



**Webinar 30 marzo 2023 – h 17:00**

**Relazione**

**«Educazione finanziaria e  
sovraindebitamento: necessità di una gestione  
anticipata del fenomeno»**

**A cura dell'Avv. Federica Deplano**

## IL FENOMENO «SOVRAINDEBITAMENTO»

Nonostante l'impegno e la dedizione al tema di tanti studiosi e di alcune realtà associative, mancano, ad oggi – anche all'indomani di interessanti innovazioni legislative – una riflessione più articolata ed un quadro più chiaro della situazione concreta e delle proposte da mettere in campo sul tema «sovraindebitamento».

Inoltre, manca sia un dibattito pubblico che l'interesse della politica ad affrontare la problematica nel suo complesso.

Ci troviamo di fronte a un fenomeno multiforme e multicausa ed è evidente il bisogno di pensare a strumenti diversificati e a un sistema di implementazione efficiente degli stessi.

Manca un sistema, cioè, che consenta di trattare in modo differente casi diversi.

# L'INSOLVENTE CIVILE

Come noto, la legge n. 3 del 2012 (oggi superata con l'entrata in vigore del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza-CCII) ha istituito la prima regolazione dell'**insolvente civile**, sebbene sulla base di una nozione – il sovraindebitamento – non equivalente, sino alle definizioni di cui all'art. 2 CCII, a quello di insolvenza o di crisi.

Una serie di fattori ha limitato notevolmente la fruizione degli istituti di cui alla legge 3/12, potenzialmente destinata a una platea sterminata di soggetti, poiché sotto il perimetro di applicazione della norma rientravano la moltitudine delle persone fisiche indebitate e la grande maggioranza delle imprese.

## I FRENI ALLA ASCESA DEL FENOMENO

Fra le molte ragioni della resistibile ascesa della composizione regolata della crisi del debitore non fallibile sono sicuramente da annoverare

- **un certo *gap* culturale nell'affrontare il fenomeno con le categorie giuridiche tradizionali**
- **le resistenze nella istituzione degli Occ, vero motore del sistema**
- **la qualità della tecnica normativa, foriera di notevoli incertezze interpretative**

V'è tuttavia da ritenere che **gli ostacoli maggiori alla diffusa applicazione siano differenti per imprese e consumatori.**

# IMPRESE

Per le prime, permane la forte resistenza a “portare i libri in tribunale”, fatto necessario per le imprese fallibili al fine di evitare più gravi conseguenze sotto il profilo penale, ma del tutto opzionale per quelle sotto soglia, che non corrono tale rischio.

L’attesa dell’esdebitazione non costituisce stimolo sufficiente per sottoporsi a un procedimento di regolazione della crisi, a fronte della sicura inutilità delle azioni esecutive individuali nei confronti di società del tutto depatrimonializzate e della possibilità di riprendere l’attività d’impresa sotto le insegne di un nuovo veicolo societario.

# I CONSUMATORI

Per quanto riguarda i consumatori, fra gli altri un grande ostacolo è rappresentato dal **giudizio di meritevolezza**, dal momento che, frequentemente, la situazione di dissesto economico-finanziario è derivata non già da eventi traumatici e non preventivabili (licenziamento, divorzio, malattia), ma da scelte deliberate, seppur coadiuvate da una insussistente analisi del merito creditizio da parte dei finanziatori, quando non da stili di vita solo in taluni casi documentabili come patologici (ad esempio, ludopatia).

# I CONSUMATORI

Inoltre, la situazione debitoria del consumatore è spesso meno comprimibile di quello dell'impresa, caratterizzato com'è da crediti non negoziabili (si pensi agli obblighi alimentari in caso di separazione o divorzio) di controversa inopponibilità alla massa o il cui regolare adempimento è necessario al fine di evitare soluzioni liquidatorie o l'aggressione in sede esecutiva o, ancora, posizioni solo parzialmente falciabili, in assenza di provvedimenti normativi che aprano la via a sostanziali stralci in forza di condoni, definizioni agevolate, rottamazioni, etc...

## IL CODICE DELLA CRISI D'IMPRESA E DELL'INSOLVENZA

Su tale panorama, il CCII incide significativamente, dando (parziali) risposte agli snodi interpretativi più critici opposti dalla normativa precedente, pareggiando i conti con le procedure maggiori relativamente alla falciabilità dell'Iva e delle ritenute, permettendo la riappropriazione alla massa dei crediti retributivi e previdenziali ceduti in funzione di adempimento di crediti chirografari.

Il CCII, soprattutto, istituisce, normalizzandola, la possibilità di un'amplissima esdebitazione a fronte di un soddisfacimento dei creditori nullo o irrisorio, ciò non solo per effetto dell'esdebitazione dell'incapiente, ma soprattutto per le enormi capacità espansive dell'esdebitazione ordinaria.

## STRUMENTI PER RISOLVERE IL SOVRAINDEBITAMENTO CREANO NUOVO SOVRAINDEBITAMENTO?

Dobbiamo però chiederci, in un'ottica complessiva, se il fenomeno trascinerà inevitabilmente con sé il prodursi di nuovo sovraindebitamento.

Ad esempio, una quota significativa dei procedimenti di esecuzione immobiliare vede i condomini quali creditori procedenti o intervenuti; ebbene, l'arresto delle procedure esecutive promosse e la sostanziale perdita dei crediti chirografari quale esito probabile delle procedure concorsuali dell'insolvente civile condurrà a una distribuzione dei costi dell'insolvenza su altri creditori, portando al sovraindebitamento dei singoli.

Ciò potrebbe condurre ad a un considerevole aumento delle procedure in uno con il blocco di moltissimi procedimenti esecutivi individuali.

## IL SISTEMA GIUSTIZIA

Non vi sono dati per comprendere, a priori, oggi, se nel lungo periodo il saldo fra flussi in uscita (procedure esecutive arretrate) e flussi in entrata (nuove procedure concorsuali, negoziali e liquidatorie dell'insolvente civile) sia positivo, mentre è certo che, ove l'entrata in vigore del CCII determinasse l'apertura di decine di migliaia di procedimenti, così come avviene in altri ordinamenti (che, però, prevedono una gestione in tutto o in parte amministrativa degli stessi) il sistema giustizia entrerebbe seriamente in difficoltà.

## UN POSSIBILE «INDULTO FINANZIARIO» DELL'INDEBITAMENTO FAMILIARE?

A ciò si aggiunge un altro rischio sistemico le cui conseguenze non sono oggi prevedibili: un sostanziale “indulto finanziario” dell'indebitamento familiare, quale possibile esito del nuovo assetto normativo della regolazione della crisi dell'insolvente civile, fenomeno che pare in parte già metabolizzato dal sistema bancario.

## L'INDEBITAMENTO CONCENTRATO IN MANIERA DISOMOGENA

È altresì noto che l'indebitamento familiare italiano è decisamente inferiore alla media europea e rappresenta solo il 42 per cento dell'indebitamento privato (contro il 60 per cento dell'area Euro e percentuali superiori anche di sistemi forti, come la Germania, al 53 per cento).

Peraltro, dal 2007 a oggi, l'indebitamento è aumentato e in Italia il peso relativo del debito non è distribuito in misura omogenea per classi di reddito, ma concentrato sulle famiglie meno abbienti, per le quali l'incidenza degli NPL (prestiti non performanti) è molto maggiore, anche perché più soggette alle conseguenze economiche dell'alto tasso di disoccupazione.

Il rischio, allora, è che i nuovi istituti del CCII non valgano solo a costituire lo strumento per un effettivo *refresh start* di apprezzabile valenza espansiva per il sistema, ma, nella condizione economica del Paese e del sistema bancario, finiscano per costituire il rischio di nuove bolle finanziarie.

## IL VALORE DELLA ANTICIPATA EMERSIONE DELLA CRISI

Una parte importante della soluzione potrebbe essere, anche per quella che possiamo definire l'insolvenza civile, è l'**anticipata emersione della crisi**, questione regolata dal CCII, ma solo con riguardo agli imprenditori assoggettabili a liquidazione giudiziale, mentre **dovrebbe essere maturo il tempo per un recupero di autoresponsabilità non solo per i creditori** – il cui mancato scrutinio del merito creditizio della controparte è opportunamente sanzionato dal CCII mediante la sterilizzazione dei loro poteri oppositivi alle soluzioni negoziali proposte dal sovraindebitato – **ma anche per i debitori.**

## IL PROCESSO ESECUTIVO

L'ampiezza dell'esdebitazione offerta dal CCII, in uno con le diverse soluzioni espansive rispetto alla legge n. 3/2012, devono costituire l'occasione per una profonda rimediazione del processo esecutivo.

La piena giurisdizionalizzazione del processo esecutivo, vanto del sistema ma, nel contempo, forte freno a un'attuazione efficace del credito, spesso a sua volta definitivamente accertato all'esito di un *iter* pluriennale, non pare più del tutto compatibile con le *chances* di liberazione del debitore.

In altri termini, il creditore degli ordinamenti europei con cui ci confrontiamo è chiamato ad assorbire il costo della *second chance* riconosciuta al debitore, che è enormemente inferiore al costo della seconda o terza possibilità per il debitore che il creditore italiano si appresta ad accusare.

## IL PROCESSO ESECUTIVO

Ma tanto il legislatore quanto i creditori istituzionali non sembrano, tuttavia, indirizzati a questo tipo di riflessione.

Recenti interventi legislativi sono parsi, anzi, essere indirizzati esattamente nel senso opposto, come la modifica dell'art. 560 cpc per effetto della cd. "legge Bramini": il debitore continua a "comprare" tempo dal processo esecutivo, in attesa di porre le condizioni perché i creditori possano soddisfarsi, purché in assenza di frode.

LA VALUTAZIONE DELLE CONSEGUENZE  
SULL'INTERO SISTEMA  
LA GRANDE ASSENTE NEL CCII:  
L'ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAZIONE DEL FENOMENO

Gli effetti inflativi del contenzioso e, conseguentemente, depressivi del valore del credito non possono trovare risposta in nuovi quanto inutili interventi *ex post*, finalizzati a contrarre i tempi del processo successivamente all'assunzione di scelte che, consapevolmente, ne hanno incentivato la proliferazione o complicazione.

Pare essere giunto il tempo, dunque, per una complessiva riflessione su un sistema che, non prevedendo contrappesi organizzativi e giurisdizionali in materia esecutiva a fronte delle grandi opportunità offerte dal CCII, rischia di creare un intero ceto debitorio capace di difendersi non solo *nel* processo (esecutivo), ma anche *dal* processo, grazie alle *chances* di un'esdebitazione conseguibile *ipso jure*.

## EDUCAZIONE FINANZIARIA E SOVRAINDEBITAMENTO: LA CHIAVE DEL SISTEMA

Ed allora, le poche riflessioni di cui sopra che delineano brevissimi spunti su solo alcune delle problematiche del sistema, ci portano anch'esse a svolgere un profondo ragionamento sull'importanza dell'emersione anticipata del fenomeno e, più in generale, sulla educazione finanziaria.

Il valore della educazione finanziaria appare ancora essere la chiave di volta del sistema non solo per ridurre i rischi di esclusione finanziaria, incoraggiando i consumatori a programmare, pianificare e risparmiare e contribuire concretamente ad evitare il sovraindebitamento, ma anche per **evitare effetti dirompenti sul sistema giustizia e nell'ambito dei mercati finanziari.**

## EDUCAZIONE FINANZIARIA E SOVRAINDEBITAMENTO: LA CHIAVE DEL SISTEMA

Perché nasca e si strutturi una politica adeguata, nel rispetto ovviamente di quei principi etici e giuridici che non possono essere dimenticati (parità di trattamento, tutela dei diritti dei creditori, etc.), è necessario che si apra un confronto pubblico tra i diversi soggetti che possono contribuire a contrastare il sovraindebitamento e i suoi effetti.

Sarebbe, in quest'ottica, molto utile costruire sedi per un dialogo serrato e costruttivo tra i diversi attori del pubblico, del privato, del mondo delle organizzazioni *non profit* con l'idea – innanzitutto, ma non solo – di promuovere, sin dalla scuola, l'elaborazione di un diverso modello culturale meno centrato sul consumo, inteso solo ed esclusivamente da un punto di vista materiale, e più indirizzato verso scelte di vita e, quindi, di spesa più equilibrate e sostenibili.

# IL RUOLO DEGLI SPORTELLI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI ED IL MONITORAGGIO DEL FENOMENO

Il nostro impegno dovrà essere quello di diventare parti attive sul territorio con iniziative che forniscano al consumatore supporto per le ipotesi di sovraindebitamento e che, nel contempo, permettano agli stessi di sviluppare gli strumenti per evitare il dissesto economico.

A fianco all'informazione sulla normativa in materia e della assistenza concreta per le ipotesi di dissesto finanziario, dovremo farci portatori di una forte spinta per la creazione della struttura minimale del consumatore consapevole, onde permettere allo stesso di scegliere in autonomia, valutare i rischi e comportarsi di conseguenza.