, apparentemente illiquido per un tempo indeterminato<sup>111</sup>.

In ogni caso, quando i debiti superano il patrimonio, non si parte dal presupposto che un privato si trovi in una situazione di indebitamento critico o di eccesso di debiti se la sua attività lucrativa o l'aiuto statale generano regolarmente nuovi fondi. Vi è invece eccesso di debiti quando la parte del reddito che rimane dopo la copertura del minimo vitale non basta a soddisfare le rimanenti obbligazioni di pagamento in un tempo determinato<sup>112</sup>. Va tenuto

<sup>107</sup> Per quanto riguarda l'abrogazione delle disposizioni sulla moratoria straordinaria cfr. n. 3.1.3.5 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>108</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 2.1.

<sup>109</sup> BSK SchKG II-BRUNNER/BOLLER/FRITSCHI, Art. 191 n. 6.

<sup>110</sup> DTF **111** II 206 consid. 1.

<sup>111</sup> Sentenza del Tribunale federale 5A\_606/2014 del 19 novembre 2014, consid. 3.1; cfr. anche sentenza del Tribunale federale 5A\_642/2010 del 7 dicembre 2010, consid. 2.4; sintesi di KÄLIN, ZZZ 35/2014, 138.

<sup>112</sup> CSIAS, documento di base «Schulden und Sozialhilfe» (debiti e aiuto sociale; documento disponibile soltanto in tedesco e francese), Berna 2021, n. 2 con ulteriori rimandi, può essere consultato: [>> Publikationen > Grundlagenpapiere](https://www.skos.ch); KORCZAK, Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum, 17 segg.; rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 2.1.

conto del fatto che un contratto di credito pluriennale non è di per sé un motivo di eccesso di debiti se i fondi del debitore bastano per pagare le rate convenute. Soltanto una visione d'insieme di tutte le obbligazioni, di tutti i beni e proventi permette di comprendere se il debitore si trova in una situazione di indebitamento dalla quale non può uscire in un tempo determinato con le sue proprie forze; in questo caso sono adempiute le condizioni per l'apertura di una procedura di risanamento. Una persona di giovane età con un'attività lucrativa e pochi debiti di consumo<sup>113</sup> che potrà rimborsare in un tempo determinato non dovrebbe poter chiedere l'apertura di una procedura di risanamento per persone fisiche. La procedura di risanamento è innanzitutto una procedura residuale per persone fisiche in una situazione di indebitamento senza speranze.

Il debitore deve essere «*durevolmente insolvente*». In tal modo l'avamprogetto vuole sottolineare che un debitore in una semplice situazione di ristrettezze finanziarie non deve potersi servire della procedura di risanamento.

- Non deve inoltre esservi *alcuna possibilità di conclusione di un concordato* o di un appuramento bonale dei debiti secondo gli articoli 293–336a LEF (*lett. b*). A tal fine non è richiesto il fallimento di negoziati o di un tentativo di concordato. Se è manifesto che i creditori difficilmente accetteranno un concordato, ad esempio perché il debitore nel prevedibile futuro non può offrire alcuna quota importante o i creditori già in precedenza non avevano mostrato alcuna disponibilità al negoziato, la procedura di risanamento può essere aperta direttamente. Vanno evitati dispendiosi circoli viziosi. Invece ci sono casi in cui si può attendere che il debitore tenti dapprima di negoziare un piano di appuramento dei debiti con i creditori.
- Per poter aprire la procedura, il debitore deve rendere verosimile che durante la procedura non sorgeranno *nuove obbligazioni scoperte* (*lett. c*). In tal modo deve dimostrare che disporrà di fondi sufficienti per tutte le obbligazioni periodiche prevedibili e che le condizioni per la liberazione dal debito (art. 349 AP-LEF) saranno probabilmente adempiute alla fine della procedura. In altri termini, il debitore deve disporre di un *budget equilibrato*. A tal fine la fonte di tali fondi è irrilevante: si può trattare di proventi o redditi del debitore ma anche di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'aiuto sociale. È decisivo il fatto che tali fondi siano verosimilmente sufficienti per il debitore e la sua famiglia e permettano di coprire il minimo vitale esteso secondo l'articolo 339 lettera a AP-LEF.
- Al debitore nei 15 anni precedenti non deve essere stata concessa alcuna liberazione dal debito residuo secondo l'articolo 349 AP-LEF (*lett. d*). Questo lungo *termine preclusivo* dovrebbe servire a impedire abusi della procedura di risanamento<sup>114</sup>.
- Infine, come ultima condizione (*lett. e*), deve essere previsto un divieto per i debitori che si sono verosimilmente resi colpevoli di un *crimine o delitto nel fallimento o nell'esecuzione* (art. 163–171 CP). Non basta tuttavia un semplice

<sup>113</sup> Cfr. n. 1.1.3.2 per una stima prudente delle conseguenze della procedura su diverse categorie di debitori.

<sup>114</sup> Cfr. n. 3.1.3.1.

sospetto. Il divieto interviene se è stato avviato un procedimento penale ancora pendente o conclusosi con una condanna. Inoltre il divieto non ha validità illimitata: vale infatti per atti od omissioni compiuti negli ultimi cinque anni. Sussiste quindi un certo parallelismo con la revocazione per causa di dolo (azione pauliana per dolo; art. 288 LEF).

Il debitore anche nel corso di una procedura ordinaria di fallimento deve poter chiedere una procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento, così come può chiedere una procedura concordataria (art. 332 cpv. 1 LEF) (*cpv. 4*). Questa *interfaccia tra le procedure* favorisce l'efficacia e permette di evitare la ripetizione di alcune tappe della procedura. Poiché la procedura di risanamento, fino al deposito della graduatoria, corrisponde alla procedura ordinaria di fallimento, si può passare dall'una all'altra in ogni momento senza alcun problema.

#### Art. 338

La presente disposizione cita le pertinenti disposizioni della procedura di fallimento che si applicano all'apertura della procedura di risanamento.

#### Art. 339

L'apertura della procedura risanamento, in quanto procedura speciale di fallimento, ha sul *patrimonio del debitore* e sui *diritti dei creditori* gli *effetti di una dichiarazione di fallimento*. Sostanzialmente si rimanda agli articoli 197–220 LEF. L'applicazione delle regole sul fallimento si ripercuote segnatamente sulla *composizione del patrimonio rilevante*, sui *crediti pertinenti* e sulla *graduatoria dei creditori*.

L'insieme dei beni pignorabili che appartengono al debitore nel momento dell'apertura della procedura di risanamento costituisce, a prescindere da dove si trovino, una massa unica che serve al soddisfacimento comune dei creditori (art. 197 LEF). Poiché la procedura di risanamento si prefigge anche, rispetto al fallimento privato, di consentire agevolazioni procedurali ai creditori e ottenere un'*elevata quota di rimborsi*, non sarebbe giustificato privare completamente il debitore del suo reddito dal momento dell'apertura della procedura, come è il caso nella procedura di fallimento<sup>115</sup>. Pertanto per quanto concerne gli *attivi*, dal momento dell'apertura della procedura, il prelievo è effettuato secondo le regole del pignoramento su un reddito limitatamente pignorabile esteso. Poiché la procedura dura quattro anni, è ragionevole confiscare e realizzare, secondo le regole del pignoramento, anche i beni che il debitore acquisisce fino alla conclusione della procedura (p. es. un'eredità). A differenza di quanto avviene nella procedura ordinaria di fallimento (art. 197 cpv. 2 LEF), questi beni non rientrano nella massa. Ciò non comporta conseguenze per i creditori, che beneficiano di questi beni in ogni caso. Lo svolgimento della procedura è tuttavia più semplice se la massa fallimentare è limitata a tutti i beni che appartengono al debitore nel momento dell'apertura della procedura e da tale momento, le regole del pignoramento si applicano a tutti i beni che il debitore riceve – come reddito dell'attività lucrativa o in altro modo.

<sup>115</sup> Art. 197 cpv. 2, cfr. rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco) del 9 marzo 2018, n. 3.2.1.1.



Il pignoramento del reddito esteso limitatamente pignorabile e dei rimanenti beni pignorabili a favore dei creditori del fallimento durante l'intera procedura di risanamento è definito *prelievo*. In generale, spetterà essenzialmente all'ufficio d'esecuzione effettuare il prelievo (art. 346 cpv. 1 AP-LEF).

Per quanto concerne i *passivi*, la procedura, e quindi verosimilmente anche la liberazione dal debito alla fine della procedura, riguarda *tutti i crediti esistenti al momento della dichiarazione di fallimento*. I crediti che nascono dopo l'apertura della procedura dovranno essere coperti dal minimo vitale esteso del debitore, altrimenti saranno considerati nuovi debiti problematici e la procedura verrà conclusa (art. 348 cpv. 1 lett. c AP-LEF). L'apertura del fallimento rende esigibili tutti i debiti esistenti del debitore (art. 208 cpv. 1 LEF), la qual cosa permette al debitore di risanare interamente la sua situazione finanziaria e di garantire la parità di trattamento tra tutti i creditori. Anche i *crediti sottoposti a condizione sospensiva* sono ammessi al passivo per l'intero ammontare (art. 210 cpv. 1 LEF). I riparti spettanti ai crediti sottoposti a condizione sospensiva od a scadenza incerta sono depositati presso lo stabilimento dei depositi (art. 264 cpv. 3 LEF). Le *prestazioni periodiche* precedenti l'apertura della procedura rientrano tra i crediti in questione. Ciò vale anche per i contributi di mantenimento o d'assistenza esigibili fino a quel momento. Gli importi che divengono esigibili durante la procedura rientrano nel piano di risanamento.

La procedura di risanamento e la *procedura ordinaria di fallimento* si distinguono sui seguenti punti:

*Prelievo del reddito o dei proventi correnti per il comune soddisfacimento dei creditori (lett. a)*

Diversamente dalla procedura di fallimento, l'ufficio dei fallimenti decide *dall'apertura della procedura* il pignoramento della quota disponibile dei redditi e proventi correnti (sulla procedura: art. 341 cpv. 5 AP-LEF).

La quota pignorabile risulta dalla differenza tra il reddito complessivo del debitore e il minimo vitale<sup>116</sup>. Nel pignoramento l'ufficio d'esecuzione stabilisce il minimo vitale secondo il suo apprezzamento (art. 93 cpv. 1 LEF) e in base alle circostanze di fatto. La Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera ha elaborato *direttive* in proposito<sup>117</sup> che prevedono un importo base mensile di 1 200 franchi per i debitori che vivono soli e di 2 500 franchi per un coppia con due figli sotto i dieci anni. L'importo di base copre alimentazione, abbigliamento, cura del corpo, elettricità e spese analoghe<sup>118</sup>. A ciò si aggiungono supplementi per le spese effettive per la pigione o l'ipoteca, il riscaldamento e le spese accessorie, i contributi sociali (compresi i premi di cassa malati), le spese professionali indispensabili e spese analoghe. Nella

<sup>116</sup> Cfr. n. 1.1.3.1.

<sup>117</sup> Direttive per il calcolo del minimo di esistenza agli effetti del diritto esecutivo giusta l'art. 93 LEF (minimo vitale) del 01.07.2009 della Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera disponibile all'indirizzo: [Direttiva minimo vitale](#) (sito visitato il 14.04.2022).

<sup>118</sup> Cfr. le direttive (nota a piè di pagina 117), 1: spese di sostentamento, abbigliamento e biancheria, igiene e salute, manutenzione delle apparecchiature e dell'arredamento domestico, cultura, così come le spese di elettricità e/o gas.

pratica queste spese sono di regola imputate soltanto se il debitore può presentare giustificativi per gli ultimi mesi. L'ufficio d'esecuzione non tiene conto soltanto delle circostanze di fatto ma valuta anche se sono adeguate. Se il debitore paga una pigione eccessiva tenuto conto delle sue circostanze economiche e personali, quest'ultima, a partire dal primo termine utile di disdetta, può di regola essere computata in misura ridotta rispetto a quanto effettivamente pagato<sup>119</sup>. Il calcolo del minimo vitale va eseguito secondo criteri oggettivi e basato sulle necessità di un cittadino medio e dei membri di una famiglia media<sup>120</sup>.

Il *minimo vitale* secondo l'articolo 93 capoverso 1 LEF deve essere in via di principio determinante anche nella procedura di risanamento. Secondo le direttive della Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti e la giurisprudenza costante del Tribunale federale, per il pignoramento secondo l'articolo 93 capoverso 1 LEF non è però tenuto conto delle *imposte correnti*<sup>121</sup>. Ciò significa che durante un pignoramento del salario i «nuovi» debiti fiscali aumentano mentre i «vecchi» debiti sono ridotti dal pignoramento<sup>122</sup>. Ciò non è compatibile con lo scopo della procedura di risanamento di permettere una ripartenza finanziaria<sup>123</sup>. Nell'avamprogetto viene pertanto precisato che le imposte correnti vanno imputate sul minimo vitale secondo l'articolo 93 capoverso 1 LEF e vanno infine dedotte dalla quota pignorabile<sup>124</sup>. Trattandosi di una procedura pluriennale per debitori la cui situazione è stabile, occorre partire dal presupposto che di regola non vi saranno grandi problemi per accertare le imposte presumibilmente dovute – eventualmente con il concorso dell'amministrazione delle contribuzioni.

L'avamprogetto prevede che siano accreditati ai creditori anche *tutti i rimanenti beni* che *pervengono* al debitore fino alla conclusione o all'interruzione della procedura di risanamento. Nel *numero 2* è ripresa la normativa dell'articolo 197 capoverso 2 con la differenza che questi beni sono prelevati, e sono oggetto di misure cautelari, secondo le regole del pignoramento e non rientrano nella massa. I beni sono chiaramente suddivisi secondo un criterio temporale: tutti i beni che appartengono al debitore all'apertura della procedura costituiscono come d'abitudine la massa fallimentare. Tutti i beni che vi si aggiungono dopo l'apertura della procedura sono prelevati secondo le regole del pignoramento, sono oggetto di misure cautelari e sono realizzati (cfr. commenti ad art. 341 cpv. 5 AP-LEF per quanto concerne la procedura).

#### *Non applicabilità dell'articolo 266h CO (lett. b)*

L'articolo 266h CO è dichiarato non applicabile. La disposizione ha per oggetto la prestazione di garanzie al locatore dal quale si può pretendere la prosecuzione del

<sup>119</sup> DTF **129** III 526 consid. 2

<sup>120</sup> DTF **134** III 323 consid. 2; DTF **108** II 60 consid. 3

<sup>121</sup> Cfr. DTF **140** III 337 consid. 4.4; DTF **126** III 89 consid. 3.b

<sup>122</sup> Cfr. MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 95; CR LP-OCHSNER, Art. 93 N 151.

<sup>123</sup> cfr. rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 6.3.4.

<sup>124</sup> Cfr. sulla verifica generale separata di questo punto cfr. n. 1.2.3.

contratto di locazione soltanto se il locatario in fallimento presta garanzia per le pigioni future<sup>125</sup>. Nella procedura di risanamento il rischio del locatore è tuttavia in via di principio coperto dal fatto che la parte del reddito necessaria al pagamento della pigione è considerata impignorabile ai sensi dell'articolo 93 LEF e pertanto non rientra nella massa dei beni utilizzati per il soddisfacimento dei creditori. I crediti relativi alla pigione sono costantemente adempiuti in anticipo. Se i fondi del debitore non permettono di coprire le spese della pigione e le altre spese di mantenimento, l'apertura della procedura di risanamento è esclusa a priori (art. 337 cpv. 3 lett. c. AP-LEF). La possibilità di chiedere garanzie per le pigioni future e il diritto straordinario di recedere dal contratto senza preavviso contrastano con lo scopo della procedura di risanamento di stabilizzare i debitori in ristrettezze finanziarie. Il tipico debitore non sarà in grado di depositare le pigioni future ma le coprirà con i suoi redditi correnti. L'applicazione dell'articolo 266h CO non è di conseguenza né necessaria né ragionevole. Tenuto conto dell'importanza centrale di una situazione abitativa stabile per il risanamento finanziario del debitore l'avamprogetto precisa che la disposizione non è applicabile.

#### *Art. 340*

Non sono prelevate anticipazioni delle spese perché la procedura riguarda persone insolventi (*cpv. 1*). Se la massa dovesse coprire le spese, la maggior parte degli interessati non avrebbe accesso alla liberazione dal debito residuo, come hanno mostrato le esperienze fatte all'estero<sup>126</sup>.

Per il resto le spese sono a carico della massa come nell'abituale procedura di fallimento (art. 262 cpv. 1 LEF). Le spese non coperte alla fine della procedura sono annullate con la liberazione dal debito residuo (art. 350 cpv. 2 AP-LEF).

#### *Art. 341*

Dopo aver ricevuto comunicazione dell'apertura della procedura di risanamento, l'ufficio dei fallimenti prende le misure necessarie secondo le regole della procedura sommaria di fallimento (art. 221–229; *cpv. 1*).

Gli obblighi d'informare, di mettere a disposizione e di collaborare (articoli 222 e 229 LEF) valgono per l'intera durata della procedura (*cpv. 2*). I medesimi obblighi valgono anche nella procedura di pignoramento (art. 91 LEF). Il debitore è tenuto, sotto minaccia di pena a indicare all'ufficio dei fallimenti o, nella fase di prelievo, all'ufficio d'esecuzione tutti i suoi beni e di metterli a disposizione (art. 163 n. 1 e 323 n. 4 CP). Su richiesta dell'ufficiale, il debitore deve aprire i locali e i ripostigli. Se necessario, l'ufficiale può chiedere l'aiuto dell'autorità di polizia. I terzi che detengono beni del debitore o verso i quali questi vanta crediti hanno, sotto minaccia di pena, lo stesso obbligo di informare e di mettere a disposizione del debitore (art. 222 cpv. 4 LEF e 324 n. 5 CP). Le autorità hanno lo stesso obbligo di informare del debitore (art. 222 cpv. 5 LEF). Inoltre, durante la procedura, il fallito è tenuto, sotto minaccia di pena (art. 323 n. 5 CP), a rimanere a disposizione degli uffici (art. 229 cpv. 1 LEF).

<sup>125</sup> Cfr. BSK OR I-Weber, Art. 266h N 2.

<sup>126</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.2.3 e 4.8.

L'ufficio dei fallimenti *pubblica* l'apertura della procedura di risanamento e procede alla *grida* (cpv. 3).

L'amministrazione del fallimento è retta dagli articoli 235–243. L'ufficio dei fallimenti applica la procedura sommaria (art. 231 cpv. 4). È segnatamente competente anche per le rivendicazioni di terzi e della massa secondo gli articoli 242–242b LEF e per le decisioni e azioni che ne risultano.

Infine l'ufficio dei fallimenti preleva i *redditi e i proventi correnti* secondo l'articolo 339 lettera a numero 1 AP-LEF e adotta le misure cautelari di cui agli articoli 98–104 (cpv. 5). Anche tutti gli altri beni che pervengono al debitore dopo l'apertura della procedura di risanamento sono prelevati, garantiti e realizzati (cfr. i commenti all'art. 339 lett. a n. 2 AP-LEF). Ciò significa che l'ufficio dei fallimenti in casi eccezionali deve aprire anche una procedura di rivendicazione secondo gli articoli 106–109 per chiarire le pretese dei terzi su un bene pignorato. Anche se vi sono pochi rischi che la proprietà di un bene sia contestata nel caso in cui non era già (potenzialmente) di proprietà del debitore all'apertura della procedura, con il rimando alle regole del pignoramento si vuole evitare ogni lacuna della legge. Normalmente l'ufficio dei fallimenti accerta la massa e adotta le misure cautelari secondo le regole della procedura fallimentare e dispone inoltre il pignoramento del reddito secondo l'articolo 339 lettera a AP-LEF in combinato disposto con l'articolo 89 segg. LEF.

L'ufficio dei fallimenti può chiedere il concorso dell'ufficio d'esecuzione incaricato del prelievo per adottare le misure di cui al capoverso 5 e calcolare il reddito relativamente pignorabile ai sensi dell'articolo 339 lettera a numero 1 (cpv. 6). Questa possibilità serve a garantire l'efficienza procedurale e sarà soprattutto utile nelle situazioni complesse quando la parte della procedura di cui è responsabile l'ufficio dei fallimenti, prima che la graduatoria divenga definitiva, si protrae a lungo; entrambi gli uffici potranno utilizzare le rispettive competenze nel modo più efficace possibile.

Come per il pignoramento ordinario è possibile il ricorso contro i singoli provvedimenti dell'ufficio dei fallimenti (art. 17).

#### *Art. 342*

Anche la *verificazione dei crediti* e la *graduatoria dei creditori* si svolgono secondo le regole della procedura fallimentare (cpv. 1). Un creditore può contestare la graduatoria secondo l'articolo 250 LEF (cpv. 2). Le insinuazioni tardive sono ammesse fintanto che la procedura è trasferita all'ufficio d'esecuzione, ossia per tutta la durata abituale della procedura fallimentare (cpv. 3)<sup>127</sup>. Se le insinuazioni tardive fossero ammesse anche nella fase di prelievo della procedura di risanamento, l'ufficio d'esecuzione dovrebbe decidere circa la fondatezza materiale dei crediti in questione ed eventualmente condurre un procedimento di contestazione della graduatoria. Questi compiti eccederebbero i suoi compiti abituali e porrebbero difficoltà nella pratica.

<sup>127</sup> Cfr. n. 3.1.3.1

*Art. 343*

Oltre alla graduatoria l'ufficio dei fallimenti forma un *piano di risanamento*, il che costituisce un nuovo compito. Il piano intende fornire a tutte le parti una panoramica dei beni disponibili all'apertura della procedura, dei redditi e dei beni che si sono aggiunti in seguito, dei debiti accumulati e delle probabili possibilità di rimborso del debitore durante tutta la procedura<sup>128</sup>.

Il piano di risanamento intende fornire una *panoramica* il più possibile completa dei beni disponibili e permettere una *prognosi* per il futuro. Completa la graduatoria fornendo informazioni sugli «attivi» del debitore e sul tasso prevedibile di rimborso, fermo restando che il piano può anche indicare che il tasso sarà zero. Il piano di risanamento dà informazioni in merito alla probabile distribuzione dei fondi prevedibili e completa così lo stato di ripartizione nella procedura fallimentare (art. 261 LEF) che informa sulla ripartizione della massa del fallimento e quindi su tutti i beni appartenenti al debitore già all'apertura della procedura. Devono infine essere indicati anche i passi previsti dal debitore per ottenere proventi, redditi e altri beni. Il piano di risanamento serve quindi anche a orientare il debitore sui suoi obblighi durante la procedura ma non ha tuttavia *alcun effetto giuridico* poiché gli obblighi del debitore risultano direttamente dalla legge.

Il piano di risanamento è depositato insieme alla graduatoria (*cpv. 3*).

*Art. 344*

Non essendo uno strumento giuridicamente vincolante<sup>129</sup>, il piano di risanamento non può essere impugnato. L'ufficio dei fallimenti o un creditore può, entro 20 giorni dal deposito della graduatoria e del piano di risanamento, chiedere al giudice del fallimento l'*interruzione della procedura di risanamento*, se le condizioni dell'apertura della procedura non sono (più) adempiute o probabilmente alla fine della procedura non potrà essere concessa la liberazione dal debito residuo (*cpv. 2*). La decisione del giudice del fallimento può essere impugnata come una decisione sulla revoca del fallimento (*cpv. 3*). Se viene interrotta, la procedura di risanamento prosegue sotto forma di procedura fallimentare ordinaria. Per gli atti in corso e quelli futuri l'ufficio dei fallimenti segue le regole del fallimento. Se la massa non basta per coprire le spese di una procedura fallimentare sommaria, il giudice del fallimento decide la sospensione della procedura secondo le regole dell'articolo 230, il che ha per conseguenza di riattivare le esecuzioni avviate prima della dichiarazione di fallimento che possono essere proseguite per tutti i debiti per via di pignoramento. Se la procedura non deve essere subito sospesa per mancanza di attivi, il giudice del fallimento la trasmette all'ufficio dei fallimenti affinché la prosegua.

*Art. 345*

Se sono disponibili beni appartenenti alla massa o beni prelevati dopo l'apertura della procedura, prima della trasmissione della procedura all'ufficio d'esecuzione, tali beni devono essere realizzati secondo le regole della procedura fallimentare sommaria ed

<sup>128</sup> Cfr. n. 3.1.3.3.

<sup>129</sup> Cfr. commenti all'art. 343 AP-LEF.

essere distribuiti ai creditori dopo che la graduatoria è divenuta definitiva. L'ufficio dei fallimenti compila anche un primo stato di ripartizione.

Nei casi eccezionali in cui la massa fallimentare non può essere determinata in modo definitivo per un lungo periodo a causa di rivendicazioni di terzi e della massa, la realizzazione e la distribuzione della massa da parte dell'ufficio dei fallimenti possono essere effettuati dopo la trasmissione della procedura all'ufficio d'esecuzione (art. 346 cpv. 1 AP-LEF) o soltanto alla fine della procedura di risanamento (art. 349 cpv. 1 AP-LEF). L'accertamento definitivo della massa comprende i beni pignorabili appartenenti al debitore all'apertura del fallimento (art. 197 cpv. 1 AP-LEF), la loro realizzazione e distribuzione restano di competenza dell'ufficio dei fallimenti.

#### Art. 346

Se il termine di 20 giorni per la contestazione della graduatoria (art. 250 cpv. 1 LEF) scade infruttuoso oppure è stata resa una decisione definitiva su una modifica della graduatoria richiesta mediante un'azione di contestazione, l'ufficio dei fallimenti *trasmette* il piano di risanamento, insieme al primo stato di ripartizione, direttamente all'ufficio d'esecuzione che è competente per l'autentica fase di prelievo ed esegue il prelievo per il resto della procedura (*cpv. 1*)<sup>130</sup>. L'ufficio d'esecuzione applica le regole abituali del pignoramento (*cpv. 2*), con la differenza che il pignoramento e la realizzazione sono effettuati d'ufficio e a beneficio di tutti i creditori. L'ufficio d'esecuzione preleva regolarmente i beni che possono esserlo – esegue quindi in particolare il *pignoramento del reddito* con il minimo vitale esteso secondo l'articolo 339 lettera a – ed effettua la realizzazione e la ripartizione tra i creditori secondo la graduatoria (*cpv. 3*). Come per il pignoramento abituale è possibile il ricorso contro i singoli provvedimenti dell'ufficio dei fallimenti (art. 17 LEF).

Per la *durata della procedura* è proposto un compromesso di quattro anni (*cpv. 4*)<sup>131</sup> che è il risultato di una difficile ponderazione di interessi. Per essere accettata dai creditori, la procedura deve in qualche modo gravare i debitori<sup>132</sup>. Se il periodo del rimborso è troppo breve, i creditori rischiano di perdere importi che avrebbero potuto ottenere ancora per molti anni con un pignoramento del salario. Nel contempo dal punto di vista dei debitori sono preferibili procedure brevi. Un'analisi scientifica basata su dati dell'*economia comportamentale* giunge alla conclusione che sono necessari periodi di rimborso brevi affinché i debitori non si arrendano e rimangano motivati a portare a termine la procedura<sup>133</sup>. Più è remoto il futuro in cui si situa la prospettiva di vivere senza debiti, più diminuisce la sua attrattiva e aumenta il pericolo che la procedura sia elusa e siano dissimulati i redditi di un lavoro in nero. Gli *esperti* hanno proposto termini tra i tre e i sette anni e in molti si sono espressi a favore di una

<sup>130</sup> Cfr. n. 3.1.3.3.

<sup>131</sup> Cfr. n. 3.1.3.1.

<sup>132</sup> KILBORN, Emory Bankruptcy Development Journal Vol. 22 (2005), 29; KILBORN/GARRIDO/BOOTH/NIEMI/RAMSAY, World Bank Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, marg. 443 e JEANDIN, Assainissement des particuliers, 243.

<sup>133</sup> KILBORN, Emory Bankruptcy Development Journal Vol. 22 (2005), 29, 37 segg.

durata di tre anni. Secondo le esperienze pratiche, tre anni è il periodo più lungo durante il quale è possibile rispettare un piano di risanamento severo<sup>134</sup>. Sono state menzionate anche le pertinenti esperienze fatte all'estero<sup>135</sup>.

Il Consiglio federale ritiene adeguato un termine di *quattro anni*. La procedura di risanamento dovrebbe permettere ai debitori di porre fine ai debiti e di risanare la loro situazione finanziaria. Il timore che si tratti di una durata troppo lunga può essere refutato ricordando che, non essendovi attualmente possibilità di risanamento durevole, vi sono persone che devono vivere per periodi nettamente più lunghi con il minimo vitale del diritto dell'esecuzione. Una procedura di durata complessiva di quattro anni è pure compatibile con le regole della direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione e l'insolvenza<sup>136</sup>. Anche nel confronto internazionale sette anni sono un periodo nettamente troppo lungo. I Paesi in cui erano previsti termini così lunghi li avevano abbreviati già prima delle nuove regole UE<sup>137</sup>. Si parte dal presupposto che, con la durata di quattro anni, ai creditori non sfuggirà *alcun provento essenziale*. Uno studio della situazione giuridica realizzato su mandato dell'Ufficio federale di giustizia ha rivelato che dopo cinque anni diminuiscono anche le prospettive di rimborso dei crediti constatati da atti di carenza di beni promettenti<sup>138</sup> e nel 60 per cento dei casi non si prevede alcun rimborso<sup>139</sup>. La procedura riguarda tutti i crediti nei confronti di un debitore e non soltanto quelli per cui è stato rilasciato un attestato di carenza di beni. Tuttavia, poiché la procedura è a priori aperta soltanto alle persone fisiche *durevolmente insolventi* (art. 337 cpv. 3 lett. a AP-LEF), i creditori non possono verosimilmente attendersi rimborsi sostanziali al di fuori della procedura. Secondo l'esperienza dei servizi di consulenza in materia di debiti, i debitori attendono di regola a lungo prima di ricorrere a un sostegno esterno per risanare le loro finanze e quando lo fanno nella gran parte dei casi vivono da anni con il minimo vitale. Occorre quindi riconoscere che il valore dei crediti interessati dal risanamento del debito tende di norma a zero e una procedura più lunga non permetterebbe di ottenere rimborsi più elevati.

Il prelievo dura quattro anni e di regola è essenzialmente eseguito dall'ufficio d'esecuzione. Soltanto in casi eccezionali in cui la situazione patrimoniale è complessa, la graduatoria è stata contestata e sono stati esauriti tutte le vie di ricorso, è possibile che la procedura rimanga sostanzialmente di competenza dell'ufficio dei fallimenti finché la graduatoria non diviene definitiva.

<sup>134</sup> Cfr. anche la sintesi e i giustificativi nel rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 6.3.5.

<sup>135</sup> Cfr. n. 2.1.2.

<sup>136</sup> Cfr. n. 3.3.3.

<sup>137</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.2.2., 4.3.3. e 6.3.5.

<sup>138</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 28 segg.

<sup>139</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 28 segg.

*Art. 347*

Durante la procedura di risanamento il debitore deve adoperarsi *per ottenere proventi e redditi* e presentare regolarmente una relazione all'ufficio competente per il prelievo, di regola l'ufficio d'esecuzione (*cpv. 1*). In questo l'avamprogetto intende garantire che durante la fase di prelievo i creditori ottengano il più denaro possibile. Anche il diritto tedesco<sup>140</sup> e il diritto austriaco<sup>141</sup> prevedono doveri analoghi. Le esigenze quanto ai passi del debitore per ottenere proventi e redditi non dovrebbero essere eccessive. I vantaggi che la collettività ricava dalla stabilizzazione finanziaria del debitore grazie alla procedura di risanamento hanno grande importanza. Occorre invece far prova di un'estrema prudenza nel valutare le ipotetiche possibilità di realizzare maggiori proventi e ottenere quindi una quota di risanamento potenzialmente più elevata. Un debitore disoccupato e annunciato presso un ufficio regionale di collocamento o un debitore che fruisce dell'aiuto sociale deve informare regolarmente i relativi servizi su quanto mette in atto per ottenere un reddito. Se sono ritenuti sufficienti da questi uffici i suoi passi devono esserlo anche ai fini della nuova procedura di risanamento. Quindi, l'ufficio d'esecuzione in questi casi non esegue *una propria valutazione di quanto messo in atto dal debitore*. Vanno evitati doppioni ed eventuali valutazioni contraddittorie. L'ufficio d'esecuzione – o in casi eccezionali l'ufficio dei fallimenti se la graduatoria non è ancora definitiva – può però verificare le informazioni del debitore chiedendo informazioni *a titolo di assistenza amministrativa* agli uffici e autorità che esaminano le sue attività per ottenere proventi e redditi (*cpv. 2*).

Per garantire che i creditori ottengano quanto denaro possibile per la durata della procedura di prelievo non ci si limita a generare redditi ma si vogliono anche evitare le spese. Non occorre tuttavia prevedere un obbligo del debitore di evitare debiti inutili perché i creditori già ottengono tutti i fondi che eccedono il minimo vitale esteso (art. 339 lett. a AP-LEF). Se si raggiunge la fase di continuazione dell'esecuzione per nuove obbligazioni contratte dal debitore, la procedura di risanamento viene interrotta (art. 348 lett. c AP-LEF). È quindi superfluo prevedere un obbligo a sè stante di evitare spese inutili.

*Art. 348*

L'ufficio d'esecuzione (o l'ufficio dei fallimenti finché la graduatoria non è definitiva) adegua la quota pignorabile alle nuove circostanze – ad esempio un aumento del reddito del debitore o maggiori spese per un trattamento medico o un leggero aumento della pigione – aumentando o diminuendo di conseguenza i pagamenti ai creditori. Tuttavia, in caso di *sostanziale modifica* delle circostanze dopo l'apertura della procedura di risanamento, occorre esaminare se la procedura di risanamento può proseguire. Se, per sua colpa, i redditi del debitore diminuiscono al di sotto di quanto previsto nel piano di risanamento o se questi contrae nuove obbligazioni inadeguate, la continuazione della procedura di risanamento deve essere oggetto di un esame giudiziario ed eventualmente la procedura deve essere interrotta. Invece, se le nuove spese sono inevitabili per il debitore e la sua famiglia o servono ad evitare spese future, ad esempio

<sup>140</sup> § 295 InsO Deutschland.

<sup>141</sup> § 210 Ziff. 1 IO Österreich.



un trattamento dentistico di un figlio o spese adeguate per una formazione supplementare, il pignoramento viene commisurato alle nuove circostanze (art. 93 cpv. 3 LEF). La ponderazione necessaria tiene sempre conto della finalità della procedura che consiste nello stabilizzare il debitore e nel reintegrarlo nell'economia.

L'interruzione della procedura di risanamento deve inoltre essere chiesta se l'ufficio d'esecuzione o l'ufficio che esegue il prelievo ritiene manifestamente insufficienti i passi del debitore per ottenere redditi e proventi (*lett. b*). Per quanto concerne i debitori che esercitano un'attività lucrativa è difficile valutare se si può ragionevolmente esigere che realizzino un reddito superiore. Problemi di salute o obblighi familiari possono impedire di aumentare il tasso d'attività o di accettare un posto di lavoro più lontano da casa. Anche i debiti possono ostacolare la ricerca di un impiego. Per questi motivi, l'ufficio d'esecuzione o l'ufficio dei fallimenti deve chiedere al giudice del fallimento di interrompere la procedura di risanamento *soltanto in casi chiari*. Il calcolo di un ipotetico reddito ragionevolmente esigibile sarebbe estraneo al sistema della LEF e, visti i loro compiti abituali, non si può pretendere che se ne incarichino gli uffici d'esecuzione o gli uffici dei fallimenti. Nel dubbio la procedura deve essere proseguita e la liberazione dal debito concessa. Il lungo termine preclusivo può fungere da filtro, di modo che il *beneficio* della liberazione dal debito di regola costituisce un'*opportunità unica* per un nuovo inizio.

I beni prelevati servono *esclusivamente* a soddisfare i *creditori del fallimento*. Le nuove esecuzioni per crediti sorti dopo l'apertura della procedura di risanamento sono ammissibili ma, diversamente dal fallimento ordinario (art. 206 cpv. 2 LEF), durante la procedura di risanamento non devono essere proseguite mediante pignoramento perché altrimenti ridurrebbero la quota di rimborso dei creditori. Se un'esecuzione raggiunge la fase della continuazione, la procedura di risanamento va interrotta (*lett. c*). In questi casi si deve partire dal presupposto che la legittimità della nuova esecuzione ha potuto essere esaminata, che non si tratta di un debito che avrebbe giustificato un adeguamento della quota pignorabile e che il debitore non poteva procurarsi in altro modo i fondi necessari al rimborso tra l'esigibilità del debito, l'avvio dell'esecuzione e la richiesta di continuazione. Dal debitore ci si attende che possa impiegare il suo minimo vitale per pagare piccoli importi. Il fatto che un'esecuzione raggiunga la fase di continuazione è un chiaro indizio di nuovo debito problematico che rischia di essere soltanto la «la punta dell'iceberg». A prescindere da un'esecuzione per un nuovo debito sorto dopo l'apertura della procedura di risanamento, l'ufficio d'esecuzione deve poter chiedere l'interruzione di detta procedura anche quando apprende in altro modo di un nuovo debito che verosimilmente farebbe ostacolo alla concessione della liberazione dal debito residuo. Ciò può anche avvenire su indicazione di un creditore. Il giudice del fallimento decide di interrompere la procedura di risanamento se le condizioni dell'articolo 349 capoverso 3 AP-LEF non sono verosimilmente più adempite (*cpv. 2*). Se interrotta la procedura di risanamento è conclusa come una procedura fallimentare ordinaria (art. 344 cpv. 2 AP-LEF) senza concessione al debitore della liberazione dal debito residuo.

#### *Art. 349*

Alla fine dei quattro anni di prelievo (art. 346 cpv. 4 AP-LEF), il servizio competente per il prelievo, di regola l'ufficio d'esecuzione, compila lo stato di ripartizione e un

rapporto sullo svolgimento del prelievo e sul debito residuo e li invia ai creditori per parere (*cpv. 1*). Per poter concludere la procedura è pure necessario che la graduatoria sia divenuta definitiva. Di regola, ciò avviene molto prima della fine della fase quadriennale di prelievo. La legge deve tuttavia prevedere la possibilità di un'azione di contestazione della graduatoria che si protrae a lungo a causa dell'esaurimento delle vie di ricorso.

Con l'invito a dare il loro parere i creditori hanno una nuova opportunità di formulare eventuali obiezioni alla liberazione dal debito residuo, ad esempio per una violazione degli obblighi di informare e collaborare. In seguito, l'ufficio d'esecuzione trasmette al giudice del fallimento la graduatoria, il rapporto sullo svolgimento del prelievo e i pareri dei creditori riguardo alla conclusione della procedura e per decisione sulla liberazione dal debito residuo (*cpv. 2*).

Il giudice pronuncia la liberazione dal debito residuo se il debitore ha adempiuto i suoi obblighi d'informare, di mettere a disposizione e di riferire (*cpv. 3 lett. a*; art. 341 *cpv. 2* AP-LEF), i suoi passi per ottenere proventi e redditi non sono stati manifestamente insufficienti (*cpv. 3 lett. b*), non è stato condannato per delitti o crimini nel fallimento o nell'esecuzione per debiti secondo gli articoli 163–171 del CP e alcun siffatto procedimento penale è pendente contro di lui (*cpv. 3 lett. c*) e non sono sorti nuovi crediti che non è in grado di soddisfare tempestivamente con i suoi mezzi (*cpv. 3 lett. d*). Se un debitore si rindebita immediatamente, la procedura di risanamento non ha raggiunto il suo scopo. Il giudice indica i crediti della graduatoria fatti salvi dalla liberazione dal debito residuo secondo l'articolo 350a (*cpv. 4*). Per gli importi di questi crediti che rimangono scoperti, l'ufficio dei fallimenti rilascia un attestato di carenza di beni (art. 350a *cpv. 2* AP-LEF).

Se la liberazione dal debito residuo è rifiutata si applicano le regole sull'interruzione della procedura di risanamento (art. 344 *cpv. 2*), in altri termini la procedura si conclude come una procedura fallimentare ordinaria (*cpv. 5*).

La decisione di chiusura del giudice del fallimento può essere impugnata come la decisione di apertura della procedura (*cpv. 6*; cfr. art. 174 *cpv. 1* e 3 LEF). Per il resto, la chiusura della procedura di risanamento è retta dalle disposizioni sulla procedura fallimentare ordinaria (*cpv. 6*; art. 268 e 269 LEF). Ciò significa segnatamente che l'*ufficio dei fallimenti pubblica* la chiusura della procedura (art. 268 *cpv. 4* LEF) come la sua apertura (art. 341 *cpv. 3* AP-LEF) e che i *beni scoperti in seguito e gli importi depositati* che divengono disponibili sono realizzati e distribuiti ai creditori secondo il loro rango (art. 269 LEF).

#### Art. 350

La liberazione dal debito comprende – con poche eccezioni (cfr. art. 350a AP-LEF) – tutti i crediti sorti prima dell'apertura della procedura di risanamento, ossia i *crediti del fallimento*. Comprende anche tutti crediti per i quali in passato è stato emesso un attestato di carenza di beni. Sono inoltre compresi i crediti sotto condizione sospensiva; tuttavia il creditore non può percepire il riparto che gli spetta sulla massa sino a che non sia adempiuta la condizione (art. 210 *cpv. 1* LEF).

La liberazione dal credito residuo comprende anche le *spese della procedura di risanamento*, nella misura in cui non sono coperte nel momento della liberazione dal debito residuo (*cpv.* 2). Un debitore che ha svolto con successo la procedura di risanamento non dovrebbe essere immediatamente gravato da nuovi debiti.

I crediti di cui il debitore è liberato non si estinguono ma diventano *obbligazioni naturali* (*cpv.* 3) che possono ancora essere adempiute anche se la loro esecuzione non può essere imposta. Se il debitore paga un credito compreso nella liberazione dal debito, non sarebbe giustificato considerare che il creditore si sia indebitamente arricchito. In Germania<sup>142</sup> e Austria<sup>143</sup> vigono normative analoghe. Il debitore può opporre la liberazione dal debito in via d'eccezione e, nella procedura d'esecuzione, facendo opposizione.

I diritti dei creditori contro i *coobbligati* come condebitori, fideiussori e obbligati in via di regresso del debitore non sono pregiudicati dalla liberazione dal debito (*cpv.* 4); viene ripresa la regola del diritto del concordato per i creditori che non hanno accettato al concordato (art. 303 *cpv.* 1 LEF). Questa regola è opportuna nella normativa legale sulla procedura di risanamento in cui l'adesione del creditore non è necessaria. Per evitare che la liberazione dal debito divenga obsoleta, il debitore è tuttavia liberato nei confronti dei condebitori, fideiussori e altri obbligati in via di regresso nello stesso modo che nei confronti dei creditori. Una normativa analoga è presente anche nei diritti tedesco<sup>144</sup> e austriaco<sup>145</sup>. Anche i crediti garantiti da pegno rientrano nella liberazione dal debito, sempre che il diritto preferenziale del creditore pignoratizio alla somma ricavata dalla realizzazione dell'oggetto del pegno non è ancora stato soddisfatto (art. 198 LEF).

Su richiesta i creditori ricevono a fini probatori un attestato che indica l'importo perso sui loro crediti (*cpv.* 5). Non si tratta di un attestato di carenza di beni.

#### *Art. 350a*

Per motivi di politica giuridica alcune categorie di crediti sono fatte salve dalla liberazione dal debito<sup>146</sup>.

#### *Multe, pene pecuniarie e sanzioni amministrative finanziarie sempreché abbiano uno scopo penale (cpv. 1 lett. a)*

Dalla liberazione dal debito sono escluse le *multe, le pene pecuniarie e le sanzioni amministrative finanziarie sempreché abbiano uno scopo penale (cpv. 1 lett. a)*. Queste sanzioni hanno uno scopo penale che non deve essere compromesso con una nuova normativa del diritto in materia d'esecuzione e fallimenti. Eccezioni analoghe sono

<sup>142</sup> § 301 par. 3 della legge tedesca sull'insolvenza (InsO Deutschland).

<sup>143</sup> § 214 par. 3 della legge austriaca sull'insolvenza (IO Österreich).

<sup>144</sup> § 301 par. 2 della legge tedesca sull'insolvenza (InsO Deutschland).

<sup>145</sup> § 214 par. 2 della legge austriaca sull'insolvenza (IO Österreich).

<sup>146</sup> Cfr. n. 3.1.3.4.

previste anche negli ordinamenti giuridici stranieri esaminati che a volte vanno perfino oltre<sup>147</sup>. La presente eccezione non sarà quasi mai applicata. Infatti, la pena pecuniaria che non viene pagata entro un termine da uno a sei mesi dopo il passaggio in giudicato della sentenza (art. 35 cpv. 1 CP) e non può essere eseguita in via esecutiva è trasformata in una pena detentiva (art. 36 cpv. 1 e 106 cpv. 2 e 5 CP); il suddetto termine può essere prorogato soltanto in singoli casi (art. 35 cpv. 1 CP). Esiste inoltre la possibilità di eseguire la pena sotto forma di lavoro di utilità pubblica (art. 79a CP).

*Crediti di riparazione (cpv. 1 lett. b)*

Anche i *crediti di riparazione* (cpv. 1 lett. b) sono esclusi dalla liberazione del debito poiché perseguono un fine di riparazione. Non si può pretendere che i creditori ai quali è stata promessa una riparazione rinuncino a una parte del loro credito a favore del debitore.

*Contributi di mantenimento o d'assistenza in virtù del diritto di famiglia (cpv. 1 lett. c)*

Tenuto conto della situazione privilegiata dei contributi di mantenimento e d'assistenza in virtù del diritto di famiglia nell'intero diritto dell'esecuzione e del fallimento, anche tali contributi vanno esclusi dalla liberazione del debito (cpv. 1 lett. c). Va peraltro rammentato che è passibile di pena chiunque non presta gli alimenti o i sussidi che gli sono imposti dal diritto di famiglia, benché abbia o possa avere i mezzi per farlo (art. 217 CP). Tali contributi sono privilegiati in tutto l'ordinamento giuridico.

In caso di ristrettezze economiche il minimo vitale del debitore ai sensi del diritto dell'esecuzione è determinante per calcolare i contributi di mantenimento tenendo conto della capacità economica del debitore. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale al debitore del mantenimento va sempre lasciato almeno il minimo vitale del diritto dell'esecuzione<sup>148</sup>. L'intangibilità del minimo vitale ha spesso per conseguenza di far sopportare unilateralmente ai creditori del mantenimento l'importo mancante; tali creditori a loro volta non riescono a raggiungere il minimo vitale e devono ricorrere all'aiuto sociale. Questa situazione è criticata dal Tribunale federale e da una parte della dottrina<sup>149</sup>. Se il contributo di mantenimento fissato non viene pagato, lo Stato presta assistenza nell'ambito dell'assistenza in materia di alimenti che consiste in due strumenti: l'anticipo degli alimenti e l'aiuto all'incasso. L'anticipo degli alimenti è di

<sup>147</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4.

<sup>148</sup> DTF 137 III 59 consid. 4.2.1. seg. con ulteriori rimandi.

<sup>149</sup> DTF 135 III 66 consid. 8 segg. con ulteriori rimandi; cfr. Messaggio del 29 novembre 2013 concernente una modifica del Codice civile svizzero (Mantenimento del figlio), FF 2014 489 n. 1.4. e i dibattiti parlamentari in Boll. Uff. 2014 N 1225 segg.; Boll. Uff. 2014 S 1119 segg.; parere del Consiglio federale del 4.11.2020 sul postulato 20.3971 Analisi delle possibilità di ripartizione dell'ammacco, disponibile all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 20.3971.

competenza dei Cantoni che al riguardo hanno pratiche diverse<sup>150</sup>. L'aiuto all'incasso è disciplinato nell'ordinanza sull'aiuto all'incasso di pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia (ordinanza sull'aiuto all'incasso, OAI<sup>151</sup>) entrata in vigore il 1° gennaio 2022. L'ordinanza si prefigge la parità di trattamento sul piano svizzero delle persone che hanno diritto al mantenimento. Prevedere nel diritto in materia di esecuzione e fallimento la liberazione del debitore dalle pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia sarebbe in contrasto con le succitate tendenze e con le discussioni politiche degli ultimi anni sul pagamento della parte mancante del mantenimento. Il risanamento del debitore non deve ledere coloro che vantano crediti di mantenimento nei suoi confronti e a loro volta rischiano di trovarsi in una situazione di indebitamento eccessivo. Anche in Germania, Francia, Svezia e negli Stati Uniti, ma non in Austria, i contributi di mantenimento non prestati (indebitamente) sono esclusi dalla liberazione dal debito<sup>152</sup>.

Se è una *collettività pubblica* a prestare il mantenimento, la relativa pretesa con tutti i diritti connessi – compreso il privilegio nel fallimento secondo l'articolo 219 capoverso 4 LEF – passa alla collettività (cessione legale, art. 131a cpv. 2, 289 cpv. 2 del Codice civile, CC<sup>153</sup>)<sup>154</sup>. Secondo il Tribunale federale, in questi casi il credito di mantenimento deve rientrare nella liberazione dal debito. Altrimenti si creerebbe un privilegio a favore della collettività che nuocerebbe al nuovo inizio finanziario del debitore e quindi allo scopo della procedura. Il gruppo di esperti ha ritenuto essenziale far rientrare nella liberazione dal debito gli *anticipi di contributi di mantenimento*. Questi ultimi riguardano un gran numero di interessati e importi elevati e sovente la capacità economica del debitore non è considerata in modo adeguato o abbastanza velocemente. Soprattutto in caso di ristrettezze economiche possono esservi serie conseguenze se i contributi fissati dal giudice non sono adeguati immediatamente a un cambiamento delle circostanze.

Rientrano pertanto nella liberazione dal debito tutti i contributi di mantenimento e d'assistenza in virtù del diritto di famiglia *sorti* prima dell'*apertura* della procedura di risanamento per le persone fisiche e *ceduti* alla collettività *prima della decisione sulla liberazione dal debito residuo* (art. 349 AP-LEF). *Sono esclusi i crediti (parziali) del creditore del mantenimento* e tutti i crediti *sorti dopo l'apertura della procedura*. Se si può già prevedere che il debitore non potrà pagare crediti sorti dopo l'apertura della procedura, la liberazione dal debito residuo dovrà essere rifiutata (art. 349 cpv. 3 lett. d AP-LEF).

<sup>150</sup> Rapporto esplicativo del 6 dicembre 2019 sull'ordinanza sull'aiuto all'incasso di pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia (ordinanza sull'aiuto all'incasso, OAI<sup>151</sup>), disponibile all'indirizzo: Contributi di mantenimento: aiuto all'incasso unificato su scala svizzera (admin.ch)

<sup>151</sup> RS 211.214.32

<sup>152</sup> Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 4; cfr. per la Germania e sulla definizione di contributi di mantenimento non prestati (indebitamente) MüKoInsO/STEPHAN, § 302 marg. 18 segg.

<sup>153</sup> RS 210

<sup>154</sup> Cfr. BSK ZGB I-FOUNTOULAKIS/BREITSCHMID/KAMP, art. 289 n. 10.

*Crediti per la restituzione di prestazioni dell'aiuto sociale (cpv. 1 lett. d)*

Anche i crediti per la restituzione di prestazioni dell'aiuto sociale (cpv. 1 lett. d) sono esclusi dalla liberazione del debito. La restituzione di queste prestazioni è disciplinata dal diritto cantonale. La Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS) ha formulato raccomandazioni in proposito sotto forma di linee guida<sup>155</sup>. Si distingue tra restituzione di prestazioni legittimamente o indebitamente percepite. Queste ultime devono essere integralmente restituite mentre quelle legittimamente percepite devono essere rimborsate soltanto quando le circostanze sono favorevoli, per esempio se il debitore riceve improvvisamente dei beni. Secondo le linee guida, se l'aiuto sociale è stato percepito in modo legittimo, si rinuncia a chiederne la restituzione con il reddito di un'attività lucrativa per non pregiudicare l'obiettivo dell'aiuto sociale che vuole consentire al beneficiario di raggiungere l'indipendenza economica. Nei casi in cui le legislazioni cantonali prevedono il rimborso con il reddito dell'attività lucrativa, va concesso un limite di reddito generoso e la durata del rimborso nel tempo deve essere limitata. Anche quando le circostanze sono favorevoli perché il debitore riceve improvvisamente dei beni, un dato importo deve essere esente da restituzione (franchigia). Nel suo rapporto del 2018 sull'attuazione delle linee guida nei Cantoni e nei Comuni (Monitoraggio CSIAS), la CSIAS ha constatato che 20 Cantoni seguono le sue raccomandazioni per il calcolo del credito di restituzione con il reddito di un'attività lucrativa<sup>156</sup>. Già attualmente nella maggioranza dei Cantoni la restituzione dell'aiuto sociale *legittimamente* percepito è di fatto escluso. Le franchigie raccomandate dalle linee guida nel caso in cui il debitore riceve improvvisamente dei beni sono concesse da 18 Cantoni. Due Cantoni si orientano in base agli importi previsti per le prestazioni complementari AVS/AI, le franchigie di cinque Cantoni erano inferiori a quelle delle linee guida CSIAS e quelle di un Cantone più elevate. Secondo il Consiglio federale sarebbe *inadeguato* sovrapporre nuove normative della LEF a queste decisioni di politica sociale dei Cantoni basate su leggi speciali. Nell'ambito dell'emanazione delle loro regole, i Cantoni devono già tenere conto del *fine dell'indipendenza economica*. Chiedere il rimborso di un credito destabilizzando il debitore avrebbe conseguenze negative sul bilancio dei Cantoni e non è quindi nel loro interesse. Le ponderazioni di interesse a tale riguardo già effettuate dai Cantoni non vanno sostituite con una normativa di diritto federale nella LEF dal fine analogo. I crediti di restituzione basati sul diritto dell'aiuto sociale sono pertanto esclusi dalla liberazione dal debito.

Un'eccezione è tuttavia prevista per *gli anticipi dei contributi di mantenimento o d'assistenza in virtù del diritto di famiglia*. Di regola tali anticipi costituiscono una forma di aiuto sociale e in quanto tali sono soggetti (fatte salve speciali disposizioni cantonali) alle medesime regole cantonali sulla restituzione. Se nella procedura di risanamento tali anticipi fossero trattati come le altre domande di rimborso delle prestazioni sociali, la *collettività pubblica non potrebbe più far valere i crediti nei confronti dei debitori del mantenimento* (cpv. 1 lett. c) mentre resterebbero dovuti i crediti di restituzione *nei confronti dei creditori del mantenimento*. Ciò sarebbe fonte di un nuovo

<sup>155</sup> Direttive CSIAS (versione del 01.01.2021), disponibile all'indirizzo: <rl.skos.ch>, E. 2.1.

<sup>156</sup> CSIAS, Monitoring Sozialhilfe 2018, pag. 9 seg. (documento disponibile soltanto in tedesco e francese), disponibile all'indirizzo: <<https://skos.ch/publikationen/monitoring-sozialhilfe>>.

*svantaggio per il creditore del mantenimento* nei confronti del debitore che contrasterebbe con quanto messo in atto per migliorare la posizione del creditore del mantenimento<sup>157</sup>. Per la restituzione di anticipi di contributi di mantenimento o d'assistenza in virtù del diritto di famiglia deve quindi essere prevista *un'eccezione all'eccezione*: i relativi *crediti dell'ente pubblico nei confronti del creditore del mantenimento* soggiacciono alla *liberazione dal debito*.

*Prestazioni delle assicurazioni sociali indebitamente percepite (cpv. 1 lett. e)*

Infine sono esclusi dalla liberazione dal debito anche i crediti di restituzione delle *prestazioni delle assicurazioni sociali indebitamente percepite (cpv. 1 lett. e)*. Si tratta ad esempio di prestazioni dell'assicurazione contro l'invalidità o delle casse di compensazione. Le conseguenze dell'indebito ottenimento di prestazioni statali devono continuare a essere disciplinate indipendentemente dalla liberazione dal debito nella LEF. La prescrizione e la perenzione dei relativi crediti obbediscono pertanto a regole particolari. Quindi i crediti di restituzione di prestazioni indebitamente percepite delle assicurazioni sociali della Confederazione si estinguono in tre anni dal momento in cui l'istituto di assicurazione ne ha preso conoscenza ma al più tardi in cinque anni dal pagamento della singola prestazione (art. 25 cpv. 2 LPGGA<sup>158</sup>). L'esecuzione di un credito di restituzione definitivo è di regola soggetta a un termine di perenzione di cinque anni (art. 16 cpv. 2 LAVS<sup>159</sup>).<sup>160</sup> La perenzione dei relativi crediti è definitiva, ragione per cui tali crediti durerebbero più a lungo della procedura di risanamento soltanto in casi eccezionali. Anche nei casi di rigore si può rinunciare al rimborso (art. 25 cpv. 1 LPGGA). Il Consiglio federale rinuncia pertanto a prevedere nella LEF una normativa speciale per questi crediti.

*Effetti (cpv. 2)*

Per l'ammontare rimasto scoperto dei crediti esclusi dalla liberazione dal debito residuo è rilasciato un *attestato di carenza di beni* secondo gli articoli 265–265b LEF (cpv. 2). Quindi, come nel fallimento su istanza del debitore nel diritto vigente (art. 191 LEF), il debitore può opporre a una nuova esecuzione riguardante questi crediti l'eccezione di non ritorno a miglior fortuna (art. 265 cpv. 2 e 265a LEF). Diviene così possibile stabilizzare dal punto di vista economico anche i debitori di crediti esclusi dalla liberazione dal debito. L'attestato di carenza di beni non ha né un effetto di novazione né crea un motivo di rimborso autonomo<sup>161</sup>. Ai crediti la cui estinzione è retta da prescrizioni di diritto pubblico non si applica il termine di prescrizione di venti anni di cui all'articolo 149a capoverso 1 (cfr. art. 16 cpv. 2 LAVS).

<sup>157</sup> Cfr. commenti all'art. 350a cpv. 1 n. 3 AP-LEF.

<sup>158</sup> RS **830.1**

<sup>159</sup> RS **831.10**

<sup>160</sup> Cfr. sentenza del Tribunale federale 5P.456/2004 del 15 giugno 2005 sull'applicazione per analogia di tale disposizione in altri rami delle assicurazioni sociali, inoltre DTF **117 V** 208 e BSK ATSG-DORMANN, Art. 25 n. 51.

<sup>161</sup> BSK SchKG-II HUBER/SOGO, Art. 265 n. 8.

### *Disposizione transitoria*

#### *Cpv. 1*

Le nuove disposizioni sulla procedura concordataria semplificata non possono essere applicate senz'altro alle procedure concordatarie in corso. Pertanto una disposizione transitoria prevede che in questi casi continua ad applicarsi il diritto anteriore, come era stato previsto per l'ultima revisione del diritto del concordato<sup>162</sup>.

La procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento è un tipo di fallimento nuovo che può essere chiesto anche mentre è in corso la procedura di fallimento ordinaria secondo gli articoli 190–270 LEF (art. 337 cpv. 4 AP-LEF). A tale riguardo non si pongono problemi di diritto transitorio.

#### *Cpv. 2*

Gli effetti della liberazione dal debito residuo introdotta dall'avamprogetto corrispondono a quelli della prescrizione (art. 350 cpv. 3 AP-LEF). Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, in via di principio la prescrizione è un istituto di diritto materiale e non di diritto di procedura<sup>163</sup>. Alle disposizioni di diritto materiale si applica il principio di non retroattività delle nuove disposizioni a fattispecie concluse (art. 1 segg. tit. fin. CC). Le fattispecie che comprendono fatti retti dal diritto anteriore e fatti retti dal nuovo diritto sono tuttavia difficili da classificare<sup>164</sup>. Una disposizione transitoria vuole pertanto precisare che la liberazione dal debito residuo comprende tutti i crediti, anche quelli che esistono da lungo tempo. Ciò corrisponde alla regola che si applicherebbe a ogni nuovo caso di prescrizione o di perenzione (art. 49 cpv. 3 tit. fin. CC)<sup>165</sup>. L'applicazione della revisione ai crediti esistenti è nell'interesse pubblico (art. 2 cpv. 1 tit. fin. CC), altrimenti potrebbero volerci decenni per ottenere l'effetto auspicato.

## **4.2 Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV)<sup>166</sup>**

### *Art. 69e cpv. 2 secondo periodo*

Con l'adozione della procedura concordataria semplificata per le persone non soggette all'esecuzione in via di fallimento si vuole eliminare un ulteriore ostacolo che nel diritto federale impedisce in parte il risanamento. Il principio della legalità non permette di rinunciare a tributi pubblici senza base legale. Attualmente non esiste una base legale che permette di rinunciare al canone radiotelevisivo e di accettare un concordato. Secondo le esperienze del gruppo d'esperti, dell'UFCOM e dell'organo di riscossione

<sup>162</sup> RU 2013 4111; FF 2010 5667

<sup>163</sup> DTF 144 II 273 consid. 2.2.4.

<sup>164</sup> Cfr. BSK ZGB II-VISCHER, Art. 1 SchlT ZGB n. 5 segg.

<sup>165</sup> BSK ZGB II-DÄPPEN, Art. 49 SchlT ZGB n. 10 con rimando alla DTF 144 II 273 consid. 2.2.8. e 2.2.10.

<sup>166</sup> RS 784.40



del canone, in alcuni casi ciò fa fallire risanamenti promettenti. Il complemento della LRTV proposto dall'avamprogetto crea quindi la necessaria base legale. La disposizione riprende gli articoli 14 e 15 capoverso 2 dell'ordinanza del DFF del 12 giugno 2015<sup>167</sup> sul condono dell'imposta e permette di accettare i concordati giudiziari ed extragiudiziari come pure l'appuramento bonale dei debiti mediante trattative private. In quest'ultimo caso occorre anche l'accettazione della maggioranza degli altri creditori dello stesso rango e i crediti da loro rappresentati devono costituire almeno la metà dell'insieme dei crediti della 3<sup>a</sup> classe (art. 219 LEF). La parte non coperta dell'importo del canone è considerata condonata.

La nuova disposizione della LRTV permette di inserire in una convenzione tutti i crediti esistenti perché il concordato riguarda tutti i crediti sorti prima della concessione della moratoria (art. 310 cpv. 1 LEF)<sup>168</sup>. Anche senza il potere di accettare un concordato, se le quote necessarie erano raggiunte in un altro modo il canone radiotelevisivo poteva essere oggetto di un concordato. La competenza di accettare il concordato giudiziario o un appuramento bonale dei debiti mediante trattative private spetta all'attuale organo di riscossione del canone, la SERAFE SA, e a ogni futuro organo di riscossione. Tale competenza spetta anche all'UFCOM nella misura in cui funge da organo di riscossione, ad esempio per determinate procedure riprese dal precedente organo di riscossione (art. 109b cpv. 4 LRTV in combinato disposto con l'art. 92 cpv. 4 OATV<sup>169</sup>).

## 5 Ripercussioni

### 5.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Poiché la procedura concordataria semplificata per i privati prevede solo piccole semplificazioni rispetto all'attuale procedura concordataria e, in particolare, mantiene l'attuale ordine dei privilegi, non si prevedono effetti significativi per la Confederazione.

Nella procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento, la Confederazione in quanto creditore è interessata da una liberazione dal debito. I debiti fiscali e tributari sono i debiti più frequenti delle persone fisiche<sup>170</sup>. L'esecuzione di questi crediti non potrebbe più essere imposta in caso di estinzione del debito nell'ambito di una procedura di risanamento. Tuttavia, va notato che la maggior parte di questi crediti, se di debitori durevolmente insolventi, esistono già oggi solo sulla carta e non possono - o solo in piccola parte - essere recuperati<sup>171</sup>. D'altra parte, c'è da aspettarsi che i debitori che riescono a reinserirsi nell'economia grazie alla liberazione dal debito, in alcuni casi saranno in futuro in grado di generare

<sup>167</sup> RS **642.121**

<sup>168</sup> Cfr. anche n. 3.3.4.

<sup>169</sup> RS **784.401**

<sup>170</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), 9 segg.

<sup>171</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verlustscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco), 28 segg.

un nuovo reddito fiscale<sup>172</sup>. Inoltre, la concessione di una seconda opportunità può portare a una riduzione delle spese sanitarie<sup>173</sup>. Infine, questa nuova procedura di esecuzione generale di lunga durata elimina le spese di gestione dei singoli crediti.

Anche gli istituti di previdenza sociale sono interessati in quanto creditori, poiché sia i crediti contributivi AVS/AI/IPG/AD sia i crediti derivanti dalla responsabilità del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 52 LAVS sono potenzialmente coperti da una liberazione dal debito se un datore di lavoro che è una persona fisica diventa durevolmente insolvente e passa attraverso una procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento.

I crediti contributivi dell'AVS/AI/IPG/AD, come le prestazioni delle assicurazioni sociali percepite indebitamente, sono soggetti a un termine di prescrizione di solito di cinque anni (art. 16 cpv. 2 LAVS; cfr. spiegazioni sull'art. 350a cpv. 1 lett. e AP-LEF). I crediti corrispondenti decadono definitivamente, motivo per cui tali crediti sussisterebbero dopo la conclusione della procedura di risanamento solo in casi eccezionali. Di conseguenza, gli effetti della liberazione dai debiti dovrebbero rimanere limitati perché essa dovrebbe riguardare solo alcuni crediti che altrimenti sussisterebbero più a lungo.

È difficile valutare gli effetti di una liberazione dal debito per quanto concerne i crediti derivanti dalla responsabilità del datore di lavoro ai sensi dell'art. 52 LAVS. Lo strumento della responsabilità del datore di lavoro e la responsabilità sussidiaria delle persone fisiche di cui al capoverso 2 della stessa disposizione assumono un ruolo centrale nel sistema di incasso dell'AVS, perché esplicano un effetto preventivo. La nuova possibilità creata per le persone fisiche durevolmente insolventi di essere liberate da questi crediti in una procedura di fallimento sotto forma di procedura di risanamento potrebbe eventualmente ridurre l'effetto preventivo di questa disposizione in certi casi, il che a sua volta potrebbe ripercuotersi negativamente sull'AVS. Tuttavia, poiché la procedura di risanamento è destinata a situazioni senza via d'uscita e non può essere ripetuta per 15 anni, si può presumere che i datori di lavoro non si lascino condizionare nelle loro azioni quotidiane.

## **5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

La procedura di fallimento per le persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento conferisce nuovi compiti agli uffici di fallimento e di esecuzione. L'uso delle strutture esistenti degli uffici menzionati aiuta a rendere la procedura il più conveniente ed efficiente possibile<sup>174</sup>. Tuttavia, c'è da aspettarsi che la maggior parte delle

<sup>172</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 9 segg.

<sup>173</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 9 segg.

<sup>174</sup> Cfr. n. 3.1.3.3.

nuove procedure dovrà essere finanziata dai Cantoni. Attualmente è difficile stimare in modo affidabile il numero o i costi delle nuove procedure<sup>175</sup>.

Come la Confederazione, anche i Cantoni e i Comuni in quanto creditori sono interessati dalla liberazione dal debito e potranno beneficiare dei suoi effetti positivi<sup>176</sup>. In particolare, ci si può aspettare un risparmio sostanziale per coloro che percepiscono l'aiuto sociale e riusciranno a farne a meno, anche se il numero di questi casi rimarrà limitato e dovrà essere fornito un sostegno aggiuntivo durante la procedura<sup>177</sup>.

### 5.3 Ripercussioni sull'economia

Si prevede che la liberazione dal debito residuo avrà effetti positivi sull'economia<sup>178</sup>, ad esempio sull'imprenditorialità come è stato dimostrato da studi svolti all'estero<sup>179</sup>. Anche gli incentivi per la reintegrazione nel mercato del lavoro possono avere un impatto positivo.

Ai vantaggi si contrappongono tuttavia le perdite effettive che singoli creditori subiranno se i loro crediti saranno oggetto della liberazione dal debito. Queste perdite non saranno in nessun caso pari all'importo dei crediti, poiché la procedura di risanamento riguarda persone durevolmente insolventi che, per definizione, non saranno in grado di rimborsare i loro debiti entro un periodo ragionevole. L'inchiesta di Ecoplan ha rivelato che se un credito è già stato oggetto di un'esecuzione infruttuosa, già nella situazione attuale non potrà più essere riscosso o solo in minima parte<sup>180</sup>. Dato che i destinatari sono persone fisiche durevolmente insolventi e tenuto conto del lungo termine preclusivo in cui non è possibile avviare nuove procedure di risanamento, si presume che gli effetti negativi sui creditori saranno molto limitati.

Non sono da attendersi effetti negativi sull'economia nel suo complesso, come ad esempio un aumento del costo del credito o un deterioramento della disciplina di pagamento da parte del debitore, come indicato dall'analisi di diritto comparato contenuta nel rapporto del Consiglio federale del 9 marzo 2018 «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati). Uno studio ha per esempio rivelato che i prestiti concessi in Paesi che prevedono possibilità di liberazione dal debito semplici e veloci, come gli Stati Uniti e l'Inghilterra, non erano palesemente più costosi di quelli concessi in Paesi con opzioni di liberazione dal debito più difficili

<sup>175</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 15 segg.

<sup>176</sup> Cfr. n 5.1.

<sup>177</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 9 segg.

<sup>178</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), pag. 17.

<sup>179</sup> Cfr. il riassunto e le indicazioni nel Rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 5.2.

<sup>180</sup> Rapporto Ecoplan «Umgang mit Verluſtscheinen» (gestione degli attestati di carenza beni, documento disponibile soltanto in tedesco) 28 segg.

o inesistenti<sup>181</sup>. Nemmeno è stato possibile stabilire che la disciplina dei pagamenti sia peggiore nei numerosi Paesi che hanno introdotto un sistema di liberazione dal debito residuo<sup>182</sup>.

#### **5.4 Ripercussioni sulla società**

Per i debitori una seconda opportunità rappresenterebbe un gran sollievo, con un conseguente impatto positivo sulle loro famiglie e la loro salute <sup>183</sup>.

#### **5.5 Ripercussioni sull'ambiente**

Non si prevedono ripercussioni sull'ambiente.

#### **5.6 Altre ripercussioni**

Non si prevedono altre ripercussioni.

### **6 Aspetti giuridici**

#### **6.1 Costituzionalità**

La revisione proposta si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost. <sup>184</sup>, secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Questa competenza include il diritto in materia di esecuzione e fallimento. Determinare la portata materiale e temporale dell'esecuzione forzata, e in particolare anche il limite massimo della sua durata, rientra nella competenza della Confederazione retta dall'articolo 122, capoverso 1 Cost. Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale<sup>185</sup>, questa competenza legislativa comprende anche i crediti di diritto pubblico della Confederazione e dei Cantoni nei confronti del debitore, compresi quelli dei Comuni, poiché il diritto dell'esecuzione forzata disciplina in ultima analisi la responsabilità del debitore con tutti i suoi beni<sup>186</sup>.

Per determinare la portata della competenza federale nei rapporti tra la Confederazione e i Cantoni, è opportuno valutare la competenza della Confederazione ai sensi

<sup>181</sup> GERHARDT, CEPS Working Document No. 318/July 2009, 13.

<sup>182</sup> Cfr. riassunto e indicazioni citate nel rapporto del Consiglio federale «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» (procedura di risanamento per privati; documento disponibile soltanto in tedesco e francese) del 9 marzo 2018, n. 5.2; MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014, 100 m.w.N.

<sup>183</sup> Rapporto Ecoplan «Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner» (effetti di una procedura di liberazione dal debito residuo sul debitore, documento disponibile soltanto in tedesco), 9 segg.

<sup>184</sup> RS **101**

<sup>185</sup> Cfr. DTF **23** I 441; DTF **143** III 395 consid. 5.2

<sup>186</sup> DTF **143** III 395 consid. 5.2

dell'articolo 122, capoverso 1 Cost. e le competenze dei Cantoni nel diritto pubblico<sup>187</sup>. Nel caso dell'attuale revisione, l'inclusione dei crediti di diritto pubblico sia della Confederazione che dei Cantoni nella liberazione dal debito sembra essere richiesta dallo scopo della procedura di risanamento e dal principio della parità di trattamento tra i creditori - in particolare tra i *creditori privati e di diritto pubblico*<sup>188</sup>.

## **6.2                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'avamprogetto non riguarda direttamente gli impegni internazionali della Svizzera. Tuttavia, la semplificazione dell'appuramento dei debiti è stata ripetutamente oggetto di raccomandazioni dell'*OCSE* alla Svizzera<sup>189</sup>, da ultimo nel rapporto sulla politica economica svizzera del 2017 che consigliava di migliorare il disciplinamento in materia d'insolvenza introducendo meccanismi di allerta precoce e riducendo a tre anni il periodo in cui le persone fisiche sono tenute a rimborsare i debiti pregressi con i redditi futuri<sup>190</sup>.

Infine, la proposta segue le raccomandazioni della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL)<sup>191</sup> consigliando di esentare dalla liberazione dal debito il minor numero possibile di crediti e di imporre solo poche condizioni in merito, che dovrebbero essere il più chiare possibile, al fine di permettere ai debitori di ricominciare una nuova vita. L'UNCITRAL è anche scettica sulla distinzione tra debiti aziendali e privati (consumatori) delle persone fisiche, poiché spesso non è possibile tracciare una linea netta<sup>192</sup>.

## **6.3                   Forma dell'atto**

L'avamprogetto contiene disposizioni legislative importanti che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. vanno emanate sotto forma di legge federale.

## **6.4                   Subordinazione al freno delle spese**

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno.

<sup>187</sup> KOLLER, BK, Art. 122 N 69-72; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 122 N 3.

<sup>188</sup> DTF 120 III 20 segg., 23, consid. 2, con ulteriori rimandi.

<sup>189</sup> Già menzionato in *Études économiques de l'OCDE* : Suisse 2006, pag.141 e 145, disponibile in francese all'indirizzo: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-che-2006-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2006-fr).

<sup>190</sup> *Études économiques de l'OCDE* : Suisse 2017, pag. 46, disponibile in francese all'indirizzo: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-che-2017-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2017-fr).

<sup>191</sup> UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law 2004, New York 2005, pag. 281 segg., disponibile in inglese e francese all'indirizzo: [www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/insolvency/2004Guide.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html).

<sup>192</sup> UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law 2004 (n. 191), pag. 284.

## **6.5 Rispetto del principio della sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

L'avamprogetto non tange né la ripartizione né l'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

## **6.6 Delega di competenze legislative**

Il progetto non delega alcuna nuova competenza legislativa al Consiglio federale. Alcune ordinanze di attuazione della LEF dovranno essere riviste<sup>193</sup>.

## **6.7 Protezione dei dati**

Il progetto è conforme alle norme in materia di protezione dei dati. Disciplina le informazioni che devono essere rese note attraverso pubblicazioni ufficiali. La tenuta degli atti e dei registri da parte degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti è regolata dalle ordinanze di attuazione della LEF. Il diritto di consultazione di terzi è disciplinato all'articolo 8a LEF.

<sup>193</sup> Cfr. n. 3.3.

## Bibliografia

- AMONN KURT/WALTHER FRIDOLIN, *Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts*, 9<sup>a</sup> ed. Berna 2013 (cit. AMONN/WALTHER)
- BAUER THOMAS/LUGINBÜHL TANJA, Art. 297, in: Staehelin Daniel, Bauer Thomas, Lorandi Franco (a c. di), *Basler Kommentar Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs II*, 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2021 (cit. BSK SchKG II-BAUER/LUGINBÜHL, Art. 297)
- BIAGGINI GIOVANNI, *BV Kommentar*, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo 2017 (cit. BIAGGINI, Kommentar BV)
- BOPP LUKAS, *Die Anerkennung ausländischer Restschuldbefreiung in der Schweiz unter Einbezug der EU-Insolvenzverordnung*, in: Grolimund Pascal/Koller Alfred/Loaacker Leander D./Portmann Wolfgang (a c. di), *Festschrift für Anton K. Schnyder zum 65. Geburtstag*, Zurigo 2018, 35 segg. (cit. BOPP, *Die Anerkennung ausländischer Restschuldbefreiung in der Schweiz*)
- BRUNNER ALEXANDER/BOLLER FELIX H./FRITSCHI EUGEN, Art. 191, in: Staehelin Daniel, Bauer Thomas, Lorandi Franco (a c. di), *Basler Kommentar Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs II*, 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2021 (cit. BSK SchKG II-BRUNNER/BOLLER/FRITSCHI)
- BUSCH DÖRTE/THEUS SIMONI FABIANA, *Schweizer Restschuldbefreiung? Deutsches Vorbild?*, *AJP* 2019, 1140 segg. (cit. BUSCH/THEUS SIMONI, *AJP* 2019)
- CASATI RETO/WEYERMANN CORINNE/LORANDI FRANCO, Art. 337, in: Staehelin Daniel, Bauer Thomas, Lorandi Franco (a c. di), *Basler Kommentar Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs II*, 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2021 (cit. BSK SchKG II-CASATI/WEYERMANN/LORANDI)
- COMETTA FLAVIO, Art. 191, in: Dallèves Louis/Foëx Bénédict/Jeandin Nicolas (a c. di), *Commentaire Romand Poursuite et faillite*, Basilea 2005 (cit. CR LP-COMETTA)
- DÄPPEN ROBERT K., Art. 49 SchlT ZGB, in: Geiser Thomas/Wolf Stephan (editori), *Basler Kommentar Zivilgesetzbuch II*, 6<sup>a</sup> ed., Basilea 2019 (cit. BSK ZGB II-DÄPPEN)
- DORMANN JOHANNA, Art. 25, in: Frésard-Fellay Ghislaine/Klett Barbara/Leuzinger Susanne (a c. di), *Basler Kommentar Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts*, Basilea 2020 (cit. BSK ATSG-DORMANN)
- FOUNTOULAKIS CHRISTIANA/BREITSCHMID PETER/KAMP ANNASOFIA, Art. 289, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (a c. di), *Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I*, 6<sup>a</sup> ed., Basilea 2018 (BSK ZGB I-FOUNTOULAKIS/BREITSCHMID/KAMP)
- GERHARDT MARIA, *Consumer Bankruptcy Regimes and Credit Default in the US and Europe – A comparative study*, CEPS Working Document No. 318/July 2009, disponibile sul sito: [aeci.pitt.edu/11336/1/1887.pdf](http://aeci.pitt.edu/11336/1/1887.pdf) (cit. GERHARDT, CEPS Working Document No. 318/July 2009)

- GRUNDLEHNER WERNER, "Machen Sie es wie die Swissair", NZZ del 21 settembre 2015
- HUBER UELI/SOGO MIGUEL, Art. 265, in: Staehelin Daniel, Bauer Thomas, Lorandi Franco (a c. di), Basler Kommentar Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs II, 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2021 (cit. BSK SCHKG-HUBER/SOGO, Art. 265)
- JEANDIN NICOLAS, Assainissement des particuliers: bilan de santé, in: Foëx Bénédict (a c. di), La défaillance de paiement, Friburgo 2002, 223 segg. (cit. JEANDIN, Assainissement des particuliers)
- KÄLIN OLIVER, Der Begriff der Zahlungsunfähigkeit, ZZZ 35/2014, 135 segg. (cit. KÄLIN, ZZZ 35/2014)
- KILBORN JASON J., Behavioral Economics, Overindebtedness & Comparative Consumer Bankruptcy: Searching for Causes and Evaluating Solutions, Emory Bankruptcy Development Journal Vol. 22 (2005), 13 segg., disponibile all'indirizzo: [repository.jmls.edu/facpubs/111/](http://repository.jmls.edu/facpubs/111/) (pagina visitata il 11.01.2018) (cit. KILBORN, Emory Bankruptcy Development Journal Vol. 22 (2005))
- KILBORN, JASON J./GARRIDO, JOSE/BOOTH, CHARLES D./NIEMI, JOHANNA/RAMSAY, IAIN D.C., World Bank Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons, 1° novembre 2013, disponibile all'indirizzo: [siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport\\_01\\_11\\_13.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport_01_11_13.pdf) (cit. KILBORN/GARRIDO/BOOTH/NIEMI/RAMSAY, World Bank Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons)
- KOLLER THOMAS, Art. 6 in: Aebi-Müller, Regina E./Caroni, Pio/Emmenegger, Susan/Hausheer, Heinz/Hofer, Sibylle/Hrubesch-Millauer, Stephanie/Koller, Thomas/Schmid-Tschirren, Christina/Schöbi, Felix/Tschentscher, Axel/Walter, Hans Peter/Wolf, Stephan (a c. di), Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, ZGB, tomo 1°, Berna 2012 (cit. Koller, BK)
- KORCZAK DIETER, Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum, Literaturrecherche im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003, abrufbar unter: [www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/statistiken-daten/literaturstudie\\_verschuldung\\_korczak.pdf](http://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/statistiken-daten/literaturstudie_verschuldung_korczak.pdf) (cit. KORCZAK, Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum)
- LORANDI FRANCO, Nachlassvertrag im Privatkonkurs, Restschuldbefreiung nach Schweizer Art, AJP 2009, 565 segg. (cit. LORANDI, AJP 2009)
- MEIER BENEDIKT, Restschuldbefreiung, Zürich 2012 (cit. MEIER B., Restschuldbefreiung)
- MEIER ISAAK/HAMBURGER CARLO, Die Entschuldung von Privathaushalten im schweizerischen Recht, SJZ 2014, 93 segg. (cit. MEIER I./HAMBURGER, SJZ 2014)



- MERCIER SÉBASTIEN/KAMMERMANN RÉMY, Privatkonkurs: Neue Bundesgerichtspraxis widerspricht dem Gesetz, plädoyer 5/2016, 38 segg. (cit. MERCIER/KAMMERMANN, plädoyer 5/16)
- OCHSNER MICHEL, Art. 93, in: Dallèves Louis/Foëx Bénédic/Jeandin Nicolas (Hrsg.), Commentaire Romand Poursuite et faillite, Basilea 2005 (cit. CR LP-OCHSNER)
- RODRIGUEZ RODRIGO, Zuständigkeiten im internationalen Insolvenzrecht, Berna 2016 (cit. RODRIGUEZ, Zuständigkeiten im internationalen Insolvenzrecht)
- RONCORONI MARIO, Der Weg in die garantierte Schuldenfreiheit – Ein Plädoyer für die Restschuldbefreiung in der Schweiz, SozialAktuell n. 2 febbraio 2013, 24 segg. (cit. RONCORONI, SozialAktuell 2013)
- RÜEGG VIKTOR/RÜEGG MICHAEL, in: Spühler Karl/Tenchio Luca/Infanger Dominik (a c. di), Basler Kommentar Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO), 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2017 (cit. BSK ZPO-RÜEGG/RÜEGG)
- STEPHAN GUIDO, in: STÜRNER ROLF/EIDENMÜLLER HORST/SCHOPPMAYER HEINRICH (a c. di), Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung: InsO, 4<sup>a</sup> ed., Monaco 2020 (cit. MüKoInsO/STEPHAN)
- THEUS SIMONI FABIANA, Anerkennung einer deutschen Restschuldbefreiung, in: Jusletter 6 maggio 2019 (cit. THEUS SIMONI, Jusletter 6 maggio 2019)
- UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW (UNCITRAL), Legislative Guide on Insolvency Law, 2004. Disponibile all'indirizzo [www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf) (pagina visitata il 11.01.2018)
- VISCHER MARKUS, Art. 1 SchIT ZGB, in: Geiser Thomas/Wolf Stephan (a c. di), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch II, 6<sup>a</sup> ed., Basilea 2019 (cit. BSK ZGB II-VISCHER)
- WEBER ROGER, Art. 266h, in: Widmer Lüchinger Corinne/Oser David (a c. di), Basler Kommentar Obligationenrecht I, 7<sup>a</sup> ed., Basilea 2020 (cit. BSK OR I-WEBER)