

Le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento

Rimedi per il consumatore e le micro imprese

*A cura di Oreste M. Calliano, dir. Centro Europeo di Diritto
dell'Informatica e del Consumo dell'Università di Torino*

con contributi di:

*Oreste Cagnasso, Valter Cantino, Letizia Dall'Omo,
Alberto Del Noce, Carlo Regis, Luigi Ursino, Attilio Zuccarello,
Ernesto Ramojno, Antonio Delbosco
e dei volontari de
"La Scialuppa CRT" Fondazione Anti Usura - Onlus*

LA SCIALUPPA CRT

I volontari de “La Scialuppa CRT” in questi 17 anni hanno soccorso i richiedenti aiuto:

con consulenze date **n. 10827**

di cui

Finanziamenti bancari assistiti da ns. garanzia **n. 1667**

In corso di ammortamento n. 665

Estinti positivamente n. 646

Risolti dal cliente grazie ns. consulenza n. 137

Risolti per morosità n. 199

In fase di erogazione da parte della banca n. 20

Per un importo complessivo di **€ 27.390.598,06**

I volontari sono progressivamente aumentati fino ad arrivare a n.42.

FONDI DI GARANZIA

Fondo di garanzia ordinario

Istituito e alimentato dai contributi dell'ente
fondatore Fondazione CRT **€ 4.249.851,25**

Fondo di garanzia Ministero dell'Economia e delle Finanze

Istituito e alimentato dai contributi versati dal Ministero
ai sensi dell'art. 15 - Legge 108 del 7/3/1996 **€ 3.494.228,92**

TOTALE FONDI DI GARANZIA al 31/12/2014 € 7.744.080,17

LA SCIALUPPA ■■ GRT-Onlus
Fondazione Anti Usura

Le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento

**Rimedi per il consumatore
e le micro imprese**

2015

INDICE – SOMMARIO

	<i>pag.</i>
Presentazione di Ernesto Ramojno	3
Le esperienze comparate e europee di ristrutturazione dei debiti del consumatore Oreste M. Calliano	5
La composizione delle crisi da sovraindebitamento Oreste Cagnasso	10
La misura della sostenibilità dell’indebitamento: alcuni indicatori economico aziendali Valter Cantino	14
Le esperienze dei principali paesi europei Letizia Dall’Omo e Oreste M. Calliano	18
Soggetti non fallibili e consumatore come destinatari delle procedure di cui alla L.3/2012 Attilio Zuccarello	44
Competenze, funzioni degli OCC e ruolo del commercialista Carlo Regis	50
Gli accordi di ristrutturazione dei debiti Alberto Del Noce	55
Prime esperienze applicative della L.3/2012: le fasi preparatorie ai piani di ristrutturazione Luigi Ursino	60
L’assistenza e la consulenza all’indebitato - L’attività di una Fondazione Anti Usura: “La Scialuppa CRT” – Onlus Ernesto Ramojno e Antonio Delbosco	64
L’esperienza della Fondazione Anti Usura “La Scialuppa CRT” Onlus: I casi Claudio Gallini, Luciana Malatesta, Paola Martinotti, Alessandro Vignani	74
Conclusioni sulle procedure di gestione del sovraindebitamento di Oreste M. Calliano	88
Allegati: Normativa	90

PRESENTAZIONE

Ernesto Ramojno

Presidente “La Scialuppa CRT” Onlus Fondazione Anti Usura.

È da diciassette anni che “La Scialuppa CRT” – Onlus si occupa, in Piemonte e in Valle d’Aosta, di dare consulenza gratuita ed eventualmente di prestare garanzia alle banche convenzionate per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore di famiglie e piccole imprese che versino in situazioni economico-finanziarie tali da rendere altamente probabile il ricorso al prestito usurario.

Fu costituita nel gennaio 1998, con lungimirante visione, su iniziativa della FONDAZIONE CRT e oggi è conosciuta come “La Scialuppa CRT”.

I volontari forniscono gratuitamente consulenza mettendo a disposizione di quanti si trovino in difficoltà le competenze tecniche, economiche e giuridiche apprese negli anni di attività creditizia svolta presso primarie banche. Sono persone con alta sensibilità umana, dote indispensabile per ascoltare i problemi e le difficoltà delle persone che si rivolgono alla nostra Fondazione.

La profonda crisi economica e finanziaria degli ultimi anni ha prodotto e continua a creare rilevanti problemi a numerose famiglie che si stanno sempre più impoverendo. Oggi più che mai l’opera della nostra Fondazione e di altre istituzioni similari è indispensabile. La nostra “Scialuppa” ha una limitata capienza di salvataggio, ma può aiutare tante persone dando speranza e individuando soluzioni concrete ai problemi, assistendo coloro che non riescono più a intravedere la rotta giusta né ad avere la forza per raggiungere la riva autonomamente. Quando possibile, il salvagente della garanzia, messo a disposizione dalla nostra Fondazione, permette di poter accedere nuovamente al credito con le banche convenzionate e “disincagliare” le situazioni debitorie pregresse.

La Scialuppa CRT - Onlus opera attraverso punti d’ascolto dislocati in tutto il Piemonte - Torino, Asti, Alessandria, Biella, Cuneo, Ivrea, Novara, Verbania e Vercelli – oltre che in Valle d’Aosta.

Questo volume, realizzato dal Centro Europeo di diritto dell’informatica e del Consumo dell’Università di Torino, tratta il tema del sovraindebitamento del consumatore, persone singole e famiglie. Il fenomeno è in costante crescita e diviene particolarmente critico durante i cicli economici negativi. L’opera suggerisce una profonda meditazione sui risvolti sociali del fenomeno e qualche possibile rimedio, particolarmente attraverso una maggiore attenzione dei consumatori alle materie economico-finanziarie al fine di sviluppare le opportune difese comportamentali.

La pubblicazione contiene sia contributi scientifici che capitoli relativi all’esperienza de “La Scialuppa CRT” – Onlus, con la presentazione di casi di soggetti che, in un momento di disperazione, hanno richiesto consulenza, assistenza e possibilmente aiuti concreti. Il soccorso è stato fornito da volontari competenti e in modo totalmente gratuito.

Torino, febbraio 2015

INTRODUZIONE

LE ESPERIENZE COMPARATE E EUROPEE DI RISTRUTTURAZIONE DEI DEBITI DEL CONSUMATORE

Oreste M. Calliano

1. Il sovraindebitamento fenomeno in crescita; 2. I diversi approcci al sovraindebitamento. Common law e civil law; 3. Il diritto comunitario: le direttive sul credito al consumo; 4. L'esperienza statunitense è modello per gli interventi europei?; 5. Rimedi preventivi e successivi.

1. Il sovraindebitamento fenomeno in crescita

Il sovraindebitamento costituisce un fenomeno che soprattutto negli ultimi 20-30 anni ha conosciuto un rapido sviluppo, andando a radicarsi, con impatti diversi in tutti i principali paesi europei.

La predominanza di debiti sul reddito disponibile e la sopravvenuta impossibilità ad adempiervi, è da sempre una caratteristica della finanza d'impresa o di chiunque eserciti un'attività commerciale.

L'istituto giuridico che più comunemente è utilizzato in questi casi di dissesto economico che coinvolge gli operatori del mercato è quello del fallimento. Attraverso tale procedura si vuole evitare che la condizione economica, già in dissesto, peggiori, evitando che i creditori subiscano i danni di tale evento. La sentenza pronunciata dal tribunale fallimentare apre una procedura liquidatoria attraverso la quale si accerta il passivo e si realizza un eventuale attivo sulla base del valore dei beni del fallendo.

Differente è il caso che coinvolge il **debitore civile-consumatore**, per il quale storicamente non è stata prevista una disciplina specifica per porre rimedio alle sue difficoltà economiche.

La diffusione del fenomeno del sovraindebitamento del consumatore può essere ricondotta, a varie cause, tra cui all'aumento dell'utilizzo del credito al consumo, in particolare prima nei paesi nord-europei poi in quelli mediterranei, ed aggravato dalla crisi economico-finanziaria che continua ad avere conseguenze negative a partire dalla fine del 2007.

In tutte le analisi che si possono compiere sul tema è importante considerare che il sovraindebitamento non ha effetti unicamente dal punto di vista economico, ma anche giuridico e sociale, in quanto coinvolge non solo il debitore, ma anche i creditori e le persone e gli enti che hanno relazioni economiche con il soggetto sovraindebitato.

Per rendere più comprensibile la portata del fenomeno si farà riferimento ai dati pubblicati da vari studi sull'economia italiana, sulla vulnerabilità percepita delle famiglie e sul fenomeno del sovraindebitamento. Tali ricerche socio-economiche appaiono indispensabili premesse per comprendere come la tipologia di debiti che possono essere contratti dai consumatori non si riducono solamente a quelli legati all'uso di strumenti di credito al consumo, ma anche a finanziamenti contratti con banche od altri enti finanziatori per l'acquisto di immobili o beni durevoli. Sono rilevati inoltre i valori che dimostrano come la riduzione del reddito possa essere

causata da avvenimenti imprevedibili o catastrofici per cui non sempre è possibile determinare in anticipo la non sostenibilità dei debiti.

La perdita del lavoro, l'insorgere di una malattia e le spese da sostenere per combatterla, o una delle altre cause di riduzione del reddito, generando una situazione finanziaria e psicologica non prevista, possono condurre in una situazione di sovraindebitamento, difficile da superare in particolare in momenti di crisi economica. Ciò può essere aggravato in caso di presenza di finanziamenti tramite strumenti di credito al consumo, che, anche se gestiti correttamente, possono diventare problematici a seguito di una riduzione del reddito. Infine sovente la crisi finanziaria della famiglia porta a rivolgersi al prestito usurario fonte di effetti “valanga” spesso irrimediabili.

2. I diversi approcci al sovraindebitamento. Common law e civil law

Le soluzioni adottabili per combattere tale fenomeno appaiono differenziate.

I paesi con ordinamento di Common Law, nello specifico Stati Uniti e Regno Unito, hanno da sempre previsto una distinzione tra la disciplina applicabile a chi svolge attività commerciali e la disciplina applicabile ai consumatori, non più in grado di far fronte ai propri impegni debitori. Il procedimento ivi previsto può essere ricondotto alla previsione della **Consumer Bankruptcy** che permette al consumatore di fallire ed attraverso la cancellazione dei debiti, ottenere un fresh start.

I paesi di Civil Law, regolati dal codice civile e dalle leggi speciali, hanno iniziato a prevedere procedure di ristrutturazione dei debiti del consumatore a partire dagli anni '80, adottando procedimenti che possono essere ricondotti ad una **debt mitigation**, che mira in primo luogo a dare una ridotta soddisfazione ai creditori, attraverso la predisposizione di un piano dei pagamenti e, solo nelle situazioni più critiche, che permette al consumatore di ottenere una **esdebitazione** dai debiti pregressi.

Con riferimento alla differente tempistica di introduzione di una normativa specifica per il consumatore, si può richiamare il caso dell'Italia che da sempre ha presentato una lacuna in questo campo, non prevedendo alcun strumento a favore del debitore civile.

Questa lacuna è stata colmata, a seguito di un processo legislativo laborioso, solo a partire dal 2012 con la L. 2012 n.3.

Tali due tipologie di procedure, la consumer bankruptcy e la debt mitigation, presentano aspetti differenti che possono consistere in una differente durata del procedimento, differenti requisiti di accesso, differenti soggetti coinvolti oltre al debitore ed ai creditori, o ancora la possibilità o meno di ottenere la cancellazione dei debiti.

Con questo contributo si intende innanzitutto verificare se ancora oggi si può affermare la netta differenza tra le procedure previste dagli ordinamenti di Common Law e di Civil Law, viste le numerose riforme che si sono susseguite a livello normativo sul tema del fallimento del consumatore pur constatando come le procedure siano in realtà disomogenee a causa delle differenti visioni sul funzionamento del mercato.

Da una parte il modello nord-americano che parte da un approccio che ipotizza che sia il mercato a poter ripristinare le condizioni iniziali di equilibrio delle finanze del consumatore; dall'altra parte i paesi europei che essendo forniti, almeno sin'ora, di un sistema di welfare universale presuppongono che sia necessario un intervento pubblico al fine di riequilibrare il mercato e quindi le disastrose finanze del cittadino-consumatore/trice.

Occorre procedere innanzitutto con l'analisi socio-economica delle problematiche del sovraindebitamento. Tale analisi non appare semplice in quanto non esiste una definizione univoca

di sovra indebitamento. La difficoltà di analisi è altresì determinata dal fatto che il sovra-indebitamento, partendo dalle varie definizioni che sono state enunciate da vari soggetti ed organizzazioni, è distinguibile in **sovraindebitamento attivo** (dipendente dal comportamento volontario del consumatore) e **passivo** (indipendente da decisioni dirette del consumatore). Tale distinzione è rilevante in quanto è legata a **comportamenti del consumatore sia di buona fede che di mala fede**, base per la valutazione svolta dal giudice del possesso dei requisiti per attivare una delle diverse procedure per la risoluzione del sovraindebitamento.

L'analisi dei sistemi europei predisposti per consentire una ristrutturazione dei debiti od il fallimento del consumatore, confrontati con quello nordamericano, possono consentire una analisi comparatistica per verificare se è ancora vero che gli istituti di fallimento previsti dai paesi europei non consentano la concessione dell'esdebitazione, o al contrario la permettano, in presenza della buona fede nel comportamento che ha portato al sovraindebitamento.

3. Il diritto comunitario: le direttive sul credito al consumo

Un elemento rilevante per qualsiasi analisi gius-economica consiste nel partire dal ruolo svolto dalle istituzioni e dal diritto comunitario. L'intervento normativo comunitario in questo settore si è concentrato soprattutto sulla tutela del consumatore europeo nella disciplina dei contratti di credito al consumo e negli obblighi di comportamento del concedente il credito al consumo.

Tale regolamentazione, volta ad armonizzare le legislazioni già esistenti dei singoli Stati membri (F, UK, D) o a stimolare, con il recepimento, gli Stati membri sino a quel momento inattivi (I, E, Gr) può essere fatta rientrare tra le soluzioni preventive al verificarsi del sovraindebitamento; le previsioni di obblighi di informazione e di comportamento nella fase di marketing mirano ad eliminare o almeno ridurre le cause del sovraindebitamento generate dall'uso irresponsabile (sia da parte del richiedente che del concedente) del credito al consumo a condizione che i consumatori siano in grado di recepire e valutare le informazioni che vengono loro fornite.

Caratteristica dei paesi di Civil Law è l'importanza attribuita a questo aspetto della prevenzione, ritenendo anche l'educazione finanziaria un valido strumento per raggiungere tali risultati, mentre i paesi di Common Law vedono con un po' di riluttanza la questione della prevenzione.

Un altro elemento che caratterizza le varie procedure sul fallimento del consumatore è legato alla previsione non solo di soluzioni che agiscano quando il consumatore si trovi già nella situazione di non poter più fare fronte ai debiti, c.d. soluzioni ex-post, ma anche di regole, norme e attività che agiscano al fine di evitare l'accumulo eccessivo di debiti a cui poi non si potrà far fronte.

Al fine di poter effettuare una comparazione sulle procedure previste dai paesi europei, si può fare riferimento al sistema adottato negli Stati Uniti. Il sistema americano è stato oggetto di critiche soprattutto per la facilità con cui si poteva ottenere il fallimento e il fresh start, rendendo tale pratica sfruttata e soggetta a moral hazard da parte di individui con comportamento opportunistico.

I paesi europei invece tendono a vedere tale procedura di fallimento come eccezionale, da prevedere quando ogni altra soluzione non sia più possibile.

Nella valutazione dei procedimenti europei e degli elementi che li caratterizzano, verrà posto l'accento anche sul **regolamento 1346/2000**, il cui obiettivo di fondo è legato alla volontà di far sì che una procedura fallimentare o di ri-organizzazione dei debiti applicabile in uno stato membro sia riconoscibile ed attivabile anche in un altro stato membro, nell'ottica della libera circolazione delle persone, dei capitali e del riconoscimento transfrontaliero delle normative.

Involontariamente tale regolamento ha però permesso anche lo sviluppo di un fenomeno criticabile denominato Bankruptcy Tourism, particolare tipologia di Forum Shopping.

Come emerge dalla riforma irlandese, tale fenomeno di forum shopping è stato uno degli elementi che ha portato all'introduzione di alcune riforme al fine di "migliorare" la procedura in vigore.

4. L'esperienza statunitense è modello per gli interventi europei?

Poiché l'adozione degli istituti della gestione del sovraindebitamento per il consumatore nel continente europeo, si è avuta in epoca recente, alla fine degli anni '80, è interessante verificare se e come le procedure adottate siano una mera trasposizione del sistema americano, od in generale del sistema adottato dagli ordinamenti di Common Law, oppure se l'influenza delle caratteristiche proprie dell'ordinamento di Civil Law abbia avuto effetto sugli istituti adottati negli Stati membri continentali europei.

Il riferimento alla normativa statunitense è necessario in quanto essa è stata presa come modello in molti paesi europei. Infatti il processo di cosiddetta attenuazione che ha caratterizzato il sistema nordamericano soprattutto a seguito della riforma entrata in vigore nel 2005 ha sicuramente influenzato l'attuazione di riforme con l'obiettivo di rendere le normative in materia meno rigide.

Tale influenza statunitense non si ferma solo alle similitudini rintracciabili nei provvedimenti normativi. Negli Usa l'obiettivo di fondo è la tutela del debitore (cui viene data la possibilità di avere un "fresh start") mentre nei paesi europei lo scopo è quello di consentire di giungere ad un accordo che soddisfi le richieste dei creditori.

Per i beni liquidabili invece, nel caso statunitense, si può verificare come un bene molto importante come la casa rientri tra i beni che non possono essere liquidati (c.d. exemption), mentre nei paesi europei, come Irlanda, Francia e Germania, gli immobili personali possono essere soggetti a pignoramento e vendita. Quest'ultimo è uno degli elementi che viene utilizzato a sostegno delle critiche verso l'orientamento pro-debtor del consumer bankruptcy, perché talvolta le eccezioni sono talmente numerose che il debitore è spinto a richiedere il fallimento per risanare la sua situazione, ed ottenere dunque l'esdebitazione, ben sapendo in anticipo che a livello di proprietà/reddito non avrà gravi perdite.

5. Rimedi preventivi e successivi

Il sovraindebitamento può essere ridotto soltanto utilizzando un mix di rimedi sia preventivi che successivi.

I primi attengono alla necessità di rendere il consumatore consapevole dei rischi che corre allorché, sedotto da un facile consumismo, si adagia nella facile illusione di poter "in futuro" adempiere regolarmente agli impegni economici assunti contando su una situazione economico familiare giudicata stabile.

Occorre partire dalla constatazione che il consumatore non effettua scelte in base a criteri sempre razionali, ma spesso spinto dall'intuito, dalla impulsività, dalle passioni (entusiasmo, amore per il rischio, rabbia, ecc.) o da desideri compensatori (desiderio di riconoscimento sociale, di autostima, di affetto) che sono utilizzati dalle campagne di marketing al fine di sedurre, sin dalla più tenera età, il giovane futuro consumatore.

Quindi occorre predisporre percorsi di formazione economico-finanziaria, che prevedano corsi di alfabetizzazione finanziaria per i più giovani, campagne di educazione alla gestione del budget familiare, scambi di informazioni e di esperienze tra consumatori, corsi di aggiornamento sui prodotti finanziari più innovativi per i clienti non professionali degli istituti di credito.

Inoltre occorre diffondere maggiormente le informazioni sulla presenza nel territorio di organismi di assistenza e consulenza in casi di sovraindebitamento (associazioni di consumatori, fondazioni anti-usura, sportelli del cittadino) e sviluppare consulenze tramite internet e numeri telefonici dedicati.

Infine occorre realizzare una formazione continua pluridisciplinare (economica, psicologica, giuridica) degli addetti al rapporto con i clienti degli istituti bancari, sulla base delle indicazioni che Bankitalia, Consob e IVASS stanno sviluppando in tema di trasparenza dei contratti finanziari e di conseguente obbligo di informazione qualificata e/o di consulenza ai clienti-consumatori.

Le varie esperienze dei principali paesi europei offrono una ampia gamma di rimedi successivi che vanno dalla semplice rinegoziazione dei debiti alla loro ristrutturazione, al fallimento del debitore, alla riduzione progressiva dei debiti sino alla loro totale cancellazione nei casi di sovra indebitamento passivo del debitore in buona fede.

Occorre però vigilare affinché tali procedure da un lato non siano utilizzate a fini opportunistici, come è avvenuto in una prima fase nell'esperienza statunitense, dall'altro evitare che esse siano soffocate da pratiche troppo "burocratiche" o "farraginose" tali da scoraggiare il consumatore dall'accedervi e i creditori dall'accettarle come rimedio parziale a situazioni di sofferenza.

Utile viatico per evitare tali rischi possono essere due citazioni: l'una di Rabelais: *"Ho molti debiti, possiedo nulla, il resto lo lascio ai poveri"*; l'altra di Franz Kafka: *"Ogni rivoluzione evapora e lascia dietro di sé solo il fango di una nuova burocrazia"*.

LA COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

Oreste Cagnasso

1. Premessa 2. I presupposti soggettivi e oggettivi 3. L'accordo del debitore 4. Il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio 5. Regole comuni

1. Premessa.

Come è noto, le procedure concorsuali sono applicabili esclusivamente agli imprenditori commerciali che presentino una dimensione superiore ad una certa soglia. Non sono quindi soggetti al fallimento o alle altre procedure concorsuali, in primo luogo, gli imprenditori agricoli; in secondo luogo, gli imprenditori commerciali "sotto soglia"; in terzo luogo, i non imprenditori e quindi i professionisti ed i consumatori. Invero, per quanto concerne la posizione dell'imprenditore agricolo ed, in particolare, dell'imprenditore agricolo "sopra soglia"; è stato oggetto di ampia discussione la sua sottrazione al fallimento ed alle altre procedure concorsuali (alcuni progetti di riforma della legge fallimentare ne prevedevano appunto l'assoggettabilità). Il legislatore del 2005 - 2006 non ha però ritenuto di accogliere tale posizione ed ha mantenuto la tradizionale individuazione dell'elemento soggettivo con riferimento al solo imprenditore commerciale.

Tuttavia una qualche apertura alla soggezione dell'imprenditore agricolo alle regole concorsuali si è verificata, avendo il legislatore esteso ad esso la normativa in tema di accordi di ristrutturazione dei debiti e di transazione fiscale (artt. 182 bis e ter l. f.). Oggi poi, alla luce della vigente definizione di imprenditore agricolo che ne allarga notevolmente l'ambito, risulta maggiormente incerto il confine tra quest'ultimo e l'imprenditore commerciale.

In una certa prospettiva, ed in particolare nell'ottica dello statuto dell'imprenditore commerciale, la sottrazione al fallimento ed alle altre procedure concorsuali può essere considerata una sorta di "privilegio" a favore degli imprenditori agricoli e degli imprenditori di minori dimensioni, variamente giustificato. Tuttavia, la non utilizzabilità di procedure concorsuali comporta anche, per chi non sia qualificabile come imprenditore commerciale "sopra soglia", l'impossibilità di adire all'esdebitazione.

Tale constatazione, unitamente alla circostanza, da un lato, dei caratteri e delle dimensioni dell'attività agricola e di quella professionale e, dall'altro, della tendenza del consumatore al c.d. indebitamento attivo, attraverso l'accesso al credito, nonché l'esempio offerto da Paesi di common e di civil law, hanno indotto recentemente il legislatore italiano a costruire una serie di procedure concorsuali applicabili ai soggetti esclusi dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali previste dalla legge fallimentare.

L'obiettivo dell'esdebitazione a favore dei non imprenditori è stato largamente perseguito negli Stati Uniti e in Inghilterra e poi anche in Paesi di civil law come la Francia e la Germania.

Il legislatore italiano è intervenuto in modo piuttosto "tumultuoso", dapprima introducendo disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento in un decreto legge di fine 2011 (d.l. 22 dicembre 2011, n. 218), poi abrogando tale testo normativo con la legge 17 febbraio 2012, n. 10, ma prima ancora riproducendolo con modificazioni nella legge 27 gennaio 2012, n. 3. E' ancora intervenuto il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, che ha rimodulato la disciplina contenuta nella legge del 27 gennaio 2012, n. 3.

Attualmente pertanto la disciplina in tema di crisi da sovraindebitamento è contenuta nella legge 27 gennaio 2012, n. 3, così come modificata dal d. l. n. 179 del 2012 convertito nella legge n. 221 del 2012.

Si tratta di un quadro normativo piuttosto complesso, articolato in una prima sezione dedicata alle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, che comprendono sia l'accordo del debitore che il piano del consumatore; in una seconda sezione relativa alla liquidazione del patrimonio e, infine, in una terza sezione concernente le disposizioni comuni.

2. I presupposti soggettivi e oggettivi.

L'ambito di applicazione soggettivo è riferito ai debitori non soggetti né assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate nella legge in esame e quindi alle tradizionali procedure di cui alla legge fallimentare. Sono sottoposti alla procedura consistente nell'accordo del debitore sia le persone fisiche, sia le persone giuridiche.

Una posizione particolare assume il consumatore, che può utilizzare, oltre alla procedura del c.d. "accordo del debitore", anche quella specificamente a lui destinata e definita come "piano del consumatore".

Recita infatti il primo comma dell'art. 6 che "al fine di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dal presente capo, è consentito al debitore concludere un accordo con i creditori"; "con le medesime finalità il consumatore può proporre un piano".

Inoltre è prevista la sottoposizione alle procedure in esame delle start up innovative, il cui ambito di applicazione è stato ampliato col d. l. 24 gennaio 2015, n. 3.

Il presupposto oggettivo è costituito dal sovraindebitamento definito come "la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente" (art. 6 comma 2 lettera a)).

Per consumatore, secondo la definizione tradizionale, si intende "il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta" (art. 6 comma 2 lettera b)).

3. L'accordo del debitore.

Il primo procedimento che il legislatore delinea con una disciplina molto articolata e complessa è il c.d. accordo del debitore, che in qualche modo può essere accostato al concordato preventivo. Anche nella prospettiva in esame si tratta di una proposta che ha per oggetto la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti, anche attraverso la formazione di classi, che deve essere approvata dalla maggioranza dei creditori rappresentanti il 60% dei crediti ed omologata dal Tribunale.

Il piano deve assicurare il regolare pagamento dei titolari di crediti impignorabili e la soddisfazione, anche non integrale, dei creditori privilegiati, purché non inferiore a quella realizzabile in caso di liquidazione. La proposta può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento dei tributi costituenti risorse proprie dell'Unione Europea, dell'IVA e delle ritenute operate e non versate.

La proposta di accordo può anche prevedere la continuazione dell'attività di impresa.

E' depositata presso il Tribunale del luogo di residenza o sede principale del debitore. Ad essa, oltre alla documentazione prevista dall'art. 9, deve essere allegata una relazione dell'Organismo di composizione della crisi.

Il deposito della proposta di accordo sospende il corso degli interessi, salvo che si tratti di crediti privilegiati.

Il giudice, se la proposta è conforme alle norme, fissa immediatamente con decreto l'udienza. A decorrere dalla data del decreto e sino all'omologazione, non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive o cautelari individuali e gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, se non autorizzati, sono inefficaci rispetto ai creditori.

Come si è già osservato, ai fini dell'approvazione è necessario che l'accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il 60% dei crediti.

Se l'accordo è raggiunto, l'Organismo di composizione della crisi trasmette a tutti i creditori una relazione: nei dieci giorni successivi i creditori possono sollevare eventuali contestazioni. Decorso tale termine, l'Organismo di composizione della crisi trasmette al giudice la relazione allegando le contestazioni ricevute, nonché un'attestazione definitiva sulla fattibilità del piano. Il giudice omologa l'accordo quando, risolta ogni altra contestazione, ha verificato il raggiungimento della maggioranza e l'idoneità del piano ad assicurare il pagamento integrale dei crediti sopra richiamati; se un creditore o un interessato contesta la convenienza dell'accordo, il giudice lo omologa se ritiene che il creditore possa essere soddisfatto dall'esecuzione dello stesso in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria, prevista come ulteriore procedura, di cui si dirà nelle pagine seguenti.

L'accordo omologato è obbligatorio per tutti i creditori anteriori.

4. Il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio.

Per il consumatore, come si è già osservato, è prevista la possibilità di avvalersi di un'ulteriore procedura, il piano del consumatore, che ricorda sotto certi profili il piano idoneo previsto dall'art. 67, terzo comma l. f., ma che se ne differenzia nettamente, dal momento che è oggetto di omologazione.

Il piano di ristrutturazione, che deve avere il contenuto dell'accordo, non è però soggetto al consenso dei creditori, ma esclusivamente all'omologazione da parte del giudice quando, preso atto di eventuali opposizioni, venga ritenuto legittimo, fattibile e conveniente.

La procedura di liquidazione è prevista dall'art. 14 ter in alternativa alla proposta per la composizione della lite o al piano del consumatore ed è in qualche modo assimilabile al fallimento. La domanda di liquidazione è proposta al Tribunale competente. Il giudice, se la domanda è conforme a legge ed è corredata dai documenti previsti, verificata l'assenza di atti in frode ai creditori negli ultimi cinque anni, dichiara aperta la procedura di liquidazione, nominando un liquidatore, che deve provvedere ai sensi dell'art. 14 novies e seguenti.

5. Regole comuni.

E' prevista l'esdebitazione in presenza di determinati presupposti tali da qualificare il debitore come "virtuoso", indicati nell'art. 14 terdecies.

Nella sezione dedicata alle disposizioni comuni vengono in particolare previsti gli Organismi per la composizione delle crisi da sovraindebitamento, che debbono essere enti pubblici iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della Giustizia; sono iscritti di diritto gli organismi di conciliazione e gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai. Il compito affidato a tali organismi è quello di ausilio al debitore in crisi da sovraindebitamento, (v. art. 15). I compiti e le funzioni attribuiti agli Organismi di composizione della crisi possono essere svolti anche da un professionista o da una società tra professionisti, ovvero da un notaio, nominati dal Presidente del Tribunale o dal giudice da lui delegato.

LA MISURA DELLA SOSTENIBILITÀ DELL'INDEBITAMENTO: ALCUNI INDICATORI ECONOMICO AZIENDALI

Valter Cantino

1. Sviluppo d'impresa e indebitamento; 2. Redditività dell'impresa ed onerosità dell'indebitamento; 3. Flussi finanziari a servizio dell'indebitamento; 4. La gestione del portafoglio prodotti e la diversificazione di business

1. Sviluppo d'impresa e tipologia di indebitamento

Nel ciclo economico dell'impresa, dalla sua costituzione al suo scioglimento, occorre distinguere tra due dinamiche che si ricompongono in una dimensione unitaria che consente di valutare nel tempo il principio della continuità aziendale, si tratta di osservare:

- a- La formalizzazione del progetto d'impresa e del suo ciclo economico;
- b- La definizione del fabbisogno finanziario di lungo termine e di breve termine, che sostiene l'intervallo temporale che intercorre tra l'acquisizione ed il pagamento dei fattori produttivi che compongono i costi della produzione e la reintegrazione degli stessi attraverso la cessione del valore della produzione sotto forma di beni e servizi;

L'identificazione dei citati punti di osservazione consente di valutare, nella fase iniziale, la fattibilità economica-finanziaria del progetto industriale e, nel tempo, di monitorare il mantenimento di adeguati equilibri gestionali attraverso specifici indicatori.

La formalizzazione del progetto d'impresa.

Occorre considerare che nel nostro paese le imprese con più di 10 addetti sono una esigua minoranza così come le imprese esercitate nella forma giuridica di società di capitali. Da quanto citato emerge che la maggioranza delle nostre imprese, pur gestendo il loro business con risultati in alcuni casi apprezzabili, sono generalmente poco strutturate sul piano amministrativo e non danno evidenza ai loro processi di gestione, ai ruoli organizzativi ricoperti dai diversi operatori ed ai flussi informativi sulla gestione. Un approccio volto a dare evidenza formale alla gestione, soprattutto in tempi turbolenti ed incerti come quelli attuali, può far emergere in modo tempestivo aspetti critici della gestione per anticiparne gli effetti economici. Nello specifico, alcune ricerche hanno messo in correlazione come imprese gestite con adeguati supporti manageriali hanno retto meglio alle crisi di settore in cui si sono trovate rispetto a modelli gestione basati soprattutto sul ruolo centrale dell'imprenditore.

Un'impresa contiene sempre un progetto industriale che identifica e descrive il campo d'azione e l'arena competitiva all'interno della quale viene proposto modello di business. La differenza sostanziale che occorre appurare è la concreta esistenza della descrizione più o meno analitica di quanto l'imprenditore vuole realizzare. Tale aspetto è fondamentale: nella maggioranza dei casi nella piccola e media impresa non si pone adeguata cura alla formalizzazione ed alla discussione delle azioni strategiche che costituiscono, sia pur sinteticamente, il piano industriale; infatti, spesso lo si dà per sottointeso senza costringere l'imprenditore ad un esercizio analitico di esposizione che spesso mette in luce, già in tale fase propedeutica, l'esistenza di alcune lacune od errori concettuali relativi alla previsione del mercato od alla configurazione di una adeguata capacità produttiva. E' evidente che l'assenza di una concreta dialettica per la verifica delle assunzioni iniziali potrà generare risultati economici causati da costi strutturali difficili da recuperare in tempi brevi.

Le istituzioni accademiche e professionali che a vario titolo si occupano di studiare ed assistere le imprese devono evidenziare sempre più la necessità di provvedere alla redazione di adeguati piani economici per rendere meno fragili le imprese; e ciò sviluppando la descrizione analitica del modello di business ed il suo costante monitoraggio in un contesto incerto come quello attuale. In particolare, tale evoluzione culturale è particolarmente importante per le imprese di micro e piccola dimensione che costituiscono il patrimonio industriale più importante del nostro paese.

La definizione del fabbisogno finanziario.

L'approccio alla valutazione del fabbisogno finanziario del progetto d'impresa si può articolare in due momenti:

- I. il reperimento delle fonti per l'avvio del progetto industriale;
- II. il reperimento per la gestione del progetto industriale

Le fonti di finanziamento per *l'avvio del progetto* d'impresa attengono tipicamente a:

- mezzi propri, cioè apporto di capitale sociale;
- mezzi di terzi, cioè debiti di natura finanziaria, generalmente di medio lungo termine, per favorire l'acquisizione dei mezzi strumentali dell'impresa (impianti, macchinari, marchi, ecc.).

Le fonti necessarie per la *gestione a regime* del progetto debbono tener conto dei fabbisogni per sostenere il ciclo economico dell'impresa e si possono distinguere in:

- debiti finanziari (tipicamente verso le banche per esigenze di copertura a breve termine);
- debiti funzionali (tipicamente i debiti nei confronti dei fornitori, dei dipendenti, ecc.).

Per la definizione del fabbisogno *a regime* è sempre più necessaria l'analisi dei flussi finanziari che esprimono la liquidità generata/assorbita o le risorse finanziarie potenziali generate o assorbite dall'impresa. Il sistema creditizio, infatti, analizza la capacità di rimborso della società, che si basa in prima istanza sulla capacità dell'impresa di generare liquidità attraverso il proprio business. Il soggetto che richiede finanza al tempo stesso deve dimostrare come sarà in grado di generare le risorse per il rimborso dei finanziamenti concessi.

Il documento che consente di mettere a sistema progetto industriale e fabbisogno finanziario è il *rendiconto finanziario*, ora anche previsto dai principi contabili nazionali nell'OIC 10.

2. Redditività dell'impresa ed onerosità dell'indebitamento

Per poter giudicare un progetto fattibile su un piano finanziario è necessario verificare che la sua redditività sia superiore al tasso medio del costo del capitale.

Nello specifico la redditività operativa dell'impresa è data dal ROI (return on investment) che si ottiene confrontando il reddito operativo (la differenza tra ricavi operativi e costi operativi, definito anche EBIT) con il capitale investito operativo medio (in sintesi: immobilizzazioni materiali ed immateriali, rimanenze di magazzino, crediti commerciali).

$$\text{ROI} = \text{Reddito operativo (EBIT)} / \text{Capitale investito operativo medio}$$

Il costo del capitale a debito o ROD (return on debt) è dato dall'ammontare degli oneri finanziari che deve essere confrontato con il valore medio dei debiti finanziari (generalmente verso le banche ed altri intermediari finanziari).

$$\text{ROD} = \text{oneri finanziari} / \text{debiti finanziari medi}$$

Il confronto tra il tasso di redditività aziendale ed il costo medio del capitale potrà essere qualificato dalle seguenti relazioni:

$$\text{ROI} \geq \text{ROD}$$

È evidente che la situazione di un ROI superiore od uguale al ROD risulta compatibile con una piena sostenibilità nel medio lungo termine del debito; la situazione del ROI inferiore al ROD può essere compatibile nel breve periodo, ma deve essere riequilibrato nel medio termine per recuperare la sostenibilità del debito.

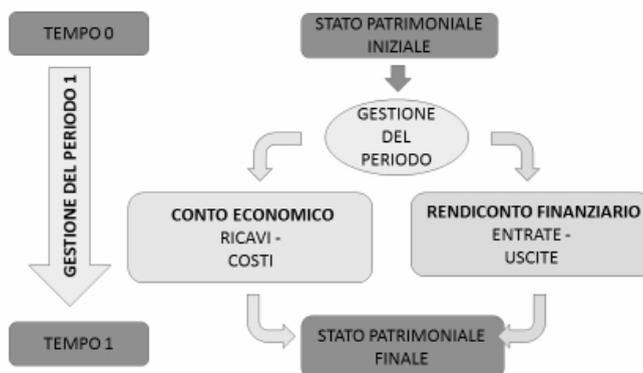
Le cause che nel tempo possono fare variare gli equilibri riguardano il ROI per inefficienze operative o per un peggioramento del posizionamento di mercato, il ROD per variazioni dei tassi dovute a variabili macroeconomiche o ad una variazione della qualità della gestione d'impresa che viene apprezzato dai finanziatori come portatrice di maggiore rischio, con un riflesso diretto sui tassi di interesse.

3. Flussi finanziari a servizio dell'indebitamento

La predisposizione di un prospetto che possa mettere in luce i flussi delle diverse aree della gestione d'impresa che si realizzano in un certo periodo è fondamentale per comprendere come nel tempo varia la consistenza patrimoniale e di conseguenza il livello di indebitamento in funzione dello sviluppo del progetto d'impresa.

Schematicamente occorre monitorare l'andamento di adeguati indicatori di bilancio tenendo conto della concatenazione dei diversi eventi gestionali nel seguente modo.

I FLUSSI INFORMATIVI DELLA GESTIONE AZIENDALE



Nello specifico, l'articolazione delle entrate e delle uscite contenute nel rendiconto finanziario mette in luce la politica attuata dall'impresa a livello consuntivo o preventivo; le diverse tipologie di entrate e di uscite sono le seguenti.

Entrate:

- *gestione reddituale (autofinanziamento)*
- *nuovi debiti*
- *aumenti di capitale proprio*
- *cessione di attività*

Uscite:

- *rimborso di debiti*
- *riduzione del capitale proprio (es. dividendi)*
- *nuovi investimenti in attività in immobilizzazioni ed in capitale circolante*

Il quadro complessivamente considerato può aiutare a comprendere il livello di indebitamento compatibile con le entrate. Nel caso specifico, se la gestione reddituale (autofinanziamento) riduce il proprio flusso per difficoltà gestionali è evidente che i rimborsi pianificati dei debiti devono essere ridiscussi od eventualmente sostenuti con azioni di cessione di attività non strategiche.

Nella prassi spesso si osserva un ritardo costante da parte delle imprese a cogliere i segnali di criticità gestionali che dovrebbero portare inesorabilmente alla ridefinizione della politica finanziaria prima di arrivare a forme più complesse ed onerose di ristrutturazione del debito.

4. La gestione del portafoglio prodotti e la diversificazione di business

Quanto si è esposto considera complessivamente la gestione dell'impresa. È opportuno richiamare, in conclusione, la necessità di articolare l'osservazione del business all'interno delle fasi dei cicli economici dei prodotti/servizi che considerano:

- la fase di lancio;
- la fase di sviluppo;
- la fase di maturità;
- la fase del declino;
- la fase del post declino.

Nelle nostre imprese di micro, piccola e media dimensione spesso non si tiene conto che i cicli economici si esauriscono e non si gestisce per tempo la gestione di un portafoglio di business per diversificare i rischi e dare continuità all'impresa scommettendo su un nuovo progetto.

In effetti, quando il business si trova nella fase di maturità l'errore tipico che si commette è quello di continuare ad investire in capacità produttiva per seguire un trend crescente di mercato senza considerare l'eventualità che quel settore sia di prossimo esaurimento e quel mercato riduca il proprio assorbimento. L'effetto che si determina è spesso una crescita dell'indebitamento per l'acquisizione di nuovi investimenti strutturali confidando su flussi prospettici di natura reddituale (aumento del fatturato interpretando trend storici) che se non si determineranno nella misura attesa genereranno un deficit di tesoreria che via via incideranno sulla sostenibilità del debito.

L'attenzione che deve essere esercitata è la continua ricerca di nuovi business in espansione per poter rimpiazzare quelli in esaurimento. Tale considerazione, per certi versi ovvia, si scontra con una cultura spesso conservatrice di una classe imprenditoriale che non è sempre propensa a cambiare prospettive di crescita per sostenere in modo adeguato il rimborso del debito.

LE ESPERIENZE DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Letizia Dall'Omo, Oreste M. Calliano

1. Le varie definizioni di sovraindebitamento 2. Le varie tipologie di sovraindebitamento 3. I vari modelli europei 4. Il fallimento nel Regno Unito 4.1. Lo sviluppo della normativa 4.2. Riorganizzazione, sollievo e cancellazione dei debiti 4.3. I dati socio-economici 5. La Loi Neiertz in Francia e le riforme successive 5.1. Dal risanamento dei debiti alla loro cancellazione 5.2. I dati socio-economici 6. La procedura tedesca e i requisiti per l'accesso 6.1. Il regolamento sull'insolvenza 6.2 La legge fallimentare tedesca del 1999 6.3 Le tre fasi del procedimento di insolvenza del consumatore 6.4 Le proposte di riforma e la Legge sull'insolvenza del 2004 6.5 I dati socio-economici 7. Il Regolamento CE 1346/2000 8. Una particolare tipologia di Forum Shopping: il turismo fallimentare 9. La direttiva sul credito al consumo e il sovraindebitamento del consumatore europeo.

1. Le varie definizioni di sovraindebitamento

Per una analisi delle principali esperienze europee di gestione del sovraindebitamento del consumatore occorre partire da una prima distinzione fra due situazioni giuridiche diverse, che allo stesso tempo possono essere uno la conseguenza dell'altro.

Si ha **insolvenza** quando l'individuo non è in grado di far fronte alle proprie obbligazioni. Il consumatore può essere insolvente, ma non sovra indebitato, perché è in grado, anche grazie ad aiuti economici di membri della famiglia o di amici, di far fronte alle proprie obbligazioni, anche se in tempi più lunghi, pur continuando ad avere l'accesso a varie tipologie di concessione del credito. Ci si trova quindi in una condizione di impedimento temporaneo a far fronte in maniera puntuale ai propri debiti.

Si ha **sovraindebitamento** quando il consumatore, pur in passato solvente, in conseguenza dell'onere dei debiti contratti e del conseguente deterioramento delle sue condizioni economiche è impedito, in maniera duratura, a far fronte ai pagamenti. Il principale motivo per cui le legislazioni nazionali prevedono istituti, quali il fallimento, o altri tipi di procedimento concorsuale, quale il piano dei pagamenti, è legato alla volontà di evitare o ridurre le numerose conseguenze negative dell'insolvenza sui creditori e sul debitore¹

Talune normative operano una distinzione tra procedure rivolte ai privati e/o alle imprese; talaltre si rivolgono unicamente alle imprese e altre ai consumatori. Queste ultime normative sono state introdotte dai paesi europei dalla metà degli anni '80 a partire la normativa danese².

Quando si analizza il fenomeno del sovraindebitamento a livello europeo, il primo elemento da considerare è **la mancanza di una definizione giuridica di sovraindebitamento**³.

¹ COMITATO ECONOMICO SOCIALE, Parere del Comitato Economico e Sociale sul tema "Credito ed esclusione sociale in una società opulenta" (2008/C44/19), punto 2.4: "È in questo contesto che assume un significato particolare la questione dell'esclusione bancaria, con la quale si designa l'emarginazione sociale di tutti coloro ai quali, per diverse ragioni, è impedito l'accesso ai servizi finanziari di base"

²L.187/1984 che ha introdotto nella legge fallimentare danese (*Konkurslov*) il Consumer debt adjustment(*Gældssaneringslov*).

Il Report redatto dal *Group of Specialist for Legal Solutions to Debt Problems* nel 2007⁴ e presentato alla Commissione Europea, rilevò la mancanza di una definizione univoca di “sovraindebitamento” all'interno dell'Unione Europea. Suggerì quindi agli Stati membri di elaborarne una definizione uniforme che fosse applicabile alle disposizioni legislative nazionali. Il Rapporto, per favorire la successiva stesura delle raccomandazioni comunitarie, ha introdotto una prima definizione gius-economica di sovraindebitamento: “*Over-indebtedness should cover at least the situations where the debt burden of an individual debtor or a family continuously and/or on a long term basis exceeds its payment capacity, resulting in systematic difficulties, and sometimes in failure, to pay the creditors*”⁵.

Invece secondo un rapporto del Conseil National du Crédit⁶, si è di fronte ad una situazione di sovraindebitamento quando almeno il 60%, approssimativamente, del reddito permanente del soggetto, è caratterizzato da debiti.

Si constata come le due definizioni siano diverse anche se individuano lo stesso tipo di problema, ossia una predominanza di lungo termine dei debiti sul totale dei redditi posseduti.

Il documento della Commissione Europea “*Towards a common operational European definition of over-indebtedness*” del 2008⁷, già nella sua introduzione, oltre a rimarcare lo sviluppo del fenomeno del sovraindebitamento in Europa, rileva la mancanza di una definizione universale di sovraindebitamento.

Il termine *over-indebtedness* è stato in alcuni casi ravvicinato a quello di *over-commitment* (letteralmente eccesso di impegni/obbligazioni): *in economics, the situation of over-commitment (this term is used synonymously with ‘over-indebtedness’) can be described as a temporary or permanent disequilibrium in the budget of a household resulting from expected or unexpected expenditure increases or from the household’s income decreases. Over-commitment can arise from sudden shocks to expenditure or income flows or it might cumulate over time. It is important to note that this situation can arise for any household in any income bracket, but some might be more at risk than others. In addition, on the social and psychological level, over-indebtedness can have severe consequences for the affected individuals.*

L'importanza del tema è stata sottolineata poi dal CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo) in un parere sul “*Sovraindebitamento delle famiglie*”⁸ in cui si rilevava la necessità di una armonizzazione europea, obiettivo sin’ora non completamente raggiunto.

³Tutti i paesi europei forniscono invece una definizione di insolvenza. Vedi REIFNER U.-KIESILÄINEN J.-HULS N.-SPRINGENEER H., (2003), *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union*, Contract Reference No. B5- 1000/02/000353, Final Report, September 2003, pp.18-19, Tabella 2

⁴Il rapporto completo è disponibile all'indirizzo http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CJSDEBT/CJ-S-DEBT%20_2006_%206%20e%20Final%20-%20web%20version.pdf 20, pp. 21 21

⁵Strasbourg, 18 January 2007, Final Activity Report, Group of Specialist for Legal Solutions to Debt Problems.

⁶Con la legge n. 89-1010 del 31 dicembre 1989, la Francia si è dotata di uno strumento, amministrativo e giudiziario, volto a regolare il fenomeno del “sovraindebitamento” (*surenndettement*) dei singoli e dei nuclei familiari per passività non professionali. L’article L. 330-1 del *Code de la Consommation* stabilisce che “*La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci*”.

⁷Il documento è disponibile all'indirizzo http://www.oee.fr/files/study_overindebtedness_en.pdf

⁸COMITATO ECONOMICO SOCIALE, Parere del Comitato Economico Sociale sul tema “Sovraindebitamento delle famiglie”, (2002/C 149/01), punto 2.4: “Tenendo conto del principio di sussidiarietà nonché della nuova formulazione dell’articolo 153 del Trattato di Roma e dell’articolo 34 del Trattato di Amsterdam, è non solo possibile ma assolutamente indispensabile, ai fini di un’efficace realizzazione del mercato interno, adottare un approccio armonizzato a livello comunitario degli aspetti prettamente giuridici del sovraindebitamento delle famiglie”

Il CESE ha constatato che gli aspetti economici non emergevano esclusivamente nei rapporti tra debitore e creditore. Il non essere più in grado di far fronte agli impegni già assunti può infatti costringere il debitore a rinunciare ad ulteriori acquisti, anche se necessari, con conseguenze sull'economia del paese. Oppure potrebbe costringere il consumatore a fare ricorso a prestiti non legali e quindi gravati da interessi usurari, che possono anche raggiungere il 150-200 % dell'importo prestato. O ancora il consumatore potrebbe essere spinto a cercare altre fonti di reddito non "ufficiali" e non legali, andando così ad aggravare le problematiche del lavoro nero.

I risvolti giuridici poi apparivano legati alla necessità, per il legislatore che preveda degli strumenti per la risoluzione delle controversie di sovra indebitamento, di superare il principio "pacta sunt servanda" presente in varie forme in tutti gli ordinamenti europei. Il superamento o l'attenuazione di tale principio è strutturalmente legato alla possibilità per i legislatori nazionali di disciplinare le varie procedure di riduzione o ristrutturazione dei debiti del consumatore sovra indebitato.

Infine il CESE constatava che sotto il profilo sociale il sovra indebitamento ha effetti non solo sul debitore, ma anche sugli altri membri della famiglia in quanto può comportare una loro esclusione sociale.

2. Le varie tipologie di sovra indebitamento

Poiché le cause del sovra indebitamento possono essere le più varie occorre procedere ad alcune distinzioni per elaborare una tassonomia; una prima distinzione è quella tra sovra indebitamento attivo e passivo.

Il sovra indebitamento attivo trova la sua causa scatenante nella assunzione di debiti, da parte del consumatore, in maniera incontrollata senza aver posto attenzione al livello dei redditi disponibili, attuali e futuri, con la conseguente incapacità di rimborso. La mancanza di controllo sull'assunzione dei debiti può essere causata, tra le altre, da campagne pubblicitarie aggressive, dall'immediata disponibilità di denaro attraverso l'utilizzo di carte di credito o da politiche «blande» nella concessione del credito al consumo. Il soggetto è spinto, anche dall'esterno, a fare acquisti, per mantenere il proprio stile di vita inalterato e per adeguarsi a quello degli altri con conseguente acquisto di beni e/o servizi in realtà non necessari.

Il sovra indebitamento passivo ha cause estranee alla volontà e al comportamento responsabile del soggetto. Si realizza in situazioni impreviste e catastrofiche che determinano un'incapacità sopravvenuta di fare fronte ai debiti a seguito di una riduzione del reddito (causata da disoccupazione, malattia, incidente, morte, separazione dal coniuge) o è causata da contingenze che pur essendo prevedibili, oltrepassano le capacità di valutazione e di previsione del consumatore medio (es.: aumento dei tassi di interesse, specie dei mutui ipotecari, riduzione del valore dei risparmi investiti).

Oltre al sovra indebitamento attivo e passivo è possibile individuare una terza categoria di sovra indebitamento. Si tratta **del sovra indebitamento c.d. differito**. Esso si realizza quando in presenza di determinate condizioni il consumatore si trova momentaneamente nella impossibilità di far fronte ai propri debiti, pur essendo in grado, una volta cessata la condizione temporanea, di adempiere: il sovra indebitamento si realizza in quanto il consumatore non riesce più a sostenere, sia pure momentaneamente le spese correnti. Le condizioni che portano a tale situazione si hanno quando il debitore, contando su entrate normali si trova costretto a sostenere altri membri del nucleo familiare (figli oltre il compimento del trentesimo anno di età nell'impossibilità di trovare un

impiego, anziani bisognosi di cure e assistenza) o che ritornano nelle famiglie d'origine a seguito di separazione coniugale o di divorzio. Una seconda ipotesi si ha nel caso di nuclei familiari i cui consumi sono superiori a quelli sostenibili con i soli redditi da lavoro, ma che vengono effettuati grazie al contributo di una o più persone anziane conviventi (pensioni, redditi immobiliari). La famiglia si trova in una situazione di rischio in quanto nel futuro, quando queste entrate di sostegno reddituale verranno a mancare, sarà nella condizione di non essere più in grado di rispettare i propri impegni.

Un'altra distinzione significativa è quella tra le varie tipologie di debitori⁹:

a) Soggetti che si trovano involontariamente in una situazione che porta improvvisamente a trasformare il tenore di vita (disoccupati, divorziati, malati gravi o cronici);

b) Soggetti che inconsapevolmente diventano sovraindebitati (chi fa largo utilizzo di strumenti di credito senza aver predisposto un budget debitorio);

c) Soggetti in situazione di "povertà", costretti ad accedere al credito, spesso usurario, per mantenere uno stile di vita di sussistenza;

d) Soggetti che volontariamente si indebitano (giocatori compulsivi) o che tendono ad ingannare i creditori.

3. I vari modelli europei

Poiché non è stata sin'ora elaborata a livello comunitario una direttiva di armonizzazione delle legislazioni nazionali in tema di procedure di gestione del sovraindebitamento del consumatore si mantengono quindi, a livello europeo, discipline non armonizzate, anche se numerosi sono gli elementi comuni tra le varie esperienze dei principali paesi europei.

Le regolamentazioni applicate a livello europeo erano in origine rivolte per lo più ad una tutela del consumatore nella fase che precede il sovra indebitamento, tramite il controllo sull'accesso e sulle condizioni di erogazioni del credito in particolare nei casi di pagamento di prestazioni sanitarie e assistenziali. Ciò fa emergere un primo elemento che differenzia le normative europee da quella statunitense, in cui vi è un minor intervento pubblico nel mercato dei servizi sanitari e politiche sociali meno universali.

Le differenze tra le varie disposizioni nazionali sono riconducibili ai diversi approcci adottati in tema di sovraindebitamento. Un primo prevede il **fallimento del consumatore** (*Consumer Bankruptcy*). Si tratta di un approccio presente specialmente negli ordinamenti di Common Law, inglese, irlandese e scozzese, che porta alla completa esdebitazione del consumatore.

Il secondo approccio ha come finalità la **riduzione dei debiti** (*Consumer Debt Mitigation*) o la **ristrutturazione dei debiti** (*Consumer Debt Adjustment*), approccio maggiormente rivolto a tutelare la condizione sociale del consumatore .

Da una sintetica panoramica della normativa prevista in alcuni Stati europei, così come descritta dal Rapporto su *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union* del

⁹REIFNER U.-KIESILAINEN J.-HULS N.-SPRINGENEER H, 2003, Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union, Final report , http://www.iaclaw.org/Research_papers/iff_OverindebtednessandConsumerLaw.pdf

settembre 2003¹⁰, emerge come sin dalla **definizione della situazione di sovraindebitamento** il problema venga impostato in maniera diversa:

Danimarca: si tutelano i debitori senza attività/proprietà che sono costretti ad una situazione di indebitamento permanente.

Finlandia: l'insolvenza è una situazione permanente, oltre la temporanea impossibilità per il debitore di pagare i debiti in scadenza. La valutazione della capacità di pagare del debitore è valutata in relazione a:

- i fondi ricavabili dalla liquidazione dei beni del debitore;
- il reddito del debitore e il suo guadagno potenziale, considerandone l'età e le capacità lavorative;
- le spese di sussistenza del debitore;
- la responsabilità del debitore;
- tutte le altre circostanze che influenzano la situazione finanziaria del debitore.

Svezia: l'*Adjustment of Debts Act* (1994) considera oltre alla temporanea impossibilità di pagare i debiti assunti, la presenza di ragioni speciali per garantire il buon esito dell'aggiustamento. Si fa riferimento alle cause del sovraindebitamento e agli sforzi compiuti dal debitore per superarle, al meglio delle proprie possibilità (*best efforts*).

Francia: si considera la manifesta impossibilità per il debitore, in buona fede, di soddisfare i debiti in scadenza. I debitori sono sovraindebitati se il pagamento dei debiti riduce il reddito minimo disponibile.

Un'ulteriore differenza esistente tra le varie normative è relativa ai **soggetti a cui ci si rivolge** per attivare le procedure. Alcuni paesi prevedono che il soggetto coinvolto, sia il debitore che il creditore, si rivolga al Ministero della Giustizia (Austria, Germania, Olanda e Svezia), altri al Ministero dell'Economia e Finanza (Italia, Belgio, Francia, Grecia) altri ancora al Dipartimento dei consumatori (Portogallo, Spagna). In altri casi è stata creata una figura specifica all'interno del Ministero degli Affari Sociali (Lussemburgo, Germania, Olanda, Irlanda, Spagna).

Il sovraindebitamento può avere cause di diverso genere ed è per questo che le legislazioni dei paesi si focalizzano su **diverse soluzioni** al problema. Alcune sull'asimmetria di informazioni a disposizione del fornitore del bene/servizio e del consumatore (*information approach*), altre sul razionamento della concessione di credito alle persone non "meritevoli" (*cash society approach*), altre estendono la tutela ai casi di credito concesso da personale non specializzato e/o scrupoloso (*responsible lending approach*).

Altri approcci giuseconomici, partendo dall'accettazione del sovraindebitamento come normale strumento di marketing nella competizione fra imprese, tendono a gestirlo con gli strumenti del mercato (*bankruptcy approach*), o adattando i contratti di credito agli inevitabili rischi sociali che possono produrre (*social consumer protection approach*).

I risultati gius-economici raggiungibili possono portare alla prevenzione delle situazioni di sovraindebitamento, al risarcimento per le conseguenze negative prodotte, alla riabilitazione dopo una fase di sostegno o all'esclusione da futuri accessi al credito.

Rilevante è che, dopo la prima fase sperimentale, solo poche legislazioni tengono in forte considerazione il concetto "pacta sunt servanda", secondo il quale i contratti devono essere onorati, il che renderebbe impossibile prevedere soluzioni che portino alla parziale o completa esdebitazione

¹⁰http://www.iaclaw.org/Research_papers/iff_Overindebtednessand_ConsumerLaw.pdf - REIFNER U.-KIESILAINEN J.-HULS N.-SPRINGENEER H., (2003), *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union*, Contract Reference No. B5- 1000/02/000353, pp. 19 ss.

del debitore-consumatore. Molte legislazioni considerano il sovraindebitamento non come un caso di inadempimento contrattuale, ma come un fenomeno sociale, causato anche dalla prassi contrattuale del creditore, che non ha deliberatamente considerato quanto meno non è stato in grado di considerare, le effettive condizioni economiche del consumatore.

Al riguardo sono stati identificati tre modelli di approccio ¹¹:

Modello nordico: i paesi appartenenti a tale modello, sono stati i primi a valutare se fosse giusto e possibile superare il principio dell'inviolabilità degli obblighi contrattuali, al fine di prevedere un "fallimento personale" nei casi di constatata buona fede del debitore, negando tale possibilità a chi ha manifestato comportamenti di mala fede, quali l'accumulo di grandi quantità di debito prima di aver tentato di sanare i debiti pregressi o non avendo compiuto sforzi adeguati.

Modello germanico: (originariamente sviluppato in Germania, Austria ed Estonia), che, in contrapposizione con il modello precedente, permette a qualsiasi consumatore di accedere alle procedure, gestite sulla base di regole certe, tra cui l'elaborazione di un piano di ristrutturazione.

Modello romanico: è l'approccio storicamente sviluppato in Francia e Benelux (e ora abbandonato), secondo il quale, se gli accordi volontari vengono rispettati, i giudici hanno discrezionalità nel definire l'esito del processo; gli svantaggi emersi attengono alla eccessiva lunghezza dei piani di pagamento nonché alla difficoltosa applicabilità delle condizioni di esdebitazione.

4. Il fallimento nel Regno Unito

4.1 Lo sviluppo della normativa

I principi che regolano il fallimento individuale e societario sono disciplinati in Inghilterra dall'*Insolvency Act* e dalle *Insolvency Rules* del 1986. Essi sono stati oggetto di modifiche da parte della Sezione 10 dell'*Enterprise Act* del 2002.

Di tutte le procedure europee di fallimento del consumatore, quella in vigore nel Regno Unito si avvicina di più alla disciplina statunitense, anche se appare molto più rigorosa nei confronti del consumatore. L'obiettivo della normativa è quello di consentire un nuovo inizio (*fresh start*) al consumatore "ripulito" dai debiti.

Il *discharge* dai debiti, a differenza di quanto previsto nel modello nordamericano, non è quindi un risultato né necessario, né immediato, né gratuito.

Il non-automatismo del *discharge* nel Regno Unito deriva da una maggiore regolamentazione dei contratti di credito, nonché dal recepimento delle normative comunitarie e dalla minore diffusione degli strumenti di credito al consumo. Il recepimento della direttiva 2008/48/CE, non ha in realtà portato grandi cambiamenti, in quanto sin dal 2006 con il *Consumer Credit Act* si era già provveduto ad introdurre maggiori restrizioni, obblighi e responsabilità nei confronti dei prestatori di credito.

Il periodo di tempo limitato in cui ottenere l'esdebitazione, 3 anni, oggetto poi della riforma del 2002 che lo ha ridotto a 2 anni, era stato imposto per dare la possibilità al fiduciario di raccogliere fondi tramite la vendita dell'immobile del fallito.

¹¹J.J.Kilborn, Expert Recommendations and the Evolution of European Best Practices for the Treatment of Overindebtedness, 1984-2010 <http://www.wsnp.rvr.org/pdf/Kilborn%20consumer%20paper.pdf>

Pene più severe vengono, poi, inflitte al debitore nel momento in cui si ritenga che egli sia giunto alla richiesta di fallimento a causa di comportamenti sconsiderati.

Nel sistema inglese, fin dalla sua introduzione con lo *Statute* del 1705, il fallimento era visto come un evento estremamente negativo, che imponeva la marginalizzazione del debitore fallito dalla società. Tale approccio sanzionatorio non è stato del tutto abbandonato e lo si ritrova nella regola che impone al debitore fallito che richieda un finanziamento superiore a 250 £, di informare il finanziatore del proprio “status di fallito”, rischiando così di vedersi rifiutata la richiesta, oppure di ottenerla a condizioni più onerose.¹²

La **distinzione tra debitore onesto e disonesto** è stata introdotta dall'*Enterprise Act* del 2002. Il debitore onesto è colui il quale si trova nella condizione di insolvenza per atti non volontari, indipendenti da sue scelte dirette.

Se il curatore ritiene che il comportamento di un debitore in fallimento sia stato disonesto o riprovevole, riferirà il fatto al tribunale e richiederà l'esecuzione di un **BRO (*Bankruptcy Restriction Order*)**. Il Tribunale può emettere il BRO che limita l'accesso al credito e la partecipazione a pubblici uffici per la durata dai 2 ai 15 anni.

Nella Sezione 256 dell'*Enterprise Act* viene previsto per i debitori cd. onesti il **discharge** automatico, trascorso massimo un anno dall'attivazione della procedura; invece nelle ipotesi di *culpable debtor* il periodo di attesa del discharge può essere esteso fino ad un massimo di 15 anni.

Nel Regno Unito, come è noto, sia il debitore che il creditore possono presentare istanza di fallimento nel momento in cui il debitore risulta inadempiente.

Tale normativa non si applica in modo uniforme in tutto il Regno Unito; la procedura applicata in Inghilterra e Galles differisce rispetto a quella della Scozia e dell'Irlanda del Nord.

Le tipologie fallimentari sono differenziate a seconda che il debitore sia una società di persone, un imprenditore individuale, un professionista o una persona fisica (**fallimento individuale**).

Al piccolo debitore è concessa anche la possibilità di evitare la dichiarazione di fallimento mediante la proposta di un concordato preventivo che deve essere approvata in sede giudiziale da almeno il 75 % dei creditori.

Per il debitore insolvente è previsto anche il ricorso alternativo al fallimento, quali la conclusione di un **accordo con i creditori** per ottenere una esdebitazione parziale. L'accordo può essere:

- 1) formale, cioè vincolante per tutti i creditori che ne sono informati
- 2) informale, non vincolante per i creditori non accettanti.

4.2. Riorganizzazione, sollievo e cancellazione dei debiti

Con il termine *insolvency* in Inghilterra e Galles si intende alternativamente sia la disponibilità di beni insufficienti al soddisfacimento di tutti i debiti sia l'incapacità di soddisfare completamente le proprie obbligazioni.

Vari sono nel Regno Unito i metodi alternativi al fallimento a cui un consumatore insolvente può far ricorso: si distingue tra quelli che portano ad una *Debt-Reorganisation*, quelli che portano ad un *Debt Relief* ed infine quelli che portano ad una *Debt Cancellation*. La differenza tra i metodi di *Debt Relief* e di *Debt Cancellation* consiste nel fatto che nel primo caso si ottiene la cancellazione

¹²CERINI D., *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012, pp. 276-277.

del debito a seguito di pagamenti parziali ai creditori, mentre nel secondo caso si può ottenere la cancellazione integrale dei debiti.

Tra i metodi volti alla ristrutturazione dei debiti si ha la re-ipoteca, la riorganizzazione dei debiti, la negoziazione con i creditori ed il piano di gestione dei debiti (*Debt Management Plan* – DMP).

La **re-ipoteca** ha come obiettivo la soddisfazione primaria dei debiti legati alla casa/alloggio.

In questa fase vi è spesso il supporto della *Financial Conduct Authority*¹³ che tende ad evitare che il prestatore del servizio di credito spinga il debitore a trovarsi di fronte ad una situazione che porti ad un pignoramento. Ciò può avvenire con la modifica del contratto di finanziamento, alla ricerca di un tasso di interesse migliore, con l'estensione della durata del contratto oppure con il cambiamento del tipo di strumento creditizio utilizzato.

Una diversa soluzione di riorganizzazione dei debiti, prevede di far affluire tutti i debiti esistenti in un nuovo prestito più facilmente gestibile, connotato da condizioni economiche migliori.

Una terza alternativa prevede la rinegoziazione diretta dei debiti tra debitore e creditori. Si tratta dell'opzione che porta ai maggiori risultati positivi e permette, tramite l'accordo con i creditori, di rendere più gestibile la gestione dei debiti. Viene proposta la redazione di un piano di ripianamento dei debiti. Non esistendo però una procedura standardizzata al riguardo si procede ad una semplice modifica della gestione dei debiti attraverso un piano dei pagamenti sino alla loro estinzione.

Il *Debt Management Plan* (DMP) prevede l'adozione di varie tecniche di gestione dei debiti: uno è il c.d. *Credit Card Shuffle* che permette di ridurre i debiti da credito al consumo tramite carte di credito, annotando tutti i debiti e tassi di interesse presenti su ciascuna carta di credito e iniziando col pagamento dei debiti più elevati.

Una seconda tecnica consiste nella **consolidazione dei debiti**, ossia l'attivazione di un nuovo prestito al fine di pagare i debiti precedenti. Tra i vantaggi di questa tecnica c'è la possibilità di ottenere tassi di interesse inferiori rispetto ai precedenti. Questa opzione non è però attivabile da parte di tutti i sovraindebitati perchè taluni prestiti sono disponibili solo per chi è proprietario di una abitazione da cui il prestito è garantito.

Altra tecnica a disposizione è lo *Snowball Method* che prevede di fare piccoli pagamenti per ogni debito contratto e di usare il denaro extra che si risparmia ogni mese per pagare i debiti di minor entità.

L'ordine amministrativo o *County Court Administration Order* (CCAO) è un procedimento che permette la cancellazione di tutti i debiti dopo alcuni pagamenti parziali da parte del debitore. Tale procedimento è disciplinato dal County Court Act del 1984¹⁴.

Non è attivabile da tutti i creditori poiché sono previsti requisiti specifici: la presenza di debiti inferiori a 5000 £ e che almeno uno dei debiti sia soggetto a procedura giudiziaria.

La domanda deve essere presentata presso la corte di competenza e da quel momento, se la richiesta è accettata, l'ordine amministrativo è supervisionato dalle corti e dà l'opportunità di trasformare i debiti in singoli regolari pagamenti.¹⁵

¹³La FCA ha l'obiettivo di far sì che i consumatori utilizzino i servizi finanziari con fiducia e che siano disponibili prodotti che soddisfino le loro esigenze. Per raggiungere questo obiettivo, l'autorità regola il comportamento delle imprese e dei consulenti finanziari in modo che i mercati e sistemi finanziari restino solidi, stabili e trasparenti. Tutte le informazioni sull'attività della FCA sono disponibili nel sito <http://www.fca.org.uk/>

¹⁴Il testo dell'atto è disponibile all'indirizzo <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/28>

¹⁵Il pagamento singolo viene fatto nei confronti della corte, che poi si occupa di ripartire le somme.

Una conseguenza negativa dell'accesso a tale procedimento da parte del consumatore è che il *rating* per l'accesso al credito diminuisce e dunque vi possono essere difficoltà a richiedere nuovi finanziamenti.

Le **procedure di cancellazione dei debiti** sono previste dall'*Insolvency Act* del 1986, che ne individua due alternative: il fallimento e la procedura IVA. A questi è stata aggiunta una terza procedura nel 2009 la **procedura fallimentare semplificata**, di tipo amministrativo, con cui si può ottenere la cancellazione totale dei debiti. I requisiti per accedervi sono che i debiti non siano eccedenti le 15.000 £ e che il richiedente abbia entrate limitate e non sia proprietario di immobili.

Il **Debt Relief Order** (DRO) viene emesso dalla Corte fallimentare solo su iniziativa del debitore. Tale procedimento è previsto solo in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord. In Scozia è attivabile una procedura analoga denominata *LILA Bankruptcy*.

Il debitore deve presentare domanda tramite un consulente del debito autorizzato¹⁶, che dà un supporto per la compilazione delle pratiche burocratiche. Oltre al limite dei debiti pari ad un massimo di 15.000 £, il debitore non deve avere assets superiori a 300 £, avere meno di 50 £ di reddito risparmiato ogni mese, aver lavorato o vissuto in Inghilterra o Galles negli ultimi 3 anni e non aver fatto richiesta di DRO negli ultimi 6 mesi.

Il costo da sostenere per l'attività del consulente è pari a 90 £. Si tratta di una somma limitata, in quanto il procedimento si applica a quei debitori che sono privi di disponibilità economiche.

L'ordine è cancellato se le finanze del debitore migliorano o in caso di mancanza di collaborazione con il consulente.

L'iscrizione del DRO avviene sull' *Individual Insolvency Register* e la cancellazione dell'iscrizione avviene dopo 3 mesi dalla conclusione della procedura¹⁷.

La fascia di popolazione che richiede maggiormente l'accesso a tale procedura risulta essere quella dei **giovani da 25 a 34 anni**¹⁸. Uno dei motivi di questo fenomeno sembra essere causato dai prestiti studenteschi, che non potendo essere coperti dal DRO, portano i debitori a concentrare la maggior parte del reddito al pagamento del prestito, sacrificando gli altri debiti.

La procedura denominata **Individual Voluntary Agreements** (I.V.A.) prevista nel *Chapter VIII* dell'*Insolvency Act* è un'alternativa formale alla procedura di fallimento. Permette di giungere ad un accordo con i creditori e anche di mantenere la proprietà dell'immobile. Solitamente tale opzione è limitata ai debitori che non posseggono garanzie.

Si tratta di una modalità più flessibile rispetto al fallimento; porta alla predisposizione di un accordo negoziabile tra le parti. In tale procedimento il ruolo della Corte è marginale, limitandosi alle attività di supervisione, in quanto la negoziazione è svolta da un curatore (*Nominee*).

Il piano predisposto dal curatore viene presentato ai creditori, ed in caso di voto favorevole il curatore si trasforma in amministratore del procedimento IVA. Se il 75% dei creditori non è favorevole alla proposta, il curatore predispone un nuovo piano da ripresentare ai creditori. Rispetto al fallimento ha dei costi inferiori, in quanto la Corte e il curatore fallimentare della Corte non sono coinvolti.

¹⁶Tra questi consulenti si può nominare il Money Advice Trust (MAT) <http://www.moneyadvice.trust.org/section.asp?sid=1>; e il Consumer Credit Counselling Service (CCCS) <http://www.stepchange.org/>

¹⁷Un elenco dei casi di insolvenza in Inghilterra e Galles è disponibile all'indirizzo <https://www.gov.uk/search-bankruptcy-insolvency-register>

¹⁸Sul tema della difficoltà giovanile nel far fronte ai debiti vedi **OSBORNE H.**, (2011), *Young people biggest users of debt relief orders, figures reveal*, in *The Guardian*, 29 Dicembre <http://www.guardian.co.uk/money/2011/dec/29/debt-relief-orders-young-biggest-users>

Se nessuna delle alternative esaminate viene presa in considerazione, o è efficace, il debitore può fare domanda di dichiarazione di fallimento. Tale possibilità, prevista dal *Chapter IX dell'Insolvency Act*, è attivabile dai residenti nel Regno Unito; dai debitori completamente insolventi; dai creditori di un importo pari o superiore a 750 £; dal debitore stesso nel caso non sia rispettato l'accordo I.V.A.

Come nel Bankruptcy Code, anche nell'Insolvency Act sono previste delle eccezioni con riferimento ai beni che possono essere o meno soggetti alla liquidazione. Rientrano in questo ordine i beni necessari per lo svolgimento del lavoro del debitore e per la casa. Tutti gli altri beni di valore, quindi compresa anche la casa, possono essere oggetto di liquidazione¹⁹.

Emergono differenze di fondo tra l'I.V.A. e il fallimento: la prima è legata alla durata della procedura, che può arrivare anche sino a 5 anni, la seconda è il costo elevato, generato dalla spesa per l'attività del *Nominee*. Inoltre il fallimento del consumatore non è applicabile per ripagare i debiti studenteschi, le multe, il mantenimento familiare, i prestiti non assicurati, i debiti fraudolenti,

Un altro aspetto negativo è costituito dal fatto che i dati del fallito sono pubblicati online, nella stampa locale e nazionale e il rating personale per la richiesta di credito nel futuro ne viene influenzato²⁰.

La procedura di cancellazione dei debiti è stata riformata dall'*Enterprise Act* del 2002, in vigore dal 1° Aprile 2004. Attualmente permette di ottenere il *discharge* dopo un solo anno, a meno che il curatore o il fiduciario ritenga di dover fare ulteriori indagini riguardo il comportamento del debitore. Una volta autorizzato il *discharge* al debitore è vietato accumulare debiti superiori a 500 £ e viene inibita l'attività imprenditoriale per un periodo da 2 a 15 anni.

Il Regno Unito prevede quindi una varietà di soluzioni amichevoli e stragiudiziali che portano ad una ristrutturazione dei debiti o persino alla cancellazione integrale dei debiti residui.

Il consumatore sovraindebitato ha quindi a disposizione molteplici "scialuppe" attraverso cui può cercare di raggiungere la riva, riassetando la propria condizione economica. Occorre comunque sottolineare che lo storico approccio sanzionatorio delle procedure fallimentari permane.

Tuttavia occorre rilevare che, a causa della efficacia e rapidità delle procedure il Regno Unito sia diventato la meta principale del fenomeno denominato *Bankruptcy Tourism*.

4.3. I dati socio-economici

Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi alle procedure di fallimento attivate nel Regno Unito a partire dal 2003, anno successivo all'introduzione dell'*Enterprise Act* e poi dal 2009 a seguito dell'introduzione della procedura del *Debt Relief Order*.

Dalla lettura di questi dati è facilmente verificabile come il numero di procedure secondo il *Bankruptcy Order* sia stato superato da quello relativo alle procedure I.V.A. Crescita simile è quella sviluppatasi dalle procedure di *Debt Relief Order*.

I dati coprono il periodo che va dal 2003 al 2012.

¹⁹I beni che non possono essere oggetto di liquidazione possono essere riassunti: macchina, vestiario, beni personali, beni per svolgere la propria attività/lavoro e beni necessari per la vita (elettrodomestici e arredamento).

²⁰Tale informazione rimane nel report per la richiesta di credito per 6 anni. Trascorso questo tempo si può richiedere la cancellazione dell'informazione. Il soggetto fallito è legalmente obbligato a dichiarare la bancarotta sulle domande di prestito o mutuo.

Tabella 1.1: Individual Insolvencies: 2003-2012.

Anno	Totale	Bankruptcy Order	%	D.R.O.	%	I.V.A.	%
2003	35.604	28.021	78,70	-	-	7.583	21,30
2004	46.652	35.898	76,95	-	-	10.753	23,05
2005	67.584	47.291	69,97	-	-	20.293	30,03
2006	107.288	62.956	58,68	-	-	44.332	41,32
2007	106.645	64.480	60,46	-	-	42.165	39,54
2008	106.544	67.428	63,29	-	-	39.116	36,71
2009	134.142	74.670	55,66	11.831	8,82	47.641	35,52
2010	135.045	59.173	43,82	25.179	18,64	50.693	37,54
2011	119.941	41.876	34,91	29.009	24,19	49.056	40,90
2012	109.477	31.756	29,01	31.027	28,34	46.694	42,65

D.R.O.=Debt Relief Order I.V.A.= Individual Voluntary Arrangement

Fonte: Gov.Uk, 1 Febbraio 2013

Il primo dato rilevante è il numero totale di procedure individuali attivate. Nell'arco di 10 anni, dal 2003 al 2012, il numero è triplicato, passando da circa 35.000 procedure a circa 109.000. A seguito poi dell'introduzione del procedimento I.V.A., il numero di *Bankruptcy Order* è andato via via diminuendo, ancora più a seguito dell'introduzione del *Debt Relief Order* del 2008.

In corrispondenza della crisi economica del 2007, non si registra un aumento considerevole delle richieste di attivazione di una delle procedure di insolvenza, fenomeno che però si realizza a fine dell'anno successivo nel 2008, con un incremento pari circa al 26 % rispetto all'anno precedente.

Verso la metà del 2009 si osserva la diminuzione delle procedure di *Bankruptcy Order*, mentre verso la metà del 2010 il loro numero pareggia quello delle procedure I.V.A. A partire da questo momento il numero di procedure di *Bankruptcy Order* continua un trend in negativo.

Procedimento contrario si osserva per le procedure introdotte rispettivamente nel 2002 e nel 2008. Il procedimento I.V.A. sembra aver preso il posto di quelle di tipo *Bankruptcy Order* visto il costante aumento nel corso degli anni. Il *Debt Relief Order*, a partire dalla sua introduzione nel 2008 ha visto anch'esso una costante crescita, raggiungendo il numero di procedure di *Bankruptcy Order* nel 2012.

Nell'anno 2013-2014 (2[^] trimestre 2013-1[^] trimestre 2014) il numero di insolvenze si è mantenuto costante, 101.009, con un leggero aumento del 5,1% all'inizio del 2014.

	Number of insolvencies					% change – 2014
	2013 Q2	2013 Q3	2013 Q4	2014 Q1 r	2014 Q2 p	2013 Q2
Total Individuals	25.728	26.035	24.305	24.941	27.029	5.1
Bankruptcy orders	6.480	6,009	5.409	5.681	5.452	-15,9
Debt Relief orders	7.132	6,632	6.563	6.549	7.006	-1,8
Individual voluntary arrangements	12.116	13.394	12.333	12.711	14.571	20,3

Source: Insolvency Service 2014.

Rilevante è però la diminuzione dei *Bankruptcy Orders* del 15,9% in rapporto al forte aumento degli *Individual Voluntary Agrrements*, + 20,3%, che evidenzia una significativa tendenza allo sviluppo di accordi con i creditori volte a realizzare lo start refresh.

5. La Loi Neiertz in Francia e le riforme successive: dal risanamento dei debiti alla loro cancellazione

Il 31 Dicembre 1989 venne adottata la Loi n° 89-1010, o *Loi Neiertz*, per la disciplina del *surendettement*²¹ che ha aggiunto al Codice del Consumo francese le sezioni relative alla gestione delle situazioni di sovraindebitamento.

Inizialmente l'approccio prevedeva solamente la predisposizione di un piano di risanamento dei debiti, mentre non era prevista l'estinzione totale o parziale del debito²².

A seguito dell'aumento dei casi di sovraindebitamento coinvolgenti i soggetti privati a partire dal 1998 sono state introdotte modifiche all'istituto. La tutela del consumatore, nel corso degli anni, si è adattata alle nuove situazioni, sino ai miglioramenti apportati a seguito del recepimento della direttiva europea sul credito al consumo del 2008.

Con la Loi Neiertz del 1989 un **consumatore** che si trovi nella situazione di sovraindebitamento, ossia nell'impossibilità di far fronte alle obbligazioni assunte, può rivolgersi a una *Commission de surendettement*, presente sul territorio francese e coordinata dalla Banca di Francia, per iniziare una procedura, che, a differenza di quelle del Regno Unito, è gratuita. Occorre però che il sovraindebitamento sia permanente, non dovuto a situazioni temporanee e che la dichiarazione sia fatta in buona fede.

L'art. L.331-1 *Code de la Consommation* definisce il soggetto a cui la disciplina è rivolta, fa preciso riferimento al termine di "*particuliers*", ed esclude l'applicazione di tale procedura a soggetti diversi dal consumatore persona fisica. Possono accedere a tale procedura per i debiti non commerciali ed indipendentemente dal livello di redditi, i consumatori francesi e anche gli stranieri residenti in Francia, i soggetti che hanno la loro residenza principale sul territorio francese e che risiedono temporaneamente all'estero, i soggetti di nazionalità francese che risiedono stabilmente all'estero per i debiti contratti verso i creditori non-professionisti stabiliti nel territorio nazionale, gli artigiani, gli agricoltori e altri operatori professionali che hanno cessato da più di un anno la loro attività.

La disciplina francese sul *surendettement* prevede la constatazione del requisito della buona fede del debitore, volto a individuare una soluzione di equilibrio tra la volontà di far rispettare il diritto del creditore ad ottenere quanto a lui spettante e il dovere dello Stato di protezione del debitore in difficoltà²³. Poiché la presenza della **buona fede**, pur rilevante, è di difficile valutazione si fa riferimento sia al momento in cui viene stipulato il contratto sia al momento in cui il debitore deve effettuare i pagamenti.

La decisione della presenza della "buona/mala fede" del debitore non viene determinata dal giudice, ma da una *Commission de surendettement*. La composizione della commissione, che ha come obiettivo il raggiungimento di un accordo tra debitore e creditori, è molto varia: vi fanno

²¹Loi n°89-1010 du 31 decembre 1989 relative a la prevention et au reglement des difficultes liees au surendettement des particuliers et des familles. Le disposizioni correnti sono attualmente contenute nel Livre III, Title III del *Code de la Consommation*.

²²Niemi Kiesilainen J., *Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem*, 37, Osgood Law Journal, 1999, p. 483

²³CERINI D., "La disciplina francese", in *Sovraindebitamento e Consumer Bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012, pp. 363 ss.

infatti parte rappresentanti della prefettura, di associazioni dei consumatori, di un istituto di credito, del tesoro, del servizio imposte e tasse, della Banca di Francia, un avvocato e un assistente sociale.

Tale organo amministrativo, secondo l'esperienza che si è sviluppata negli anni, ha tendenzialmente determinato l'esistenza di malafede nei casi in cui i debiti sono stati contratti nella consapevolezza di non avere a disposizione le risorse sufficienti alla loro copertura.

Definire i campi e gli ambiti limite della buona fede è un procedimento difficoltoso e spesso la giurisprudenza si è concentrata sulla semplice definizione di mala fede²⁴.

La richiesta deve essere presentata davanti alla *Commission de Surendettement* territorialmente competente e deve contenere informazioni personali (quali la composizione del nucleo familiare), la composizione del reddito, un elenco dei crediti, i beni posseduti, le spese correnti (tasse, imposte, affitto/rata mutuo, assicurazione), estratti conto bancari, l'elenco completo dei debiti.

Tali documenti vengono utilizzati per calcolare la capacità di rimborso, per individuare l'importo necessario per sostenere le spese di sussistenza e per determinare l'indebitamento complessivo del debitore.

La segreteria della Commissione, passate 48 ore dal deposito della domanda, rilascia un certificato di deposito che deve essere consegnato dal debitore al *Fichier national des Incidents de remboursement des Credis aux Particuliers*²⁵.

A seguito dell'accoglimento della domanda si effettua l'iscrizione del debitore presso il *Fichier National des Incidents de Remboursment (FICP)*²⁶.

La Commissione può, come primo atto, imporre la sospensione di eventuali procedure esecutive a carico del consumatore sovra indebitato. Dopo aver valutato la situazione di sovra indebitamento la Commissione può optare per due differenti procedure:

a) la **negoziazione di un piano di risanamento standard** (*plan de redressement*) che ha la durata di 10 anni, che può portare ad una parziale cancellazione dei debiti e deve essere approvata sia dal debitore che dai creditori.

b) la **procedura di risanamento personale**, introdotta con la riforma del 2003. Il piano di risanamento personale opera come un vero e proprio fallimento civile e porta alla cancellazione dei debiti per quei consumatori che si trovino in situazioni economiche compromesse.

Le caratteristiche del piano di risanamento sono previste all'art. 4 “*Le plan peut comporter des mesures de report ou de reechelonnement des paiements des dettes, de remise des dettes, de reduction ou de suppression du taux d'interet, de consolidation, de creation ou de substitution de garantie. Le plan peut subordonner ces mesures a l'accomplissement par le debitur d'actes*

²⁴Secondo Cerini, si ha malafede sostanziale nei casi in cui l'indebitamento eccessivo sia stato realizzato volontariamente. Si ha invece malafede procedurale quando il debitore tenga, durante la procedura, comportamenti volti a nascondere parte del suo reddito per falsare la propria situazione, in vista della predisposizione del piano dei pagamenti.

²⁵Il FICP è stato creato nel 1989 nel quadro della Loi Neiertz, con un doppio fine: proteggere i consumatori contro il rischio di sovraindebitamento legato alla sottoscrizione di crediti di qualsiasi natura; proteggere gli istituti di credito (banche ed organismi di credito) contro il rischio di insolvenza dei loro clienti.

²⁶Un utile strumento di informazione economico-finanziaria è costituito dalla guida sul comportamento del consumatore in situazione di sovraindebitamento presente sul sito della Banca di Francia, all'indirizzo http://www.banquefrance.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Mission/Protection_du_consommateur/depliant-surendettement.pdf

propres a faciliter ou a garantir le paiement de la dette. Il peut egalement les subordonner a l'abstention parle debiteur d'actes qui aggraveraient son insolvabilite. Le plan prévoit les modalites de son execution."

Il piano presentato si perfeziona con la sottoscrizione da parte del debitore e dei creditori ed in seguito deve essere sottoposto al controllo di legittimità da parte di un giudice dell'esecuzione per l'omologazione.

Se l'accordo tra il debitore e i creditori non viene raggiunto, la Commissione ha tempo due mesi per predisporre un nuovo piano di risanamento, da imporre alle parti. Nell'eventualità in cui il debitore non abbia le risorse economiche sufficienti per far fronte ai debiti contratti, o se la parte residua a fronte dei pagamenti risultasse non sufficiente per far fronte alle spese di sussistenza, la commissione ha la facoltà di proporre una moratoria di 2 anni, estesa a 3 anni nel 2004.

Se nel corso di questo periodo di tempo la situazione economica del debitore è migliorata, la commissione può prevedere un **piano di risanamento "ordinario"**; in caso contrario può essere previsto una estinzione parziale dei debiti contratti (l'estinzione totale dei debiti, presente nel sistema inglese, viene prevista in rari casi).

Emerge come **in Francia le soluzioni siano molteplici**: da una semplice rateizzazione dei debiti (al termine della procedura i debiti vengono pagati completamente), ad una riduzione o eliminazione dei tassi di interesse (per ridurre l'onere a carico del debitore, che si trova nella condizione di poter rimborsare il valore del bene senza ulteriori costi) alla liquidazione dei beni del debitore, esclusi quelli essenziali, al fine di reperire i mezzi necessari al pagamento dei debiti.

La disciplina in oggetto agisce dunque sulle condizioni di pagamento e sui tempi di pagamento.

Se, dopo la rivalutazione del caso, la situazione di sovraindebitamento del debitore è ancora irrisolta, la Commissione può raccomandare l'apertura di una **procedura giudiziale di "ristabilimento personale"**, procedura che è stata introdotta nel 2003 con la *Loi Borloo* e che si applica, in particolare, ai casi di sovraindebitamento di tipo passivo.

La procedura si instaura davanti ad un giudice delle esecuzioni secondo le linee guida della procedura concorsuale, e prevede un provvedimento di apertura della procedura, la nomina di un curatore per redigere lo stato passivo, la nomina di un liquidatore per la vendita dei beni del debitore ed infine un provvedimento di chiusura della procedura.

Il risultato finale che si ottiene con la procedura di recupero personale e la contestuale chiusura del provvedimento è la cancellazione dei debiti, sia che l'attivo realizzato dalla vendita dei beni sia sufficiente a soddisfare i creditori sia in caso contrario.

Il liquidatore nominato dalla Commissione liquida il patrimonio del debitore, ad esclusione dei beni necessari alla vita quotidiana e/o all'esercizio dell'attività professionale. Il liquidatore ha tempo 12 mesi per procedere alla liquidazione dei beni e a liquidare i creditori.

Quando la condizione del debitore sia talmente compromessa da non consentire un piano che consenta neppure il soddisfacimento parziale dei debiti (almeno il 30%) il ricorso può essere presentato su proposta della Commissione, previo consenso scritto del debitore.

Al termine della procedura il debitore viene iscritto al FICP per un periodo di 5 anni, durante i quali non potrà accedere ad alcuna forma di credito.

A seguito della riforma del 2003 è stato introdotto uno **schema de retablisement personnel**, disciplinato dagli articoli da L. 332-5 a L. 332-12 del *Code della Consommation*. Sono state incrementate le funzioni e il ruolo della *Commission de surendettement* assegnandole il ruolo di mediatore e coordinatore del piano.

Il piano di risanamento personale può avere uno svolgimento massimo di 8 anni, tuttavia, la pratica dimostra che nella metà dei casi, tale periodo non supera i 5 anni.

La procedura dovrebbe avere carattere eccezionale ed essere applicata solo quando le altre procedure non abbiano portato a risultati concreti.

A conclusione della procedura di risanamento o dopo il piano di liquidazione o direttamente dopo la liquidazione, il debitore ottiene l'estinzione parziale o totale dei debiti.

Un altro punto in comune con le normative di altri paesi europei è il focus che viene posto sulla negoziazione, come prima procedura che permetta al debitore-consumatore di uscire dalla situazione di sovraindebitamento.

Nel corso degli anni sono state promulgate altre leggi, tutte evoluzioni della *Loi Neiertz*. Le già citate riforme introdotte nel 2003 con la *Loi Borloo*, hanno reso la procedura francese di liquidazione simile a quella prevista nel Chapter 7 statunitense, prevedendosi che il debitore rinunci ai beni non esenti e utilizzi il denaro ottenuto dalla liquidazione per pagare i creditori al fine di ottenere una *fresh start*. La legge ha introdotto il procedimento di risanamento personale, procedimento curativo e non preventivo, che permette al soggetto sovraindebitato di ottenere un nuovo inizio, anche a seguito di pagamenti non totali.

La *Loi Chatel* del gennaio 2005 ha invece l'obiettivo di incrementare e rendere più trasparenti le informazioni a disposizione dei consumatori con riferimento ai contratti finanziari, principalmente relativi ai crediti di tipo revolving. La *Loi Lagarde* del 2010 ha previsto una riduzione della durata del piano da 10 a 8 anni²⁷.

Altro elemento introdotto dalle riforme che si sono susseguite nel corso degli anni è il **ruolo strategico dell'educazione finanziaria**. La tutela del consumatore sovraindebitato in Francia non prevede più solamente soluzioni che agiscono ex post al verificarsi della situazione di sovraindebitamento, ma cerca anche di agire ex ante tramite l'opera di agenzie di consumatori.²⁸

5.2. I dati socio-economici

Il numero di richieste depositate presso la Segreteria della Commissione sono state nel 2009 217.340, nel 2010 218.102, nel 2011 232.493 e nel 2012 220.836, nel 2013 223.221, nel 2014 230.472 per un totale di **1.342.464**.

La media di richieste dal 2007 al 2011 è stata di 207.666 casi all'anno con una crescita negli ultimi 12 mesi del 6,6%.²⁹

²⁷Per una breve sintesi delle novità e delle conseguenze della *Loi Borloo*, vedi <http://www.loisurendettement.fr/procedure-de-retablissement-personnel> e <http://www.loi-surendettement.fr/loiBORLOO.htm>. Le informazioni generali della *Loi Lagarde* sono disponibili sul sito internet della Banca di Francia, all'indirizzo http://www.banquefrance.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Mission/Protection_du_consommateur/information-generale-loi-la-Lagarde.pdf

²⁸*L'Union Nationale Associations Familiales* è stata istituita nel Marzo del 1945. L'UNAF svolge attività di lotta e prevenzione dal sovraindebitamento principalmente attraverso l'educazione e la rieducazione del consumatore. Le attività principali consistono nel: dare suggerimenti alle istituzioni pubbliche sulle questioni di ordine familiare e proporre le misure che possono essere conformi agli interessi di ordine morale e materiale delle famiglie; rappresentare ufficialmente l'insieme delle famiglie nei confronti delle istituzioni pubbliche; gestire tutti i servizi di interesse familiare affidati dalle istituzioni pubbliche; agire in giudizio se gli interessi delle famiglie sono stati compromessi. Tutte le informazioni sono reperibili all'indirizzo <http://www.unaf.fr/>

²⁹Fonte: Banque de France, Baromètre du surendettement

Il numero di richieste di risanamento dei debiti ha quindi conosciuto una crescita nel corso degli anni. In media la percentuale di richieste accettate sul totale delle richieste presentate è stato pari all'85%, con un numero di esclusioni limitato.

Basando l'analisi su questi dati si può concludere che la legge Neiertz e successivi miglioramenti, in termini di procedure presentate ed attivate, sia un successo, dato l'elevato numero di procedure accettate³⁰.

6. La procedura tedesca e i requisiti per l'accesso

6.1. Il Regolamento sull'insolvenza

La disciplina tedesca è relativamente recente: l'**Ordinanza sull'insolvenza** (*Insolvenzordnung*) riformata più volte è entrata in vigore nel 1999.

Le procedure di fallimento previsti dall'Ordinanza sono due:

- a) La procedura regolare di insolvenza, sez. 11-216
- b) Le procedure di insolvenza del consumatore, sez. 304-314.

La motivazione principale alla base della necessità di un istituto specifico per i consumatori è legata all'elevato numero di cittadini tedeschi, soprattutto dei Länder dell'est, indebitati che nel corso degli anni è andato via via crescendo. Si tratta soprattutto di debiti contratti a seguito di finanziamenti e mutui per comprare automobili, mobili e arredo per la casa, aggiuntisi ai finanziamenti contratti per il pagamento di debiti pregressi.

Inoltre è emersa una particolarità tipica della Germania, conseguente al processo di riunificazione tra la Germania Est ed Ovest, che ha portato tra le altre conseguenze, alla diffusione nelle famiglie dell'est dello stile di vita delle famiglie dell'Ovest, generando un aumento dei casi di sovraindebitamento³¹.

Gli istituti previsti in precedenza dalla *Konkursordnung* e dalla *Vergleichsordnung* in vigore nella Germania dell'Ovest e dalla *Gesamtvollstreckungsordnung* in vigore nella Germania dell'est non erano sufficienti a dare un adeguato supporto al consumatore indebitato. Come anche in altri paesi europei di Civil Law, la legge tedesca non faceva una distinzione tra consumatore ed imprenditore, e anche se entrambe le leggi previste potevano essere applicate anche al consumatore, esse generalmente non gli offrivano alcun sollievo dai debiti.

È stata quindi promulgata nel 1999 la *Insolvenzordnung* (InsO).

6.2 La legge tedesca sul fallimento del 1999

Nel dicembre del 1988, il Ministro della Giustizia e i Ministri della Gioventù, Famiglia, Donne e della Salute commissionarono ad un gruppo di ricercatori un report sul crescente problema del sovraindebitamento dei consumatori in Germania.

Il report, presentato nel 1989 ha costituito la base per la redazione del testo di una legge sull'insolvenza, discussa per la prima volta nel *Bundesrat* sin dal 1992, ed entrata poi in vigore il

³⁰<http://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/missions/protection-du-consommateur/surendettement/statistiques-mensuelles-du-surendettement.html>

³¹Cerini D., op.cit.p.379.

1 gennaio 1999. L'obiettivo primario di questa nuova legge era garantire una riabilitazione del consumatore sia dal punto sociale che economico³².

La prima **procedura di insolvenza**, prevista nelle sez. da 11 a 216, si applica nel caso in cui il debitore sia un individuo con **un'attività economica indipendente o una persona giuridica**. Il procedimento può portare alla liquidazione, attraverso la vendita dei beni del debitore e la distribuzione del ricavato o la ristrutturazione dei debiti.

Nella **procedura di insolvenza dei consumatori**, sez. 304-314, il debitore, una persona fisica, può essere liberato dai debiti, con la distribuzione dell'attivo fallimentare ai creditori.

Peraltro la nozione di "consumatore" ai fini della procedura d'insolvenza non coincide con quella delle norme in tema di diritto europeo del consumo. La procedura si applica anche al piccolo imprenditore, cioè colui che ha in passato esercitato un'attività economica autonoma ed al momento in cui viene proposta la domanda ha un numero di creditori inferiore a 20.

La definizione ampia di "consumatore" è data al § 304 InsO. L'ordinamento tedesco prevede per l'insolvenza del consumatore ex § 304 un vero e proprio sistema procedurale parallelo rispetto a quello applicabile alla restante generalità dei debitori.

Entrambe le procedure di insolvenza si riferiscono ai beni del debitore al momento dell'avvio del procedimento alle eventuali ulteriori attività acquisite nel corso del procedimento.³³ I creditori insoddisfatti, possono rivalersi sul debitore senza restrizioni. Per evitare tale situazione, che potrebbe altrimenti protrarsi nel tempo, tutti i soggetti indebitati, e non solo i consumatori, possono chiedere la liberazione dai debiti residui, dopo un periodo di buona condotta, così come previsto dalle sez. 286-303 L. fallimentare.

Una prima condizione, prevista anche in altre legislazioni europee, per poter accedere alla procedura è che il richiedente sia in grado di pagare le spese della procedura. Se è il debitore-consumatore a chiedere la liberazione dai debiti, le spese vengono coperte attraverso la vendita dei suoi beni. A causa di questo obbligo risulta che sin'ora è stato attivato un numero ridotto di procedure, in quanto i debitori non sono normalmente in grado di coprirne i costi, talvolta neanche con l'aiuto economico di amici e parenti.

Nel 2001 è stata quindi introdotta una prima riforma della *Insolvenzordnung* che ora prevede che la Corte abbia l'opportunità di escludere il rigetto della richiesta se vi sono fondi sufficienti a coprire le spese o se i costi sono differiti.

La procedura d'insolvenza dei consumatori può essere attivata solo su richiesta del debitore.

Se il debitore è un imprenditore individuale, la procedura d'insolvenza dei consumatori può essere avviata solo se la situazione patrimoniale è chiara, cioè se i beni del debitore sono capienti e non sussistono pretese da parte dei dipendenti. I beni sono capienti se il debitore ha meno di 20 creditori al momento della richiesta di inizio della procedura di insolvenza.

6.3 Le tre fasi del procedimento di insolvenza del consumatore

Il procedimento tedesco prevede lo svolgersi di tre fasi.

³²Kilborn J.J., *The Innovative German Approach to Consumer Debt Relief: Revolutionary Changes in German Law, and Surprising Lessons for the United States*, in *Northwestern Journal of International Law & Business* Volume 24 Issue 2 Winter, (2004), pp. 292 ss

³³Vedi Sirianni F., *Diritto fallimentare tedesco*, (2007), disponibile all'indirizzo http://www.claudioceccchella.it/?id=20071218-commenti-Francesca_Sirianni-Diritto_fallimentare_tedesco.

1) La prima fase consiste in una **negoziazione stragiudiziale**, obbligatoria, tra il debitore e tutti i creditori. Il debitore è assistito in questa fase dal “Centro di consulenza dei debitori”, da un avvocato, da un notaio, da un consulente fiscale, o un individuo con analoghe competenze.

Viene elaborato un piano di risanamento del debito, idoneo a dimostrare gli sforzi del debitore e dei creditori coinvolti, volto a sviluppare una soluzione amichevole. Il piano, che può essere sottoposto a modifiche, contiene tutte le norme che regolano la ristrutturazione dei debiti, sez.305 n° 4. Il risultato della negoziazione può anche portare alla redazione di un cosiddetto "**piano-zero**", che prevede la totale estinzione dei debiti senza alcuna soddisfazione dei creditori, purché da essi accettato.

2) Se questa prima fase di accordo non porta a risultati concreti, il passo successivo è costituito dal **procedimento di insolvenza**. In questo caso il tribunale fallimentare tenta di raggiungere un accordo fra le parti, partendo dal piano di risanamento precedentemente predisposto.

Il piano di risanamento è accettato se nessun creditore fa obiezioni; il tribunale ha comunque la possibilità di sostituire l'approvazione singola da parte di tutti i creditori, se ritiene il piano presentato idoneo ad estinguere i debiti.³⁴

Nel caso in cui non sia presentato alcun piano di risanamento, oppure nel caso in cui i creditori abbiano rifiutato il piano, la procedura di insolvenza è riaperta d'ufficio e viene attuata una procedura semplificata.

Nella **procedura di insolvenza semplificata** i compiti di curatore sono demandati ad un fiduciario, sez. 313. Ad essa segue la procedura di liberazione dai debiti residui su richiesta del debitore.

3) Se nella fase di negoziazione stragiudiziale non si raggiunge l'accordo, il debitore può richiedere l'ammissione alla **liberazione dai debiti** (*Restschuldefreigung*) che inizia con la presentazione di un'istanza da parte del debitore, sez. 287 e 305 e termina con la decisione del tribunale, che la approva o rifiuta.

La pronuncia di approvazione della liberazione dai debiti mantiene i suoi effetti nel tempo se il debitore tiene la c.d. “buona condotta” nei confronti dei creditori e contribuisce al meglio delle sue capacità all'estinzione dei debiti.

Durante la procedura il debitore deve rendere disponibile il proprio reddito per il soddisfacimento dei creditori per un periodo di tempo di 6 anni.

Se il tribunale approva la richiesta, il debitore deve rispettare una serie di condizioni nel corso dei successivi sei anni di comportamento di buona condotta. In tale periodo una parte consistente dei suoi beni sono trasferiti ad un **fiduciario** che procede alla loro liquidazione e alla distribuzione del ricavato ai creditori. Al termine dei 6 anni la Corte è richiamata nuovamente a decidere se i debiti residui possano essere cancellati, ma ciò è possibile solo una volta ogni dieci anni.

Durante le varie fasi del procedimento i creditori devono essere trattati secondo il principio della “par condicio” e qualsiasi accordo individuale che possa mettere in una posizione privilegiata alcuni di essi è esplicitamente vietato.

L'obiettivo riabilitativo trova già in questa fase un ruolo importante; infatti, secondo la sez. 295, il debitore deve attivarsi per svolgere un'attività che gli permetta di avere entrate economiche.

La sez. 296 prevede che la liberazione dai debiti sia ritirata, se il debitore non adempie anche solo uno degli obblighi previsti dalla procedura.

³⁴Ciò significa che, se più della metà dei creditori registrati hanno approvato il piano di risanamento del debito e se la somma dei creditori è pari o superiore a più della metà della somma dei crediti del totale iscritto, il giudice fallimentare può sostituire la modalità di approvazione, sez. 309.

La liberazione dai debiti residui, concesso dal tribunale ha validità ed efficacia anche nei confronti dei creditori che non hanno partecipato alla procedura.

A fini di trasparenza informativa è stato previsto che tutte le decisioni del tribunale siano pubblicate su un sito internet apposito³⁵.

6.4 Le proposte di riforma e la legge sull'insolvenza del 2004

Sin dalla sua introduzione la *Insolvenzordnung* è stata oggetto di critiche e proposte di riforma. La prima proposta di riforma si ebbe con il disegno di legge presentato dal Ministro federale della giustizia nel 2003 che aumenta le formalità connesse alla procedura extragiudiziale, a cui devono attenersi sia il debitore che le agenzie di consulenza all'insolvenza. Inoltre si prevede che la composizione extragiudiziale sia vincolante anche nei confronti dei creditori che, senza colpa del debitore, non siano inclusi nell'accordo.

Con la "nuova" ordinanza sull'insolvenza del 2004 sono state apportate modifiche alla Legge fallimentare.

Attualmente se il tentativo di giungere ad un accordo stragiudiziale non ha successo, il tribunale tenta per una seconda volta di pervenire ad un accordo tra creditori e consumatore. Si è cercato così di rendere la procedura più agevole per il consumatore: infatti, anche se la documentazione che il debitore deve presentare è standardizzata, spesso egli ha difficoltà a predisporla, se non dopo aver chiesto il supporto di una figura professionale, con i relativi costi.

Oggi, grazie alla possibilità di differire i costi, quasi tutte le procedure di insolvenza del consumatore possono essere agevolmente attivate presso i tribunali. Occorre comunque considerare che vi sono certamente molti debitori privi di attività e senza redditi rilevanti che richiedono l'attivazione della procedura di insolvenza esclusivamente per ottenere la liberazione dai debiti residui.

Un aspetto che a tutt'oggi non è stato riformato è legato ai costi per la procedura, che continuano ad aumentare creando difficoltà di accesso in numero rilevante di casi.

La particolarità della procedura tedesca è costituita dal fatto che il debitore-consumatore, per poter accedere alla procedura, non deve necessariamente trovarsi in una situazione di sovraindebitamento. Questo perché tale situazione, secondo il diritto tedesco, è ricollegabile esclusivamente alle persone giuridiche.

Nel 2012 è stata proposta una revisione della Legge fallimentare³⁶ che nel luglio 2013 ha portato all'approvazione della **Legge per l'abbreviazione della procedura del debito residuo e per il rafforzamento dei diritti dei creditori**, (*Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte* -GIRStG kaAbk.)- entrato in vigore nel luglio 2014. Uno degli aspetti oggetto della riforma è costituito dalla durata della procedura. I precedenti 6 anni necessari per ottenere la liberazione dai debiti sono stati ridotti a 3, ma solo nel caso in cui siano stati pagate le imposte dovute ed almeno il 35% dei debiti. È prevista anche la possibilità di una liberazione dai debiti anticipata a 5 anni, quando tutte le spese della procedura siano state pagate. Una seconda revisione ha condizionato la procedura a che il debitore, se disoccupato, abbia cercato in tempi ragionevoli una occupazione adeguata per soddisfare almeno in parte i creditori. Infine si è individuata la non obbligatorietà di un precedente accordo

³⁵L'elenco delle sentenze può essere reperito all'indirizzo www.insolvenzbekanntmachungen.de

³⁶London Economics, *Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, datio in solutum of mortgages, and restrictions, on debt collection abusive practices*, Contract N° MARKT/2011/023/B2/ST/FC, Dicembre 2012, pp. 47 ss.

stragiudiziale tra debitore e creditori per attivare la procedura, allorché emerga con certezza l'impossibilità di giungere ad un risultato positivo.

6.5 I dati socio-economici

Anche la Repubblica federale tedesca ha visto crescere dal 2007 un numero elevato di insolvenze di consumatori-microimprese che nel periodo 2007-2013 ha raggiunto le 693758

Anno	Fallimenti nel complesso	di cui imprese	consumatori
2007	164.597	29.160	103.085
2008	155.202	29.291	95.730
2009	162.907	32.687	98.776
2010	168.485	31.998	106.290
2011	159.418	30.099	101.069
2012	150.298	28.297	97.608
2013	141.332	25.995	91.200

Fonte ufficio federale di statistica

7. Il Regolamento CE 1346/2000

L'art. 169 del TFUE (già 153TCE) prevede al comma 1° che “al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi” e l'art. II-98 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 Ottobre 2004 pur non ratificato dalla Francia, aveva ribadito che “nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”.

Per il periodo 2007-2013 l'Unione Europea ha predisposto un programma di protezione dei consumatori³⁷, i cui obiettivi principali riguardano: 1. emancipare i consumatori dell'Ue dando loro informazioni accurate e assicurando la trasparenza dei mercati; 2. promuovere il benessere dei consumatori dell'Ue in termini di prezzi, possibilità di scelta e qualità; 3. tutelare efficacemente i consumatori da rischi e minacce gravi.

³⁷Gli obiettivi sono elencati nella pubblicazione “EU Consumer Policy strategy 2007- 2013: Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them”, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/cps_0713_en.pdf

Per il raggiungimento di tali obiettivi le istituzioni comunitarie hanno emanato una serie di direttive basate su dieci principi base che si applicano a tutti i cittadini europei e devono essere garantiti da tutti gli stati europei. Tra i principi base risaltano quelli che hanno ad oggetto la stipulazione di contratti equi nei confronti dei consumatori, la creazione di facilitazioni nel confronto tra i prezzi (vengono coinvolte in questo ambito le società di credito, che devono riportare informazioni chiare con riferimento ai tassi di interesse applicati, oltre che alle rate periodiche da rimborsare), il non inganno dei consumatori (le società di credito devono fornire per iscritto tutti i particolari relativi ai contratti di credito stipulati, comprese le informazioni sugli interessi da pagare, sulla durata del contratto e sulle modalità di risoluzione). La tutela quindi si concentra soprattutto sul rapporto tra creditore e debitore-consumatore nella fase di negoziazione e redazione del contratto di credito; si individuano poi politiche che tendono a sviluppare pratiche di prevenzione.

Poiché emergono differenti regolamentazione da stato a stato in tema di periodo di tempo tra la fase di fallimento o ristrutturazione dei debiti e il momento in cui può ottenere la liberazione dai debiti, così come circa le condizioni e le modalità di attuazione e infine circa la presenza o meno della possibilità di ottenere una cancellazione dei debiti, e non solo la loro ristrutturazione è stato adottato il Regolamento 1346/2000 sulle procedure di insolvenza.

L'obiettivo perseguito è stato principalmente quello di favorire la circolazione all'interno della comunità dei provvedimenti giurisdizionali di gestione del sovra indebitamento: il regolamento affronta questioni di competenza giurisdizionale, di riconoscimento delle procedure di insolvenza aperte da un giudice di un altro Stato membro.

Il quesito, legittimo, sulla mancanza di una tipologia uniforme di procedura di insolvenza per l'intera Unione trova spiegazione nella presenza di un numero elevato, e nella grande diversità di procedure applicate dai vari stati membri, il che non ha reso agevole realizzare una uniformazione individuando un unico modello comune. Il regolamento coordina fra di loro ben 54 tipologie di procedure di insolvenza diverse³⁸. Nel caso poi di procedure fallimentari specifiche per il consumatore, gli Stati membri, come si è visto, hanno adottato provvedimenti in epoche diverse, alcuni solo recentemente. Prevedere quindi un modello che fosse adattabile a tutte le diverse esperienze non è apparso semplice, né efficace; si pensi al caso italiano, che fino al 2012 non aveva previsto una disciplina specifica per il sovraindebitamento del consumatore³⁹.

Il regolamento CE 1346/2000 – essendo la materia sottratta alla convenzione di Bruxelles, in tema di riconoscimento dei giudicati europei – rappresenta un considerevole progresso per la tutela dei creditori rispetto alla situazione preesistente.

Il regolamento si applica nei procedimenti di insolvenza, sia che il debitore coinvolto sia una persona giuridica o una persona fisica, un professionista od un consumatore, in quanto il regolamento non effettua una distinzione tra i destinatari, essendo lasciata questa valutazione al diritto nazionale.

Mentre per i procedimenti destinati alle persone giuridiche, non vi sono limitazioni nell'applicazione del regolamento, per i procedimenti riferiti al consumatore, secondo il punto 2.2.2 della valutazione di impatto del regolamento⁴⁰, “Se alcune procedure d'insolvenza delle persone fisiche, compresa la remissione del debito, rientrano nel campo d'applicazione del regolamento, molte altre non vi sono contemplate. Di conseguenza, i debitori devono continuare a rispondere nei

³⁸ Wessels B., *Principles of European Insolvency Law-1445 wds*, in International Insolvency Institute, (2004), www.iii.global.org, pp. 1

³⁹ Carrara C., *Concorrenza Ue per i fallimenti*, in Il Sole 24 Ore, sezione Professionisti, edizione online(2007).

⁴⁰ Documento di lavoro della Commissione: Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza.

confronti dei creditori stranieri. Il fatto che il regolamento non contempra alcuni regimi d'insolvenza delle persone fisiche impedisce quindi agli imprenditori onesti e alle persone liberate dal debito di ottenere una seconda possibilità e di cogliere tutte le opportunità offerte dal mercato unico. Tutto ciò è in contrasto con le politiche dell'Unione europea sull'imprenditorialità.”

Il regolamento non ha come finalità ultima l'armonizzazione o l'imposizione di un modello comune tra i paesi europei, ma di assicurare che il fallimento o la procedura di insolvenza applicati in uno Stato membro siano riconosciuti negli altri Stati membri.

Per effetto del regolamento ogni consumatore europeo che soddisfi i criteri richiesti in un paese che permette il fallimento del consumatore (es. residenza per un determinato periodo, ecc.), ha la capacità ed il diritto di accedere alle procedure previste in tale paese, di fatto rendendo la posizione legislativa nazionale irrilevante, in quanto il regolamento sottolinea che il diritto interno del paese in cui il caso è aperto (*lex fori concursus*) è applicabile, a condizione che il soggetto abbia istituito un “centro di interesse principale” nel paese la cui giurisdizione rileva.

8. Una particolare tipologia di Forum Shopping: il Bankruptcy Tourism

Se il *forum shopping*, in via generale, può essere definito come una pratica adottata da una delle parti di un contenzioso, al fine di ottenere lo svolgimento del caso legale presso la corte di un paese con una legislazione più favorevole⁴¹, il *Bankruptcy Tourism* è una tipologia di forum shopping che ha ad oggetto la ricerca del paese con la normativa più favorevole in tema di fallimento.

Attraverso il Bankruptcy Tourism, il debitore cerca di attivare la procedura di fallimento in un paese in cui potrebbe ottenere condizioni di trattamento migliori rispetto alla nazione di residenza⁴².

Il numero di soggetti che ha adottato questa pratica è aumentato a seguito dell'introduzione della *European Insolvency Regulation*, il cui obiettivo principale è la possibilità di apertura e riconoscimento di una procedura di insolvenza nel paese in cui il debitore abbia il centro dei propri interessi principali.

Si realizza tale fenomeno poiché le disposizioni europee aventi ad oggetto l'insolvenza o il fallimento del consumatore non sono armonizzate fra di loro e quindi prevedono requisiti, regole e conseguenze diverse, spingendo così i soggetti alla ricerca di una corte più sensibile a soluzioni più favorevole alle proprie esigenze.

Elemento centrale delle procedure di insolvenza transfrontaliere e quello del COMI.

Anche se ancora non ne esiste una definizione precisa, è stabilito che centro di interessi principali “*should correspond to the place where the debtor conducts the administration of his interests on a regular basis and is therefore ascertainable by third parties*”⁴³ Questa definizione appare valida per le società. Per le persone fisiche il regolamento 1346 non fornisce una

⁴¹Definizione data dalla Rete Giudiziaria Europea in materia civile e commerciale, http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_it.htm#Forum-shopping, “Il «forum-shopping» e 30

⁴² Vedi gli articoli “Ireland turns to bankruptcy tourism” del 18 Febbraio 2001 e “Irish property pair launch bankruptcy battle” 14 Giugno 2012, pubblicati sul The Guardian, che riportano alcuni esempi a sostegno di questo fenomeno. I due articoli sono disponibili nell'ordine all'indirizzo <http://www.guardian.co.uk/business/2011/feb/18/ireland-property-crash-bankruptcy-tourism?INTCMP=SRCH> e all'indirizzo <http://www.guardian.co.uk/money/2012/jun/14/irish-property-pairbankruptcy-battle?INTCMP=SRCH>

⁴³Bogdan M.,Maunsbach U., *Concise Introduction to EU Private International Law*, Europa Law Publishing, 2012, pp. 521.

definizione, per cui si presuppone che il COMI sia individuabile all'interno della nazione in cui il soggetto possiede la residenza abituale e dove teoricamente dovrebbero essere amministrati i suoi interessi economici.

Spostando il proprio centro di interessi in un certo Stato un soggetto può chiedere l'apertura del procedimento di fallimento secondo la disciplina nazionale ivi applicata.

Numerosi sono i casi recenti in cui debitori hanno spostato il proprio centro di interessi dall'Irlanda al Regno Unito, principalmente per la rapidità con cui si può ottenere lo scarico dei debiti. L'Irlanda ha oramai superato la Germania come numero di localizzazioni messe in atto al fine di usufruire del fallimento inglese.

Se trasferire il proprio centro di interessi di per sé non costituisce una attività illegale, è sufficiente essere in grado di provarne la genuinità e la verificabilità, da parte di una Corte, senza avere l'unico scopo di potersi giovare di una legislazione fallimentare più favorevole rispetto a quella nazionale.

9. La direttiva sul credito al consumo e il sovraindebitamento del consumatore europeo

Il credito al consumo opera consentendo l'acquisto di beni e servizi attraverso il ricorso al reddito disponibile, e quindi al rimborso futuro, anticipando così la disponibilità del bene senza dover attendere la disponibilità del risparmio e consentendo così di dilazionare nel corso del tempo l'impegno finanziario necessario nonché sviluppando una combinazione tra indebitamento e ricchezza accumulata che permette di gestire le incertezze future.

Tale prestito o dilazione di pagamento può essere concesso solo per soddisfare esigenze di natura personale e non di carattere professionale.

Tra i vantaggi dello strumento del credito al consumo vi è sicuramente la possibilità di posticipare il momento in cui vi sarà l'effettivo esborso di denaro, avendo però la disponibilità immediata del bene.

Le ragioni alla base del ricorso al credito al consumo si sono modificate nel corso degli anni con riferimento alle motivazioni che spingono il soggetto consumatore a richiedere il finanziamento. Se in passato, in Italia, la richiesta era motivata soprattutto per il soddisfacimento di necessità di acquisto di casa o auto, oggi tale strumento viene utilizzato per soddisfare un bisogno di liquidità ovvero per acquistare beni relativi alle nuove tecnologie, alla comunicazione e allo svago⁴⁴.

Il ricorso a tale strumento di finanziamento avviene da parte degli appartenenti a tutte le fasce di reddito, ma per le fasce di reddito più basse esso spesso è legato all'acquisto di beni ritenuti "necessari" per appartenere ad un determinato gruppo sociale. Per le fasce più alte di reddito invece lo strumento è utilizzato per non doversi privare dei beni di consumo e non intaccare i risparmi accantonati⁴⁵.

⁴⁴Analizzando i beni facenti parte il paniere ISTAT si può facilmente constatare come i beni /servizi di riferimento cambino rapidamente, in particolare facendo riferimento ai beni considerati voluttuari.

In base ai dati ISTAT del 2000 si rileva che tra i beni per la comunicazione vennero inseriti tra gli altri i telefoni cellulari e abbonamento/servizi internet, mentre tra i beni per la ricreazione vennero inseriti le fotocamere, i personal computer, il museo e il cinema. Solo 12 anni dopo vengono considerati gli smart-phone, i netbook, i tablet cd e la palestra, beni che richiedono un impegno finanziario sicuramente maggiore.

⁴⁵Lobuono M.-Lorizio M., *Credito al consumo e sovra-indebitamento del consumatore: scenari economici e profili giuridici*, p. 59.

Tra gli elementi negativi dello strumento, oltre ai maggiori costi da sostenere sul totale del prezzo del bene (legati al pagamento degli interessi e dei costi amministrativi) vi è sicuramente uno svantaggio che porta il consumatore a trasformarsi da consumatore-pagatore, in un consumatore-debitore, che posticipa il momento di pagamento rispetto al momento di acquisizione del bene. Inoltre nel caso di credito finalizzato, la decisione di acquisto spesso è contestuale con quella di richiesta del credito. Il processo di selezione e monitoraggio della richiesta da parte del consumatore così si abbrevia, talvolta non consentendo di sviluppare un'attenta analisi sui potenziali svantaggi a cui potrebbe portare la decisione di acquisto.

Il realizzarsi di questi tipi di comportamento irrazionali ed emotivi, può avere come conseguenza l'instaurazione di un circolo vizioso nel momento in cui un consumatore-debitore non percependo come immediata la dazione di denaro, tende a reiterare tale comportamento continuando ad acquistare compulsivamente altri beni e ritenendo di poter contare sulle dilazioni del pagamento: questa pratica può, come è ovvio, condurre il soggetto a trovarsi in una situazione di sovraindebitamento.

La situazione può essere considerata pericolosa non in quanto il consumatore si indebita, ma quando il debito finale supera di gran lunga le disponibilità economiche attuali e future dell'indebitato⁴⁶.

Ovviamente tale strumento, se correttamente utilizzato, non porta necessariamente al verificarsi di circostanze negative, ma anzi può fungere da strumento finanziario familiare e da traino per l'economia: il consumatore può entrare in possesso di un bene di cui ha necessità immediata anche se momentaneamente non avrebbe le disponibilità economiche per sostenerne la spesa; il venditore/creditore può raggiungere il pieno assorbimento della merce e il soggetto che fornisce il prestito ottiene profitti proprio dall'aver concesso uno strumento di credito.

Come analizzato dalla dottrina aziendalista, il credito al consumo può essere considerato, da un punto di vista economico, come indice dell'evoluzione della capacità di pianificazione finanziaria da parte delle famiglie, ma anche come causa di sovraindebitamento quando la fonte reddituale disponibile è insufficiente a far fronte alle spese.

Lo strumento del credito al consumo era regolato dalla direttiva 2008/48/CE (che ha abrogato la direttiva 87/102/CEE) e dalla direttiva 90/88/CEE.

Gli stati membri hanno avuto una certa libertà nella modalità di recepimento della direttiva all'interno del proprio ordinamento nazionale e ciò ha portato al realizzarsi di disparità tra le legislazioni degli stati nel settore del credito rivolto alle persone fisiche, distorsioni della concorrenza tra i creditori di paesi diversi e diversità di livelli di tutela per il consumatore.

La direttiva 2008/48/CE è stata oggetto di riforma con l'introduzione della direttiva **2011/90/UE** del 14 novembre 2011, che ha introdotto modifiche con riferimento al calcolo del tasso annuo effettivo globale⁴⁷.

Per la maggior parte degli stati la direttiva sul credito al consumo ha favorito la diffusione degli obblighi di informazione per rimediare all'asimmetria informativa tra concessionario e concedente il credito e per migliorare la qualità dei testi contrattuali.

L'elemento di base considerato è il fatto che i consumatori siano in grado di leggere e comprendere le informazioni obbligatoriamente divulgate e che abbiano il potere di rendere consapevoli le loro scelte economico-finanziarie. Il consumatore informato dovrebbe quindi essere

⁴⁶In Gran Bretagna molte giovani famiglie sono indebitate per due o tre volte le loro capacità di reddito.

⁴⁷DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION & SKILLS, *Guidance on the regulations implementing the Consumer Credit Directive updated for EU Commission Directive 2011/90/EU* (effective 1 January 2013).

in grado di determinare se un contratto di credito che gli viene proposto sia conveniente e rispetti le proprie reali condizioni economiche.

Le **disparità esistenti tra le discipline nazionali** sul credito al consumo che in taluni casi comporta distorsioni della concorrenza tra i creditori all'interno della Comunità e fa sorgere ostacoli nel mercato interno quando gli Stati membri adottano disposizioni cogenti diverse e più rigorose rispetto a quelle previste dalla direttiva 87/102/CEE, limita le possibilità per i consumatori di beneficiare direttamente della crescente disponibilità di credito transfrontaliero, con conseguenti distorsioni nella domanda di merci e servizi.

Tuttavia, il mercato europeo del credito al consumo, che comprende una massa eterogenea di consumatori, barriere di diversa natura (ad esempio differenze giuridiche, linguistiche, geografiche e culturali; diversi livelli di asimmetria informativa tra creditore, intermediario finanziario e dei consumatori, cultura economico-finanziaria riferita prevalentemente al credito locale), mette in dubbio l'efficacia di questo strumento di politica consumerista⁴⁸.

La direttiva si applica ai contratti di credito ai consumatori; con “contratto di credito” si intende un accordo in base al quale il creditore concede o promette di concedere al consumatore un credito sotto forma di dilazione di pagamento, di prestito o di altra analoga facilitazione finanziaria, ad eccezione dei contratti relativi alla prestazione continuata di un servizio o alla fornitura di merci dello stesso genere, in cui il consumatore paga per tali servizi o beni per la durata della fornitura, mediante pagamenti rateali”.

Il concedente il credito conclude un contratto con un consumatore. Quest'ultimo è definito al punto a) dell'articolo 3 della direttiva, come la persona fisica che, per le transazioni disciplinate dalla presente direttiva, agisca per fini che non rientrano nella sua attività commerciale, imprenditoriale o professionale.

Inoltre la direttiva si applica solo a taluni contratti, il cui valore sia compreso tra € 200,00 e € 75.000,00. Altri tipi di contratti di credito sono invece esclusi dal campo di applicazione della direttiva, tra cui i contratti di credito ipotecario, di noleggio, i contratti di leasing, gli accordi di scoperto di conto in cui il credito deve essere rimborsato entro un mese, gli accordi di pagamento differito che non generano alcun interesse e gli accordi di intermediazione per pegni.

La direttiva ha quindi l'obiettivo di indurre le parti coinvolte a prestare maggiore attenzione nel corso della stipula di contratti di credito al consumo. Maggiore controllo quindi sia da parte del creditore che del debitore-consumatore.

Tale disciplina può quindi rientrare tra quelle che vengono definite come soluzioni ex-ante per evitare o almeno ridurre le situazioni di insolvenza trasformabili, eventualmente collegate con altri elementi, in sovraindebitamento.

La direttiva disciplina all'articolo 2 le condizioni/informazioni che devono essere riportate sul contratto:

- a) il tasso debitore, fisso o variabile, corredato di informazioni relative alle spese comprese nel costo totale del credito al consumatore;
- b) l'importo totale del credito;
- c) il tasso annuo effettivo globale;
- d) se del caso, la durata del contratto di credito;

⁴⁸Garcia Porras C.I.-H. Van Boom W., *Information disclosure in the EU Consumer Credit Directive: Opportunities and limitations*, Rotterdam Institute of Private Law, Working Paper, 19 December 2009, pp. 1

e) in caso di credito sotto forma di dilazione di pagamento per una data merce o un dato servizio, il prezzo in contanti e l'importo degli eventuali pagamenti anticipati;

f) se del caso, l'importo totale che il consumatore è tenuto a pagare e l'importo delle rate.

L'articolo 3 fa riferimento alle modalità con cui il consumatore deve essere messo in condizioni di conoscere tutte le condizioni del contratto.

La controparte, prima della stipula del contratto, secondo quanto previsto dall'articolo 8, deve **valutare il merito creditizio del consumatore**, con l'utilizzo di vari strumenti, quali banche dati, messe a disposizione dagli Stati membri ed utilizzabili anche a livello transfrontaliero.

Il credito al consumo è uno strumento appartenente alla categoria dei finanziamenti da restituire in forma rateale con gli interessi, finalizzati all'acquisto di beni o di servizi. Si realizza, a titolo esemplificativo, nella forma dei prestiti personali, della vendita a credito, delle aperture di credito rotativo (revolving) ⁴⁹con o senza carta, del leasing traslativo al consumo, o in operazioni di cessione del quinto dello stipendio. Il credito al consumo si presenta inoltre nella forma di dilazione del pagamento dei beni comprati, di prestito o altra analoga tipologia di facilitazione finanziaria.

Nel caso di dilazione di pagamento, il consumatore può corrispondere la somma dovuta al venditore in modo differito; in caso di concessione di un prestito, e quindi di dilazione del pagamento, invece, la restituzione avviene su base periodica (il versamento da corrispondere consiste in una rata contenente una quota di capitale e una quota di interessi, calcolata sulla base di un parametro finanziario apposito, il tasso di interesse TAN).

⁴⁹La carta di credito revolving è lo strumento finanziario che consente al possessore di rateizzare i pagamenti in base ad una certa somma fissa mensile, indipendentemente quindi dalle spese sostenute mensilmente, ricostituendosi così il credito a disposizione.

SOGGETTI NON FALLIBILI E CONSUMATORE COME DESTINATARI DELLE PROCEDURE DI CUI ALLA L.3/2012.

Attilio Zuccarello

1. Premessa 2. La procedura per il sovraindebitamento del consumatore e quella per l'operatore professionale 3. Riflessioni conclusive

1. Premessa

La normativa introdotta con la legge n. 3 del 27 gennaio 2012 disciplina un importante strumento di tutela non solo a favore degli interessi del consumatore e dei soggetti non fallibili sovraindebitati, ma dell'intero sistema creditizio.

La possibilità infatti di risanare un perdurante squilibrio economico tra le obbligazioni assunte (ovverosia pagamenti e ratei da effettuare a saldo di esposizioni debitorie contratte) ed il patrimonio effettivamente a disposizione dell'indebitato (o, meglio, la possibilità oggettiva di far fronte a tali impegni assunti) permette all'intero sistema del credito di definire situazioni debitorie in sospeso da anni⁵⁰.

La normativa, pensata ed elaborata durante la recrudescenza della crisi finanziaria iniziata nel 2008, ha un evidente riferimento alle difficoltà economiche per sovraindebitamento che le famiglie italiane e le piccole realtà produttive hanno dovuto affrontare in questi anni a seguito delle sfortunate congiunture finanziarie e al perdurare di una situazione macroeconomica di stallo e stagnazione.

Il legislatore ha inteso soddisfare la necessità di introdurre nuove procedure per la completa "riabilitazione" di soggetti non fallibili indebitati, esperite le quali sia possibile il reinserimento di tali debitori nel novero dei soggetti che possono nuovamente accedere al credito. E ciò eventualmente anche sacrificando il diritto del creditore (spesso una banca, un istituto creditizio, una società di recupero del credito fiscale) a percepire il completo, ma spesso improbabile, pagamento dell'intero credito.

Inoltre il procrastinarsi nel tempo della situazione di indebitamento e di insolvenza del debitore, spesso proprio con istituzioni bancarie, comporta il mantenimento delle segnalazioni interbancarie nei confronti del debitore in sofferenza, con le conseguenti preclusioni per lo stesso ad ottenere finanziamenti e mutui⁵¹.

La norma in esame copre un vuoto normativo del sistema giuridico relativo alla soluzione concorsuale di situazioni di indebitamento insostenibile e di insolvenza del debitore. Come è noto, il Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Legge Fallimentare) prevede l'applicazione delle norme in materia fallimentare e concorsuale solo a determinati soggetti.

In particolare l'art. 1 co. L.F. limita il perimetro soggettivo delle norme sul fallimento e sul concordato ai soli soggetti insolventi che operino quali imprenditori privati commerciali, escludendo *in primis* gli enti pubblici nonché i soggetti privati persone fisiche e i liberi professionisti che non svolgono attività imprenditoriale. Tali soggetti vengono perciò identificati

⁵⁰ Per una presentazione dell'*ter* legislativo e un sunto della relazione parlamentare, vedasi <http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=553&Legge+3%2F2012+-+Composizione+delle+crisi+da+sovraindebitamento>.

⁵¹ Circolare ABI - Serie Legale n. 3 - 25 gennaio 2013, pag. 14.

quali “debitori non fallibili”.

Tra le imprese fallibili sono poi ricomprese solo quelle che, sia in forma individuale che in forma societaria, esercitano un’attività commerciale così come definita dall’art. 2195 c.c.

Non sono soggette alla procedura concorsuale tradizionale le imprese non commerciali e le imprese agricole.

Inoltre non vengono contemplati i c.d. “piccoli imprenditori”. Tale categoria è definita innanzitutto dall’articolo 2083 c.c., a mente del quale sono da considerarsi “piccoli imprenditori” i coltivatori diretti, gli artigiani e tutti coloro che esercitano un’attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio o dei componenti della famiglia.

Fino al D.l. 9 gennaio 2006, n.5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali) la figura in esame veniva definita solo in modo generico⁵². Nel silenzio della normativa la giurisprudenza di legittimità aveva devoluto al giudice di merito il compito, caso per caso, di qualificare per dimensione l'imprenditore *“Ai fini della distinzione tra piccolo, medio e grande imprenditore e dell'applicazione della legge fallimentare, è necessario tenere conto dell'attività svolta, dell'organizzazione dei mezzi impiegati, dell'entità dell'impresa e delle ripercussioni che il dissesto determina nell'economia generale. L'accertamento, in concreto, dei requisiti necessari per poter qualificare un determinato soggetto imprenditore commerciale, ai fini della sua assoggettabilità a fallimento, rientra nei compiti istituzionali del giudice di merito con il conseguente che il risultato dell'indagine sfugge al sindacato di legittimità mentre è censurabile in cassazione solo la motivazione adottata per giustificare la conclusione adottata, sia sotto il profilo dell'adeguatezza e della coerenza logica, sia sotto il profilo della conformità ai principi di diritto”* - Cass. civ. sez. I, 4 marzo 2005, n. 4784.

Il D.l. 9 gennaio 2006, n. 5 ha integrato la definizione di piccolo imprenditore di cui all'art. 1 co. 2 L.F. fissando soglie certe in termini di fatturato, ricavi e indebitamento, non raggiunte le quali un imprenditore è qualificato come “piccolo” e pertanto non fallibile⁵³.

Oggi, gli imprenditori di cui all'art. 1 co. 1 L.F. per poter essere considerati “fallibili” devono possedere le caratteristiche di cui al complesso elenco dell'art. 1 co. 2 L.F. che, nella versione poi ulteriormente riformata in ultimo dal D.lgs. 12 settembre 2007 n. 169, esclude dall'ambito delle procedure concorsuali “tradizionali” anche gli imprenditori e le società che negli ultimi tre esercizi antecedenti alla data di deposito della domanda di fallimento (o meno, se di recente costituzione) avessero avuto attivi patrimoniali inferiori a € 300.000,00, ricavi inferiori a € 200.000,00 e debiti anche non scaduti inferiori a € 500.000,00.

⁵² La Legge fallimentare, art. 1 co. 2, *pre* riforma del 2006 così definiva la figura del *piccolo imprenditore*: “Sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti un'attività commerciale, i quali sono stati riconosciuti, in sede di accertamento ai fini della imposta di ricchezza mobile, titolari di un reddito inferiore al minimo imponibile. Quando è mancato l'accertamento ai fini dell'imposta di ricchezza mobile sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti una attività commerciale nella cui azienda risulta essere stato investito un capitale non superiore a lire novecentomila. In nessun caso sono considerate piccoli imprenditori le società commerciali”.

⁵³ Si richiama la relazione illustrativa alla riforma a mente della quale tale intervento ha permesso di “risolvere nel senso dell’esclusione la vexata quaestio concernente la fallibilità delle piccole società commerciali”.

2. La procedura per il sovraindebitamento del consumatore e quella per l'operatore professionale

Prima del 2012, quindi, i soggetti privati non fallibili – piccoli imprenditori, consumatori, liberi professionisti – dovevano trovare risorse d'emergenza per poter far fronte al debito maturato, ovvero affidarsi a lunghe ed estenuanti trattative per trovare un giusto equilibrio tra le proprie possibilità economiche e la disponibilità del creditore a concordare una soluzione transattiva. Spesso il risultato erano piani di rientro estremamente lunghi, che impedivano al debitore di poter accedere in tempi brevi al credito. In molti casi tale situazione si manteneva in una sorta di *empasse* che se da un lato non consentiva al creditore inflessibile di percepire neanche parte del proprio credito, dall'altra costringeva il debitore ad essere in perpetuo segnalato quale debitore inadempiente.

Con la norma in esame viene quindi disciplinata una terza via, grazie alla quale il giudice adito, verificato il rispetto delle condizioni di procedibilità oggettive e soggettive imposte dalla Legge n. 3/2012, valutata la meritevolezza⁵⁴ del debitore e la sua incolpevole situazione di sovraindebitamento, nonché la fattibilità del piano in relazione ai presupposti di cui agli artt. 7, 8 e 9 della Legge ovvero, in determinati casi, il raggiungimento del quorum di cui all'art. 7 nella votazione dei creditori, può omologare il piano di rientro (con pagamento parziale) del debito anche a fronte di un'opposizione da parte di creditori dissenzienti⁵⁵.

I procedimenti sono due e l'esperibilità dell'una o dell'altra procedura dipende esclusivamente dalla natura e la qualifica che la legge fa del debitore sovraindebitato.

Ai sensi dell'art. 6 e ss. viene disciplinata una procedura concorsuale in senso pieno, in cui una delle principali condizioni di ammissibilità e omologabilità del piano è il voto favorevole di almeno il 60% dei crediti. A tale procedimento si affianca quello *ex art. 12 bis* dedicato al consumatore civile, procedimento che non richiede alcun *quorum deliberativo* per l'approvazione del piano proposto, essendo sufficiente per l'omologa il mero giudizio da parte del Giudice di fattibilità e meritevolezza.

Altra sola condizione per l'omologa del piano del consumatore è che il Giudice ritenga non sussista la ragionevole prospettiva che l'indebitato possa far fronte agli impegni presi nei confronti dei creditori⁵⁶, e ciò a causa di sopravvenienze imprevedute che ne hanno pregiudicato le aspettative di guadagno ovvero che abbiano aggravato l'indebitamento. Ai sensi del comma 3 del detto articolo il legislatore così dispone: “*Verificata la fattibilità del piano e l'idoneità dello stesso ad assicurare il pagamento dei crediti impignorabili, [...] e risolta ogni altra contestazione anche in ordine all'effettivo ammontare dei crediti, il giudice, quando esclude che il consumatore ha assunto obbligazioni senza la ragionevole prospettiva [NB.: meritevolezza] di poterle adempiere ovvero che ha colposamente determinato il sovraindebitamento [...] omologa il piano, disponendo per il relativo provvedimento una forma idonea di pubblicità*”. Non a caso la dottrina ha definito il detto istituto quale “*concordato coattivo*”⁵⁷.

Pur nelle differenze, anche rilevanti, appena succintamente rilevate, entrambi i procedimenti si rifanno al modello camerale non ordinario. In tal modo il legislatore risponde in modo efficace all'esigenza di accelerare le procedure endofallimentari, pur rispettando, per quanto possibile, le

⁵⁴ Tribunale Pistoia 7 gennaio 2014.

⁵⁵ Durello, *Profili processuali del procedimento pre la composizione della crisi da sovraindebitamento*, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 2014, 651.

⁵⁶ Tribunale Catania 18 giugno 2014 e 26 giugno 2014.

⁵⁷ Di Marzio, *Introduzione alle procedure concorsuali in rimedio del sovraindebitamento*, in www.ilfallimentarista.it).

garanzie costituzionali.

La differenza tra i due procedimenti⁵⁸ evidenzia come la Legge n. 3/2012 risenta fortemente della riflessione dottrinale e legislativa che sta progressivamente abbattendo le distanze tra lo *status* di “consumatore”, secondo l'accezione del sistema giusconsumeristico italiano, e quello di soggetto non professionale, debole e meritevole di tutela.

Certo legislatore italiano aderisce ancora coerentemente alla rigida dicotomia tra persona fisica consumatore e persona giuridica e, ricalcando la definizione di “consumatore” di cui al Codice del Consumo, disciplina procedure privilegiate per le sole persona fisiche, escludendo l'applicabilità di tali istituti alle società e associazioni semplicemente in quanto persone giuridiche (impostazione confermata anche dalla sentenza della Corte Costituzione 30 giugno 1999 n. 282 e, successivamente, dalla pronuncia di legittimità costituzionale del 22 novembre 2002 n. 469)⁵⁹.

Tuttavia il legislatore evidentemente rileva la necessità di trovare strumenti e istituti a tutela degli interessi di soggetti collettivi che presentino elementi oggettivi tali da far presumere che nella loro struttura non vi siano particolari professionalità e perizie ovvero dipartimenti interni tali da renderli capaci di poter operare sul mercato in modo consapevole e avveduto al pari delle grandi società commerciali.

Del resto, a fronte della piana contrapposizione tra persone fisiche (meritevoli di tutele giusconsumeristiche) e persone giuridiche (escluse in quanto considerati contraenti forti), il diritto nazionale conosce già molte eccezioni e approcci intermedi.

Ad esempio la normativa MIFID, che abbandona la contrapposizione “persona fisica-consumatore” / “persona giuridica” in favore della più consona distinzione tra “cliente professionale”, “cliente al dettaglio” e “controparte qualificata”, in cui ciò che rileva ai fini dell'applicabilità di specifiche tutele non è la natura di persona giuridica del cliente ma le sue effettive competenze professionali, necessarie per orientare in maniera consapevole le proprie decisioni commerciali o di investimento.

Il c.d. Decreto Salva Italia (d.l. n. 1 del 24 gennaio 2012), norma che precede di pochi mesi la L. 3/2012, all'art. 7 introduce una definizione di “microimpresa” per estendere *particolari tutele in materia di pratiche commerciali scorrette* anche alle “entità, società o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica, anche a titolo individuale o familiare, occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a due milioni di euro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, dell'allegato alla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003”.

A ben vedere lo stesso Codice del Consumo propone al suo interno differenti nozioni di consumatore, i cui confini variano in relazione al settore a cui vengono riferite. Ed anche l'art. 3 del Codice, come è noto, definisce infatti “consumatore” solo la persona fisica che agisca per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta, suggerendo agli operatori più avveduti una nozione ancora più limitata alla definizione generale senza, d'altro canto, escludere che lo *status* di consumatore possa essere riconosciuto anche all'imprenditore che però agisca al di fuori delle proprie competenze professionali e commerciali.

⁵⁸ Ben riassunte dalla sentenza emessa dal Tribunale di Ascoli Piceno del 4 aprile 2014, analizzata in Modica, *Tutela del sovraindebitamento incolpevole (L. 3/2012) o sanzione per omessa verifica del merito creditizio (art. 124 TUB)? Il “piano del consumatore” in funzione punitiva*, in *Diritto Civile Contemporaneo*, luglio/settembre 2014.

⁵⁹ Sull'opportunità, condivisa dal sottoscritto, di contemplare ipotesi in cui le tutele proprie del consumatore possano essere estese analogicamente anche alle piccole imprese che operano in settori estranei alla propria competenza professionale *ex multis* L. Gatt, *Ambito soggettivo di applicazione della disciplina. Il consumatore e il professionista*, in Bianca – Busnelli (a cura di), *Commento al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore*, 1999, pag. 153 e ss.

La legge n. 3 del 2012 risente di tale approccio rappresentandone una sua evoluzione.

Da un lato il legislatore del 2012, infatti, non abbatte la distinzione tra persona fisica e persona giuridica, disciplinando una procedura di incentivazione dell'esdebitazione privilegiata per il solo consumatore civile (*ex art. 12 bis* della Legge 3/2012) mentre prevede una procedura un po' più complessa per il sovraindebitato non consumatore.

Tuttavia ritiene di ricomprendere la piccola impresa tra i soggetti non fallibili comunque meritevoli di tutela, proseguendo idealmente la scia tracciata dal già citato D.lgs. 12 settembre 2007 n. 169. E così, mentre quest'ultima norma limita, come detto, alle grandi imprese il campo di applicazione delle procedure concorsuali, la legge in esame prevede per le persone collettive che non raggiungano i limiti di fatturato, ricavi e indebitamento di cui all'art. 1 co. 2 L.F. la procedura di esdebitazione di cui agli artt. 6 - 12 della legge n. 3/2012, individuando una zona intermedia tra consumatore e grande impresa, che ricomprende la persona giuridica non fallibile priva delle strutture necessarie e di forza contrattuale.

La L.3/2012 fa propria l'analisi ampiamente diffusa in dottrina secondo cui, pur riconoscendosi limitata ai soli soggetti fisici la natura potenziale di consumatore, ritiene che tale qualifica sia contingente ed eventuale, negandola ogni qual volta il soggetto individuale possieda l'esperienza professionale e si sia indebitato operando in un settore non estraneo alla propria sfera di *expertise*⁶⁰. Quella categoria intermedia, che include le piccole imprese, si arricchisce quindi di un'altra figura, comprendendo anche le persone fisiche che abbiano contratto il sovraindebitamento operando in settori non estranei al proprio ordinario ambito professionale.

Il sistema giuridico italiano in materia di sovraindebitamento e insolvenza del debitore prevede oggi pertanto tre tipologie di debitore, così delineate:

- a) il debitore civile o consumatore (ovverosia il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta);
- b) il debitore non fallibile non consumatore (la persona giuridica che non rientra nei parametri di cui all'art. 1 co. 2 L.F., da un lato; la persona fisica che contrae il proprio sovraindebitamento in settori non estranei alla propria sfera di competenza professionale);
- c) il debitore fallibile (impresa commerciale privata che raggiunge le soglie di cui all'art. 1 co. 2 L.F.).

3. Riflessioni conclusive

Nel 2012 quindi legislatore italiano sembra aver intrapreso un percorso che porta ad una definizione più matura del concetto di contraente debole, che non abbia quale dirimente elemento qualificante l'essere o meno una persona fisica e, quindi, che non si limiti a tutelare acriticamente il consumatore persona fisica.

Pur continuando ad operare secondo la semplice equazione persona fisica = consumatore = contraente debole e negando esplicitamente la qualifica di consumatore alle persone giuridica *tout court* (al di là delle dimensioni e del fatturato da queste raggiunto), il Legislatore si concentra sul concetto di operatore "*professionale*", da un lato, e riconosce le società e le imprese che non raggiungano i criteri di cui all'art. 1 co. 2 L.F. quali soggetti comunque meritevoli di tutela,

⁶⁰ Molto interessante sul punto l'analisi di E. Gabrielli, *I contratti del consumatore*, in P. Rescigno e E. Gabrielli – a cura di – *Trattato dei Contratti*, Tomo I, pagg. 9 e ss.).

dall'altro.

Dedica così una procedura di esdebitazione dal sovradebito anche al soggetto che non rientra nella categoria di consumatore in senso stretto; e in tale categoria fa rientrare non solo le piccole imprese ma anche persone fisiche professionalmente qualificate.

Entrambi si differenziano dalla figura di consumatore, pur restando all'interno dell'orbita e del *genus* di "contraente debole".

Il primo (*id est*, il consumatore) si è voluto tutelare al massimo livello, tramite la previsione della procedura esemplificata di cui all'art. 12 *bis* della Legge n. 3/2012 (già definita come forma di *concordato coattivo*).

Ai soggetti non fallibili non consumatori invece è stata riservata una procedura più simile al concordato ordinario, pur potendo godere delle forme esemplificative di cui agli artt. 7 e ss. Della Legge n. 3/2012.

Tuttavia è opinione di chi scrive che il legislatore possa in futuro spingersi oltre. Sembra opportuno che la normativa giusconsumeristica, ripartendo dalla riflessione di cui alla legge in esame, si conformi al percorso tracciato già da altri ordinamenti europei, quale quello francese⁶¹, spagnolo e quello belga, in cui - in applicazione del principio di sussidiarietà tra ordinamento nazionale e quello comunitario - si è autonomamente integrata la figura di consumatore in modo da includere in tale nozione anche la persona giuridica che operi in settori e per scopi estranei alle proprie competenze professionali.

Ci si chiede, infatti, che senso abbia oggi fondare il dibattito giusconsumerista sulla più volte denunciata giustapposizione persona fisica / persona giuridica, quando le istanze emergenti nei nuovi scenari economici-sociali (diffusione della contrattazione di massa e delle tecniche di comunicazione a distanza, globalizzazione telematica, e-commerce) rendono sempre più rilevante la contrapposizione tra soggetti che possiedono le conoscenze fondamentali per comprendere i rischi connessi ad una data operazione e soggetti (fisici o no) che non posseggono tale grado di consapevolezza.

⁶¹ Su cui vedi il percorso giurisprudenziale in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia in O. Calliano, *Some Preludes for a Critical Study on Lentos and Prestos of Private Comparative Law in the Concerto of European Integration Process. The Case of European Consumer Law*, in *Comparative Law Review*, vol.1,n.2, (2010).

COMPETENZE, FUNZIONI DEGLI OCC E RUOLO DEL COMMERCIALISTA

Carlo Regis

1. Premessa 2. Competenze e funzioni degli OCC e ruolo del professionista (in qualità di “gestore della crisi”) 3. Il “gestore della crisi”: requisiti professionali

1. Premessa

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (27/01/2015) del decreto 28 settembre 2014 n. 202, dal 28/01/2015 è in vigore il regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.

Il regolamento ha chiarito alcuni aspetti pratici lasciati in sospeso dalla normativa che a fine 2012 aveva introdotto i procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimoni:

- ha definito la figura del “gestore della crisi” individuato come “la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore” (art. 2, lettera f);
- ha definito i requisiti di qualificazione professionale dei gestori della crisi (laurea magistrale in materie economiche o giuridiche, specifica formazione, apposito tirocinio e aggiornamento biennale obbligatorio) e di onorabilità (art. 4, commi 5 e 8);
- in particolare, ha previsto, per il gestore della crisi, un percorso di formazione (non inferiore a 200 ore) e di successivo aggiornamento obbligatorio biennale (non inferiore a 40 ore), precisando tuttavia che, in via transitoria, “per i tre anni successivi all'entrata in vigore del presente decreto, i professionisti appartenenti agli ordini professionali di cui all'articolo 4, comma 2, sono esentati dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, commi 5, lettera d), e 6, primo periodo, purché documentino di essere stati nominati, in almeno quattro procedure, curatori fallimentari, commissari giudiziali, delegati alle operazioni di vendita nelle procedure esecutive immobiliari ovvero per svolgere i compiti e le funzioni dell'organismo o del liquidatore a norma dell'articolo 15 della legge. Ai fini del periodo precedente le nomine relative a differenti tipologie di procedure sono cumulabili e rilevano anche quelle precedenti all'entrata in vigore del presente decreto” (art. 4, comma 5 e art. 19);
- ha previsto che le Camere di commercio e gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai siano “iscritti di diritto, su semplice domanda” nel registro degli organismi deputati a gestire i procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato (art. 4, comma 2);
- ha individuato, in capo al gestore della crisi, specifici obblighi di riservatezza e indipendenza, precisando inoltre – in tema di responsabilità - che la prestazione deve essere eseguita personalmente dal gestore dalla crisi stesso (artt. 11 e 12);
- ha definito i criteri ed i parametri per la determinazione dei compensi e dei rimborsi spese spettanti all'organismo, precisando che al gestore della crisi è fatto divieto di percepire, in qualunque forma, compensi o utilità direttamente dal debitore (art. 11, comma 2 e art. 16).

2. Competenze e funzioni degli OCC e ruolo del professionista (in qualità di “gestore della crisi”)

La legge 27 gennaio 2012, n. 3 ha introdotto le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento (accordo di ristrutturazione dei debiti e piano del consumatore) nonché la procedura di liquidazione del patrimonio.

Tali strumenti consentono l'estinzione, sotto il controllo del tribunale, delle obbligazioni del debitore non fallibile che si trovi in una situazione di crisi da sovraindebitamento (per definizione normativa, in una situazione “di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente”).

Il debitore deve però rivolgersi ad un organismo di composizione della crisi (O.C.C.) che può essere costituito (art. 15, L. n. 3/2012):

- da enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità;
- dagli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio;
- dal segretariato sociale;
- dagli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai.

I soggetti sopra indicati (se diversi dagli enti pubblici) sono iscritti di diritto, a semplice domanda, nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento tenuto presso il Ministero della giustizia (il relativo regolamento attuativo, che doveva essere adottato entro 90 giorni dal 19 dicembre 2012 e quindi entro il 19 marzo 2013, è invece entrato in vigore il 28/01/2015 con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto 28 settembre 2014 n. 202).

Gli O.C.C., pertanto, sono (ovvero, saranno nel prossimo futuro) strutture “vigilate” dal Ministero della giustizia.

La norma “apre” tuttavia anche ad altri soggetti, prevedendo (art. 15, comma 9) che i compiti e le funzioni attribuiti agli O.C.C. possano essere svolti:

- da un professionista o da una società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'art. 28 del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 e successive modificazioni (c.d. legge fallimentare, cfr. requisiti per la nomina a curatore);
- da un notaio

ma, in tal caso, a condizione che siano nominati dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato.

Il debitore, pertanto, può liberamente scegliere tra due alternative:

- rivolgersi preventivamente ad un O.C.C. “vigilato” dal ministero (non appena sarà operativo il relativo registro in attuazione del decreto regolamentare di recente pubblicazione);
- ricorrere autonomamente al presidente del tribunale chiedendo la nomina (ex art. 15, comma 9) di un soggetto che ne svolga le medesime funzioni.

In relazione alle competenze, l'O.C.C. “assume ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione e all'esecuzione dello stesso” (art. 15, comma 5) e, in aggiunta a quanto già previsto in altri articoli della L. 3/2012:

- verifica la veridicità dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati;
- attesta la fattibilità del piano;
- esegue le pubblicità richieste;
- effettua le comunicazioni disposte dal giudice;
- svolge le funzioni di liquidatore (sia in fase di esecuzione dell'accordo e sia nella procedura di liquidazione del patrimonio), se disposto dal giudice;
- svolge le funzioni di gestore (nel caso in cui il piano preveda l'affidamento del patrimonio del debitore ad un gestore), se nominato dal giudice.

Tra le numerose attività già previste a carico degli O.C.C. in altri articoli della L. 3/2012, si evidenzia:

- proposizione ai creditori dell'accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano, in ausilio al debitore (art. 7, comma 1);
- attestazione sulla convenienza del piano per i creditori privilegiati, qualora non ne sia prevista l'integrale soddisfazione (art. 7, comma 1);
- proposizione ai creditori del piano del consumatore, in ausilio al debitore (art. 7 comma 1bis);
- presentazione della proposta di piano, non oltre tre giorni, all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche presso gli enti locali, con ricostruzione della sua posizione fiscale e l'indicazione di eventuali contenziosi pendenti (art. 9, comma 1);
- relazione particolareggiata allegata alla proposta di piano del consumatore (art. 9, comma 3bis);
- risoluzione di eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo, vigilanza sull'esatto adempimento dello stesso e comunicazione ai creditori di ogni eventuale irregolarità (art. 13, comma 2).

Per facilitare tali attività di verifica e valutazione, gli O.C.C., se autorizzati dal giudice, possono accedere ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, nei sistemi di informazioni creditizie, nelle centrali rischi e nella altre banche dati pubbliche (art. 15, comma 10).

L'entità dei compensi e dei rimborsi spese spettanti agli organismi (da porre a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura) sono stabiliti dal regolamento ministeriale di recente pubblicazione e devono tenere conto "dell'opera prestata, dei risultati ottenuti, del ricorso all'opera di ausiliari, della sollecitudine con cui sono stati svolti i compiti e le funzioni, della complessità delle questioni affrontate, del numero dei creditori e della misura di soddisfazione agli stessi assicurata con l'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore omologato ovvero con la liquidazione" (art. 15 del regolamento) nonché dei parametri indicati dall'art. 16 del decreto regolamentare 28 settembre 2014 n. 202 e quindi tenendo conto dell'ammontare dell'attivo realizzato e del passivo risultante dall'accordo o dal piano del consumatore omologato.

3. Il "gestore della crisi": requisiti professionali

Il regolamento ministeriale di recente pubblicazione (decreto 28 settembre 2014 n. 202, in Gazzetta Ufficiale il 27/01/2015 ed in vigore dal 28/01/2015) definisce il "gestore della crisi" come "la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore".

Lo stesso regolamento individua i requisiti di qualificazione professionale per poter svolgere tale funzione (art. 4):

- a) titolo di studio: laurea magistrale, o di titolo di studio equipollente, in materie economiche o giuridiche;
- b) formazione specifica: tramite la partecipazione a corsi di perfezionamento, istituiti dalle università (o dalle camere di commercio o dagli ordini professionali degli avvocati, dei dottori commercialisti ed esperti contabili e dei notai, purché in convenzione con le università pubbliche o private), di durata non inferiore a duecento ore nell'ambito disciplinare della crisi dell'impresa e di sovraindebitamento, anche del consumatore. I corsi di perfezionamento hanno ad oggetto le seguenti materie e discipline: diritto civile e commerciale, diritto fallimentare e dell'esecuzione civile, economia aziendale, diritto tributario e previdenziale;
- c) tirocinio: presso uno o più organismi, curatori fallimentari, commissari giudiziali, professionisti indipendenti ai sensi della legge fallimentare, professionisti delegati per le operazioni di vendita nelle procedure esecutive immobiliari ovvero nominati per svolgere i compiti e le funzioni dell'organismo o del liquidatore a norma dell'articolo 15 della legge n. 3/2012. Il periodo di tirocinio, anche in concomitanza con la partecipazione ai corsi di cui alla lettera b), ha una durata non inferiore a mesi sei e deve consentire l'acquisizione di competenze mediante la partecipazione alle fasi di elaborazione ed attestazione di accordi e piani omologati di composizione della crisi da sovraindebitamento, di accordi omologati di ristrutturazione dei debiti, di piani di concordato preventivo e di proposte di concordato fallimentare omologati, di verifica dei crediti e di accertamento del passivo, di amministrazione e di liquidazione dei beni;
- d) aggiornamento biennale: di durata complessiva non inferiore a quaranta ore, nell'ambito disciplinare della crisi dell'impresa e di sovraindebitamento, anche del consumatore, acquisito presso uno degli ordini professionali individuati (avvocati, dottori commercialisti ed esperti contabili, notai) ovvero presso un'università pubblica o privata.

Il regolamento (art. 4 comma 6) prevede tuttavia agevolazioni ed esenzioni per i professionisti appartenenti agli ordini professionali degli avvocati, dei dottori commercialisti ed esperti contabili e dei notai:

- la durata dei corsi di perfezionamento è ridotta da 200 a 40 ore;
- gli ordinamenti professionali di tali categorie possono individuare specifici casi di esenzione dall'applicazione delle disposizioni relative a formazione ed aggiornamento ovvero fissare i criteri di equipollenza tra i corsi di formazione e di aggiornamento biennale previsti dal regolamento e i corsi di formazione professionale;
- non si applicano ai suddetti professionisti (avvocati, dottori commercialisti ed esperti contabili, notai) le disposizioni relative al tirocinio.

Il decreto regolamentare prevede che i gestori della crisi siano in possesso dei seguenti requisiti di onorabilità:

- a) non versare in una delle condizioni di ineleggibilità o decadenza previste dall'articolo 2382 del codice civile;
- b) non essere stati sottoposti a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- c) non essere stati condannati con sentenza passata in giudicato, salvi gli effetti della riabilitazione: 1) a pena detentiva per uno dei reati previsti dalle norme che disciplinano l'attività bancaria, finanziaria, mobiliare, assicurativa e dalle norme in materia di mercati e valori mobiliari, di strumenti di pagamento; 2) alla reclusione per uno dei delitti previsti nel titolo XI

del libro V del codice civile, nel regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché dall'articolo 16 della legge; 3) alla reclusione per un tempo non inferiore a un anno per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria; 4) alla reclusione per un tempo superiore a due anni per un qualunque delitto non colposo;

d) non avere riportato una sanzione disciplinare diversa dall'avvertimento.

GLI ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE DEI DEBITI

Alberto Del Noce

1. Premessa 2. Presupposti generali di ammissibilità degli accordi o dei piani 3. Gli accordi di ristrutturazione dei debitori non fallibili 4. Gli accordi o i piani di ristrutturazione del consumatore 5. Revoca o cessazione degli effetti dell'accordo e del piano 6. La liquidazione dei beni.

1. Premessa

La disciplina del sovraindebitamento, prevista dalla legge 27/1/2012 n. 3, rappresenta una novità assoluta per l'ordinamento italiano poiché recupera il vuoto legislativo generato dalla riforma delle procedure concorsuali del 2005. La Riforma del 2005, infatti, ha previsto, in favore del fallito persona fisica, la possibilità dell'esdebitazione (art. 142 e ss. l. fall.). Tale procedura si sostanzia nel diritto alla cancellazione di tutti i debiti non soddisfatti dalla liquidazione dell'attivo della procedura concorsuale dopo la conclusione di quella aperta con la sentenza dichiarativa di fallimento. Alla persona fisica, in sostanza, è stata riconosciuta la possibilità concreta di ripartire con una nuova attività commerciale. Ciò nella consapevolezza che è difficile che il debitore fallito, chiuso il fallimento e soddisfatti i creditori attraverso la liquidazione fallimentare, possa altrimenti liberarsi dei debiti residui.

Tuttavia, essendo inserita nella legge fallimentare, questa possibilità è rimasta per anni esclusa ad una gran parte dei debitori, e cioè a quelli non soggetti a fallimento ovvero ai consumatori. La legge 3/2012 e l'art. 18 del D.L. 18/10/2012 n. 179 (convertito con Legge 17/12/2012 n. 221) hanno posto rimedio a questa situazione, allineando l'Italia agli altri Paesi occidentali (così come raccomandato dalla Banca Mondiale e come indicato dal Regolamento CE nn. 1177/2003 e 215/2007) e completando le fattispecie astratte delle procedure concorsuali⁶².

La legge 3/2012 ha poi offerto ai professionisti nuove opportunità (peraltro purtroppo ancora poco colte) atteso che ad essi possono essere affidate le funzioni tipiche di un Organismo di Composizione della Crisi ovvero quelle di *gestore* del patrimonio del debitore ovvero ancora quelle di *liquidatore* dei beni dello stesso.

Senza contare che per tutte le procedure previste dalla Legge 3/2012 il debitore deve necessariamente essere assistito da un avvocato (o l'avvocato deve essere presente nell'OCC), atteso che i ricorsi introduttivi hanno sostanzialmente natura di domanda giudiziale e perché dette procedure si svolgono avanti un Tribunale e presentano una fase contenziosa⁶³.

2. Presupposti generali di ammissibilità degli accordi o dei piani.

La proposta di accordo o il piano di risanamento del consumatore possono avere contenuto dilatorio o esdebitatorio ovvero cumulare entrambe queste soluzioni purché:

⁶² Con sentenza del 16/9/2014 il Tribunale di Busto Arsizio ha posto il dubbio che la legge non preveda per il consumatore *“una pronuncia espressa relativa all'esdebitazione che è comunque un effetto conseguente all'esecuzione del piano e non alla sua semplice omologazione”*.

⁶³ Tribunale di Vicenza, decreto del 29/4/2014

1. sia sempre assicurato il regolare pagamento dei crediti impignorabili ai sensi dell'art. 545 c.p.c. (crediti alimentari);
2. sia assicurato il pagamento dei crediti relativi ai tributi, all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate (il piano può avere esclusivamente eventuale carattere dilatorio);
3. siano precisamente indicate scadenze e modalità di pagamento dei creditori (possono essere indicate eventuali garanzie dei pagamenti).

I crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca, invece, possono anche non essere soddisfatti integralmente ma solo nell'ipotesi in cui sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile sul ricavato in caso di liquidazione e avuto riguardo al valore di mercato dei beni oggetto della prelazione. Detto valore deve essere attestato dall'OCC. L'eventuale proposta di accordo che contempla la prosecuzione dell'attività d'impresa (ovviamente impresa non soggetta a fallimento), può prevedere la moratoria fino ad un anno dall'omologazione per il pagamento dei creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca, salvo che sia prevista la liquidazione dei beni o diritti sui quali sussiste la causa di prelazione.

I creditori possono essere suddivisi in classi. Ma non è espressamente previsto che i creditori debbano essere soddisfatti secondo la regola del *concorso*. Alcuni fanno notare che l'art. 7, 2° comma, lett. a) fa riferimento ad altre "procedure concorsuali diverse" da quelle in oggetto onde si dovrebbe ritenere che la regola della *par condicio* dei creditori debba essere applicata anche ai progetti di accordi o piani. Tuttavia, l'ultima giurisprudenza di merito che si è formata intende escludere l'obbligo del rispetto del principio della *par condicio creditorum*⁶⁴.

La proposta (o il piano di risanamento) non è ammissibile quando:

- a. il debitore è soggetto a procedure concorsuali diverse da quelle della disciplina del sovraindebitamento;
- b. ha fatto ricorso ai procedimenti di sovraindebitamento nei cinque anni anteriori;
- c. ha subito per causa a lui imputabile la risoluzione o l'annullamento dell'accordo o la revoca o la cessazione degli effetti del piano del consumatore;
- d. ha fornito documentazione che non consente di ricostruire compiutamente la sua situazione economica e patrimoniale.

Oltre a quanto sopra indicato, la proposta può prevedere l'affidamento del patrimonio del debitore ad un *gestore*, nominato dal giudice, per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori. Il *gestore* può essere individuato tra i professionisti in possesso dei requisiti per la nomina a curatore (art. 28 l. fall.). Può essere lo stesso OCC.

La figura è simile a quella del *liquidatore*, ma non identica. Nel caso in cui, infatti, sia previsto nell'accordo o nel caso in cui per la soddisfazione dei crediti debbano essere impiegati beni sottoposti a pignoramento, il giudice, su proposta dell'OCC, nomina un liquidatore con requisiti quindi di curatore, con potere di disporre, in via esclusiva, dei beni e delle somme incassate.

3. Gli accordi di ristrutturazione dei debitori non fallibili.

L'accordo di ristrutturazione dei debiti costituisce il risultato finale di un procedimento che inizia con il deposito in Tribunale di una *proposta* di accordo. Tribunale competente è quello del luogo di residenza del debitore o del consumatore ovvero della sede principale della microimpresa debitrice.

⁶⁴ Trib. Ascoli Piceno 4/4/2014; Trib. Pistoia 8/1/2014; Trib. Catania 24/6/2014; Lara Modica in *Rivista Trimestrale di Diritto Civile*, Anno I, n. II, luglio/settembre 2014

Mentre l'istanza della nomina di un OCC (e quella volta all'autorizzazione ad accedere alle Banche Dati ex art. 15, 9° comma) è riservata alla sezione di Volontaria Giurisdizione del Tribunale, la proposta di accordo verrà depositata presso la sua Sezione Fallimentare.

Contestualmente al deposito in Tribunale e comunque non oltre tre giorni, la proposta deve essere presentata, a cura dell'OCC, anche all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche presso gli enti locali, competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale del proponente e contenere la ricostruzione della sua posizione fiscale e l'indicazione di eventuali contenziosi pendenti.

Alla proposta di accordo devono necessariamente esser allegati i seguenti documenti:

1. l'elenco di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute;
2. l'elenco di tutti i beni del debitore;
3. l'elenco degli eventuali atti di disposizione compiuti negli ultimi cinque anni;
4. le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni;
5. l'attestazione sulla fattibilità del piano;
6. l'elenco delle spese correnti necessarie al sostentamento del debitore e della sua famiglia.

Il debitore che svolge attività d'impresa deve depositare anche le scritture contabili degli ultimi tre esercizi, unitamente ad una dichiarazione che ne attesta la conformità all'originale.

Il deposito della proposta o del piano del consumatore sospende il corso degli interessi convenzionali o legali (salvo che i crediti siano garantiti da ipoteca, pegno o privilegio).

Depositata la proposta di accordo in Tribunale, il Giudice, con decreto,

- a. fissa l'udienza avanti a sé;
- b. stabilisce una forma idonea di pubblicità della proposta e del decreto (compresa la pubblicazione di tali atti nel registro delle imprese se il debitore esercita attività d'impresa);
- c. ordina la trascrizione del decreto in caso di cessione o affidamento a terzi (quindi anche nel caso di liquidatore o gestore della liquidazione) di beni immobili o mobili registrati;
- d. dispone, per i creditori anteriori e fino alla definitiva omologa dell'accordo, che, sotto pena di nullità, non possono essere: 1. iniziate o proseguite azioni esecutive individuali; 2. disposti sequestri conservativi; 3. acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore.

Da questo momento e sino all'omologazione definitiva le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano.

Entro 10 giorni dall'udienza i creditori devono trasmettere all'OCC il consenso alla proposta. In difetto di invio si presume il consenso. Sono esonerati i creditori muniti di ipoteca, pegno o privilegio (salvo che essi rinuncino in tutto o in parte a tale al diritto di prelazione⁶⁵).

E' opportuno porre in evidenza come nella procedura volta all'accordo di ristrutturazione del debito gli OCC sono chiamati a svolgere una funzione non solo di *controllori*, ma anche di veri e propri *facilitatori* dell'accordo. Tali organismi devono infatti:

- a. verificare la veridicità dei dati contenuti nella proposta di accordo e nei documenti alla stessa allegati e attestare la fattibilità del piano;
- b. ricevere le manifestazioni di voto dei creditori per poi redigere una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento delle maggioranze prescritte;
- c. assumere ogni opportuna iniziativa funzionale al raggiungimento e alla buona riuscita dell'accordo;
- d. provvedere alla pubblicità dell'accordo ed alle comunicazioni disposte dal giudice;

⁶⁵ L'art. 11 Legge 3/2012 non specifica, al contrario dell'art. 177 L. F., che tale rinuncia è "*ai soli fini del concordato*" o "*dell'accordo*" nel caso di specie. Se, inoltre, la proposta prevede uno stralcio di parte del credito prelatizio possono sorgere dubbi circa il voto e, in particolare, se tale voto sia da computare per l'intero oppure solamente per la parte stralciata. Resta il dubbio, infine, se l'importo stralciato sarà da intendere perso oppure soddisfatto con la percentuale prevista per i chirografi.

e. risolvere eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo oltre che vigilare sull'esatto adempimento dello stesso tenendone informati i creditori.

A questo punto, pervenute le comunicazioni dei creditori, l'accordo si ritiene raggiunto con il consenso di almeno 60% dei crediti (e non quindi dei creditori e si considera il complesso dei crediti e non delle singole classi).

Se la percentuale viene raggiunta, l'OCC trasmette una relazione ai creditori i quali possono proporre contestazioni entro 10 giorni. Dopo di che il giudice, verificata l'inesistenza di atti in frode ai creditori, potrà omologare l'accordo (anche in caso di contestazioni dei creditori, purché venga verificato che i crediti verranno liquidati in misura non inferiore all'ipotesi liquidatoria) ovvero negare l'omologazione.

L'accordo omologato è obbligatorio per tutti i creditori anteriori, con la conseguenza che non si prevede più l'integrale pagamento dei creditori estranei che non abbiano aderito o partecipato all'accordo (avviene il cd. *cram down* così come per l'art. 184, 1° comma, l. fall.).

Con l'omologazione il debitore perde la disponibilità del proprio patrimonio, almeno della parte di esso considerata nel piano. La sanzione di un eventuale atto di disposizione non sarà la nullità bensì l'inefficacia, come per il fallimento.

4. Gli accordi o i piani di ristrutturazione del consumatore.

Il consumatore, oltre a proporre un accordo di ristrutturazione, ha la possibilità di proporre al giudice un *piano di risanamento* dei suoi debiti.

Sia sotto il profilo contenutistico sia sotto quello degli effetti, il *piano di risanamento* del consumatore è soggetto ad una disciplina analoga a quella dell'accordo prima visto. L'art. 7, comma 1 bis⁶⁶, dispone, infatti, che, fermo il diritto di proporre ai creditori un accordo, il consumatore in stato di sovraindebitamento può proporre, con l'ausilio degli OCC, un piano contenente le previsioni di cui all'art. 7, comma 1, che disciplina il contenuto della proposta dell'accordo di ristrutturazione dei debiti.

A differenza dell'accordo di ristrutturazione dei debiti, il *piano di risanamento* del consumatore non sembra avere carattere negoziale, in quanto per la sua omologazione **non occorre il consenso dei creditori**.

Poiché il *piano di risanamento* del consumatore non forma oggetto di un accordo con i propri creditori, l'art. 9, comma 3 bis, impone, a garanzia dell'interesse di questi ultimi, che alla proposta venga allegata, oltre ai documenti sopra indicati, anche una *relazione particolareggiata* dell'OCC che deve contenere:

1. l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal consumatore nell'assumere volontariamente le obbligazioni;
2. l'esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore di adempiere le obbligazioni assunte;
3. il resoconto sulla solvibilità del consumatore negli ultimi cinque anni;
4. l'indicazione dell'eventuale esistenza di atti del debitore impugnati dai creditori;
5. il giudizio sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata dal consumatore a corredo della proposta, nonché sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria.

⁶⁶ Introdotto dall'art. 18 del D.L. 179/2012

5. Revoca ed annullamento dell'accordo e del piano.

Mutuando dalla disciplina del concordato fallimentare e preventivo, l'accordo o il piano del consumatore *possono* essere **annullati** quando è stato dolosamente aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simulate attività inesistenti.

Anche la tempistica dell'annullamento dell'accordo per la risoluzione della crisi da sovraindebitamento è mutuata da quella del concordato, in quanto il ricorso deve esser depositato entro sei mesi dalla scoperta e, in ogni caso, non oltre due anni dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

L'accordo o il piano del consumatore *possono* esser **risolti** quando il debitore non adempie agli obblighi previsti o se le garanzie promesse non vengono costituite o se l'esecuzione dell'accordo diventa impossibile per ragioni non imputabili al debitore. In questi casi il ricorso per la risoluzione deve esser proposto però entro sei mesi dalla scoperta e non oltre un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

L'accordo **cessa di diritto** di produrre effetti se il debitore non esegue integralmente, entro 90 giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti alle amministrazioni pubbliche ed agli enti gestori di previdenza ed assistenza obbligatoria. L'accordo viene altresì revocato *d'ufficio* se durante la procedura vengono compiuti atti diretti a frodare le ragioni dei creditori.

6. La liquidazione dei beni.

Solo per completezza, occorre ricordare che la Legge 3/2012 ha previsto tre diverse procedure per la composizione della crisi: l'**accordo** del debitore, il **piano di risanamento** del consumatore e la **liquidazione** dei beni del debitore.

Pertanto, la figura del *liquidatore* può intervenire non solo nell'esecuzione dell'accordo o del piano di risanamento del consumatore ma può costituire figura autonoma di un procedimento autonomo, alternativo alle altre due tipologie.

Non solo, ma il procedimento di liquidazione può esser anche frutto della conversione di un accordo o di un piano di risanamento annullati o revocati.

I presupposti per la *liquidazione dei beni del debitore* sono gli stessi di quelli previsti per le altre due tipologie già esaminate. Medesima la competenza e medesima la documentazione da allegare al ricorso. A tale ricorso dovrà esser allegato anche un inventario di tutti i beni del debitore nonché una relazione particolareggiata di un OCC, relazione che avrà il medesimo contenuto di quello previsto per il *piano di risanamento* del consumatore.

Dopo il ricorso del debitore (tramite un OCC) per ottenere l'integrale liquidazione del suo patrimonio il giudice nominerà un liquidatore, il quale dovrà provvedere a tutte le incombenze liquidatorie previste dagli artt. 14 sexies ss. Legge 3/2012. Al termine della procedura liquidatoria il debitore potrà infine chiedere, a particolari condizioni, anche l'esdebitazione, e cioè il beneficio della liberazione dei debiti non onorati.

PRIME ESPERIENZE APPLICATIVE DELLA L.3/2012: LE FASI PREPARATORIE AI PIANI DI RISTRUTTURAZIONE

Luigi Ursino

1. Premessa; 2. Metodologia di analisi delle posizioni e procedura di istruttoria delle pratiche

1. Premessa

Il fenomeno del sovraindebitamento della piccola impresa e del consumatore, che riguarda ormai circa il 10% delle famiglie italiane, è stato affrontato dall'Italia con forte e colpevole ritardo. Il nostro è stato l'ultimo tra i paesi dell'Unione Europea a fronteggiare con strumenti legislativi la crisi economico-finanziaria e sociale del Vecchio Continente, dapprima con la riforma del diritto fallimentare del 2006 (che ha novellato tra l'altro gli artt. 142 – 144 della legge fallimentare) e, più recentemente, con la legge n.3 del 2012.

Il riconoscimento nell'ordinamento italiano della c.d. “fresh start policy” trova la sua migliore applicazione nell'istituto della esdebitazione, che consente al fallito, ed ora anche al debitore civile in stato di sovraindebitamento, di ottenere la estinzione di tutti i debiti residui nei confronti dei creditori non soddisfatti al termine della procedura concorsuale. Godiamo quindi, finalmente, di una definizione di sovraindebitamento, mentre si delineano all'orizzonte molteplici e complessi problemi interpretativi ed applicativi, specie sul fronte delle strutture giudiziarie preposte alla ricezione e all'esame delle istanze da parte dei cittadini in difficoltà economiche.

La recente emanazione del Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli Organismi di Composizione della crisi da sovraindebitamento ha ribadito, la rilevanza pubblica e sociale di queste nuove procedure, che dovranno essere dirette e gestite da Organismi di natura pubblica, che siano come tali garanti di una moralità ed etica troppo spesso dimenticate in materia finanziaria e di concessione dello stesso credito: E' a tutti nota l'esplosione, nell'ultimo biennio, delle contestazioni di c.d. “anomalie bancarie” (anatocismo, usura, indeterminatezza delle clausole contrattuali) che risultano pendenti avanti la giustizia ordinaria e il mediatore bancario-finanziario.

In questo scenario di profonda crisi economico-sociale e, soprattutto, di incerta interpretazione normativa, la società che rappresento ha deciso di proporsi sul mercato (il termine, forse poco adatto all'approccio etico dell'intervento in favore di situazioni di sofferenza e disagio, ma che sintetizza relazioni economiche fondate su “ debiti” e corrispettivamente “crediti”) da un lato come valido strumento di collegamento tra il cittadino e le istituzioni e dall'altro come supporto di natura tecnico-legale per tutti i soggetti coinvolti nelle nuove procedure: il debitore, il giudice, l'organismo di composizione della crisi e, non ultime , le varie tipologie di creditori.

La Legge 3/2012 per disciplinare l'insolvenza dell'imprenditore non fallibile e del consumatore ha fatto ampio richiamo agli istituti giuridici del diritto fallimentare, facendo sì che la “casa naturale” delle relative procedure fossero le Sezioni fallimentari dei Tribunali. Ad oggi risulta però quasi irrilevante il numero delle istanze portate all'attenzione dei Tribunali che, da parte loro, sono chiamati ad esercitare una discrezionalità molto ampia in sede di valutazione delle istanze.

Le varie procedure, nelle sue prime, limitate, applicazioni (di cui abbiamo conoscenza in quanto struttura operante a livello nazionale e quindi collegata con svariati Tribunali) risulta piuttosto ostica per il cittadino ed altresì costosa (in termini economici ed anche di tempo) considerando le tante fasi e le varie figure professionali di cui si prevede l'intervento.

Abbiamo quindi deciso di offrire alla collettività i servizi della nostra società (Mr. Rights) che con la sua organizzazione si propone nella veste di:

- “informatore” per i debitori e per le loro famiglie sulle soluzioni adottabili grazie alla legge, con il fondamentale supporto di una specifica rete di consulenti, selezionati nel settore bancario/finanziario/assicurativo e appositamente formati tramite frequenza obbligatoria di corsi tecnici di formazione;
- “strumento di collegamento” tra l’interessato e l’A.G. adita e preposta, sulla base dell’incarico di assistenza del cliente e di interlocuzione qualificata per suo conto con un legale appositamente aggiornato in materia, che seguirà la pratica fino all’ottenimento dell’omologazione;
- “supporto legale e contabile” per l’OCC preposto, al quale viene fornita tutta la documentazione necessaria all’istruttoria della pratica ed una relazione tecnica sullo stato di sovraindebitamento e sulle soluzioni percorribili in sede di proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti e di piano del consumatore,

2. Metodologia di analisi delle posizioni e procedura di istruttoria delle pratiche

Informazione e consenso del cliente

La trattazione della complessiva posizione debitoria viene sempre preceduta da un’attività di informazione che i consulenti svolgono nei confronti dell’interessato, al fine di illustrargli e chiarirgli in modo chiaro e comprensibile le procedure, le relative opportunità, le soluzioni adottabili e, soprattutto, gli obblighi ai quali si dovrà sottoporre durante il procedimento esdebitatorio. La trasparenza delle procedure e l’informazione continua del cliente costituiscono la filosofia di una corretta attività di consulenza e assistenza.

Le problematiche di approccio interpersonale, vista la delicatezza dell’impatto relazionale consulente/cliente correlato alla situazione di stress e di sofferenza a cui è sottoposto ogni soggetto sovraindebitato, possono essere affrontate grazie all’ausilio di psicologi forniti delle competenze necessarie nonché degli indispensabili strumenti di comunicazione interpersonale.

Esame e trattazione dei singoli casi

Viene effettuata con l’ausilio di una piattaforma informatica (gestionale) che prevede l’osservanza di rigorose procedure di caricamento dei dati rilevanti che eliminano il rischio di inserzione di elementi e circostanze troppo soggettive che, anche se importanti da un punto di vista umano e psicologico, potrebbero rendere difficoltoso o fuorviante il giudizio dell’A.G. preposta alla valutazione dell’istanza.

Identificazione della tipologia di soggetto interessato (consumatore o non-consumatore):

Tale distinzione preliminare è quanto mai essenziale per instradare la pratica nella giusta direzione (proposta di accordo ovvero anche di piano).

Il criterio di “meritevolezza”

Il legislatore, ha condizionato i nuovi rimedi di composizione delle crisi da sovraindebitamento a: a) all’accertamento della meritevolezza; b) l’OCC deve predisporre una relazione inerente alle cause di indebitamento, alla diligenza del debitore nell’assunzione delle obbligazioni, alle ragioni

del sovraindebitamento ad alla attendibilità della documentazione allegata all'atto introduttivo delle procedure.

L'indicazione sia delle cause dell'indebitamento che della diligenza impiegata dal sovraindebitato nell'assumere volontariamente le obbligazioni (oltre alla esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore di adempiere le obbligazioni stesse) diventa l'elemento fondante della richiesta di ricorso ai benefici di legge, tenuto conto della effettiva situazione in cui si trovano l'interessato e la sua famiglia.

Raccolta e classificazione dei documenti da produrre

La presenza della documentazione richiesta è decisiva ai fini della prosecuzione dell'iter istruttorio. La documentazione da esaminare risulta assai corposa: si tratta di documenti e certificazioni anagrafiche, dei titoli di proprietà di beni mobili ed immobili, degli atti di disposizione compiuti negli ultimi 5 anni, delle denunce dei redditi e degli estratti conto bancari degli ultimi 3 anni, dell'elenco dei creditori, con indicazione delle somme dovute e loro graduazione, dell'elenco delle rate di indebitamento su base mensile e dell'elenco delle spese correnti necessarie al sostentamento del debitore e della sua famiglia. La raccolta dei documenti aumenta poi notevolmente nelle pratiche riguardanti i micro e piccoli imprenditori o i sovraindebitati "non consumatori".

L'analisi dell'indebitamento complessivo e la classificazione dei crediti (privilegiati e non):

Viene svolta dal back office, per le organizzazioni a diffusione nazionale, come la nostra, competente territorialmente (che quindi entra in contatto diretto con l'interessato) con il supporto della piattaforma gestionale.

Per ogni nominativo vengono consultate le banche dati (c.d. centrali rischi) e vengono acquisiti i report di informazioni commerciali e patrimoniali analoghi a quelli utilizzati dal sistema bancario in sede di concessione del credito ovvero in sede di recupero delle morosità: quindi si fa riferimento a dati ufficiali aggregati che vengono estratti da banche dati InfoCamere su pregiudizievoli e Catasto, nel rispetto delle norme sulla privacy.

L'alternativa liquidatoria

La valutazione preventiva della c.d. "convenienza del piano" per il creditore rispetto alla ipotesi di vendita forzata dei beni viene attuata dalla piattaforma gestionale mediante l'attribuzione del valore di mercato agli immobili ipotecati tramite i dati pubblicati dall'Agenzia del Territorio e la successiva comparazione con i valori di realizzo in sede di asta di immobili similari (per superficie e tipologia) sottoposti a procedure espropriative nella stessa zona.

Si segnala la grande importanza di questa valutazione, legata al fatto che il Giudice può omologare il piano del consumatore anche se i creditori non sono d'accordo: è prevista infatti tale possibilità se il Giudice ritiene che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del piano in misura non inferiore a quella che si otterrebbe con la procedura della liquidazione dei beni.

La Relazione Tecnica di supporto alla formulazione della proposta di accordo/piano

Questo documento di natura espositiva e contabile rappresenta l'atto conclusivo delle attività di back office e si è fino ad oggi rivelato, ed ipotizziamo lo sarà ancor più in futuro, uno strumento prezioso per i professionisti incaricati di svolgere le funzioni di OCC.

Tale relazione tecnica intende supportare l'OCC nella sua attività, esponendo in modo schematico, ma preciso, la complessiva posizione di indebitamento (seguendo i criteri informativi della meritevolezza richiesti dalla normativa) ed aggiungendo un puntuale esame contabile dell'esistente squilibrio finanziario che dà luogo per l'interessato all'impossibilità di adempiere ai propri debiti.

La Relazione Tecnica contiene infine una o più proposte di accordo/piano da prendere in considerazione ed eventualmente da sviluppare da parte dell'OCC.

L'ASSISTENZA E LA CONSULENZA ALL'INDEBITATO

L'ATTIVITÀ DI UNA FONDAZIONE ANTI USURA (LA SCIALUPPA CRT – ONLUS)

Ernesto Ramojno – Presidente della Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus

Antonio Delbosco – Consigliere Delegato della Fondazione Anti Usura CRT - La Scialuppa - Onlus

1. La normativa italiana antiusura; 2. La costituzione della Fondazione Antiusura “La Scialuppa” CRT; 3. Le linee strategiche; 4. Breve analisi delle cause della richiesta di assistenza

1. La normativa italiana antiusura

Nei primi anni novanta del secolo scorso i mass media riportavano con insistenza una recrudescenza di fenomeni illegali, culminanti in atti di violenza psicologica e fisica contro persone usurate o imprenditori sottoposti a attività estorsive (racket). Sotto la spinta dei mass media e di una vera ribellione dell'associazionismo di matrice religiosa e laica, con la collaborazione della Chiesa e la solidarietà di molti esponenti della magistratura, delle forze dell'ordine, delle prefetture e di tante altre istituzioni sensibili al tema, il potere politico venne investito del grave problema. Il Parlamento se ne fece carico, riconoscendo la necessità di una profonda revisione dell'impianto legislativo, regolante la materia, sia in funzione preventiva che repressiva dei reati e, dopo analisi comparate delle situazioni normative in essere in altri paesi europei⁶⁷ e ampi dibattiti cui hanno concorso tutti gli attori coinvolti, approvò il 7 marzo 1996 la legge 108/96 (nota come “legge anti racket e anti usura”).

Tralasciando l'analisi di tutti i risvolti della legge, ci soffermiamo sull'aspetto della prevenzione del fenomeno dell'usura e in particolare sull'art. 15, che istituisce un Fondo di Prevenzione dell'Usura finanziato con un'apposita dotazione iniziale (Lire 300 miliardi per gli anni 1997-1998-1999) da destinarsi nella misura del 70% ai Consorzi di garanzia Fidi (Confidi) e del 30% alle Associazioni e Fondazioni Anti Usura.

I mezzi finanziari forniti da tale Fondo devono essere utilizzati dai Confidi e dalle Associazioni o Fondazioni Anti Usura per garantire operazioni di finanziamento erogate da Banche a favore di imprese piccole e medie ad “elevato rischio finanziario” nonché di privati (singoli o famiglie) che, trovandosi in una situazione di temporanea difficoltà con elevato indebitamento, rischino il ricorso al credito illegale (usura) per la soluzione dei loro problemi. I fondi devono essere indirizzati sia al sostegno di attività imprenditoriali fondamentalmente sane, per le quali si possa ipotizzare il superamento della fase negativa e il ritorno graduale alla profittabilità, sia all'aiuto dei privati, lavoratori dipendenti, che risultino in grado di ripristinare situazioni economicamente accettabili e tendere al ritorno a una situazione di autonoma gestione dei flussi finanziari. Tali fondi, se ben gestiti, hanno quindi un carattere rotativo e un benefico effetto moltiplicatore degli interventi. In

⁶⁷ Efficace fu il lavoro di Barbara Barreca, *Prestiti e usura. Prevenzione e tutela del consumatore in Francia e in Italia*, con presentazione di Oreste Calliano e introduzione di Antonio Rossi, Il Sole 24Ore, Milano, 1995, che consegnato da padre Rastrelli alla commissione legislativa la indusse ad introdurre in Italia, sul modello francese, il limite usurario definito per legge.

Italia, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 108, nacquero e attualmente operano numerose Associazioni e Fondazioni Anti Usura.

2. La costituzione della Fondazione Antiusura “ La Scialuppa” CRT

La Fondazione CRT, nel 1998, in armonia con i propri fini statutari di “assistenza e tutela delle categorie sociali più deboli” decise di dedicarsi, tra i suoi fini, all'attività di assistenza alle persone sovraindebitate e quindi a potenziale rischio di usura. Allo scopo costituì nel gennaio 1998, dotandola di adeguati mezzi finanziari, la Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus, che oggi è giunta al diciassettesimo anno di operatività.

Nel corso degli anni il fondo di garanzia è stato costantemente implementato con iniezioni di nuove elargizioni sia da parte dell'Ente fondatore, che da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con i fondi di cui all'art. 15 della legge 108/96. È stato allo scopo costituito un fondo di garanzia idoneo a sostenere le continue e crescenti richieste di aiuto avanzate dalla popolazione piemontese e valdostana, con ciò evitando rallentamenti nell'attività, in particolare nei momenti di crisi economica quando i bisogni aumentano.

La Fondazione ha sede legale in Torino ed opera esclusivamente nell'ambito della Regione Piemonte e della regione Autonoma della Valle d'Aosta; non ha fini di lucro ma opera con l'obiettivo di prevenire il reato di usura attraverso forme di tutela, assistenza ed informazione nei confronti dei soggetti a rischio.

Gli organi della Fondazione sono: Il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Comitato di Valutazione, il Collegio dei Revisori dei Conti.

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE: è composto da un minimo di cinque ad un massimo di nove componenti ed elegge fra i suoi membri il Presidente ed il Vice Presidente, delegando parte delle sue attribuzioni ad uno o più consiglieri che assumeranno la qualifica di Consiglieri Delegati determinando i limiti della delega ai sensi di legge. Il Consiglio di Amministrazione è investito del potere di compiere tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione.

IL PRESIDENTE ha la rappresentanza legale della Fondazione di fronte ai terzi ed in giudizio: convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione proponendo le materie da trattare; adotta, in caso di urgenza, ogni provvedimento opportuno riferendone al Consiglio nella prima adunanza successiva;

IL COMITATO DI VALUTAZIONE è un organismo tecnico composto da un minimo di tre ad un massimo di quindici componenti, nominati dal Consiglio di Amministrazione, con compiti di fornire consulenza ai soggetti che contattano la Fondazione; analizzare (e istruire) le domande di finanziamento verificando la sussistenza dei requisiti richiesti. Le richieste, corredate dal parere del Comitato, vengono poi sottoposte alla deliberazione del Consiglio di Amministrazione.

Attualmente il Comitato è composto da undici componenti, ex funzionari o dirigenti di banca con pluriennale esperienza nell'area dell'istruttoria, concessione e gestione del credito.

IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI è composto da tre membri che nominano nel proprio ambito il Presidente.

LE STRUTTURE FUNZIONALI sono: la segreteria, i volontari della Sede di Torino, i volontari dei Centri di Ascolto presenti in Piemonte.

LA SEGRETERIA oltre a tutte le attività che caratterizzano ogni segreteria – contabilità, fiscalità, relazioni con i fornitori, archivio, assistenza agli Organi della Fondazione ed ai volontari - gestisce la prima fase di contatto con i richiedenti l'assistenza provvedendo all'apertura delle pratiche ed assegnandole ai volontari per i successivi contatti.

I VOLONTARI DELLA SEDE DI TORINO: sono attivi quattordici ex funzionari di primarie banche che ricevono, su appuntamento, i richiedenti, istruiscono le domande di assistenza finanziaria e forniscono consulenza in materia creditizia, finanziaria o legale.

I VOLONTARI DEI CENTRI DI ASCOLTO IN PIEMONTE: sono attivi diciassette volontari negli otto Centri di Ascolto in Piemonte siti in tutte le province piemontesi (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania e Vercelli) oltreché nel Comune di Ivrea che fa da riferimento anche per la Valle d'Aosta. Come i volontari della Sede di Torino sono ex funzionari di primarie banche che ricevono i richiedenti ed istruiscono le specifiche domande di assistenza e/o forniscono consulenza in materie creditizie, finanziarie o legali.

SCOPO ED ATTIVITÀ DELLA FONDAZIONE: Lo scopo de “La Scialuppa CRT – Onlus” è la prevenzione del reato di usura attraverso la tutela, l'assistenza e l'informazione nei confronti dei soggetti che, a causa dell'elevata posizione debitoria e/o delle difficoltà a ottenere credito dai canali legali, sono potenzialmente a rischio di usura.

In base allo Statuto le attività fondamentali della Fondazione sono:

- l'attività di assistenza tecnica e di informazione economica e giuridica a favore sia dei soggetti a rischio di usura sia delle vittime della stessa;
- la costituzione di un “fondo di garanzia” affinché le banche convenzionate erogino finanziamenti a privati e imprese sulla base di specifici accordi;
- la promozione di collegamenti con i Consorzi di garanzia fidi per agevolare la concessione di finanziamenti alle imprese.

L'attività di consulenza e di assistenza tecnica è svolta non soltanto a favore di soggetti nella fase pre-usura, ma anche delle vittime dell'usura ed è volta a fornire, da parte dei volontari dotati di esperienza in campo bancario, finanziario e giuridico, opportune analisi e possibili soluzioni nonché, per gli usurati, tutte le informazioni relative alle previsioni legislative per l'accesso al “Fondo di solidarietà” per le vittime dell'usura di cui alla Legge 7 marzo 1996 n. 108.

La fondazione inoltre, opera come garante nei confronti delle banche convenzionate presso le quali promuove, attraverso un'approfondita istruttoria preliminare, la concessione di finanziamenti a favore di soggetti a rischio di usura. La finalità statutaria di prevenzione comporta che la Fondazione non possa intervenire attraverso il fondo di garanzia allorché il beneficiario sia già caduto vittima degli usurai.

I destinatari delle attività della Fondazione sono i privati (singoli o famiglie) e le piccole imprese (commerciali e artigiane) residenti o aventi sede in Piemonte o Valle d'Aosta, in possesso dei seguenti requisiti:

- non siano ancora caduti nelle maglie dell'usura;
- vivano una temporanea, grave difficoltà economico-finanziaria tale da rendere probabile e possibile il ricorso a prestiti tramite i canali illegali degli usurai;
- si trovino a dovere affrontare situazioni improvvise di difficoltà o spese impreviste e imprevedibili di carattere straordinario;
- non abbiano i requisiti normalmente richiesti per accedere al credito legale (attraverso banche o società finanziarie regolarmente autorizzate all'esercizio del credito o dell'attività di concessione di prestiti).

L'operatività della Fondazione è svolta e sostenuta da volontari ex dirigenti, funzionari, dipendenti di banca in pensione, che, per puro spirito di servizio alla collettività, mettono a disposizione le loro conoscenze tecniche e l'esperienza professionale maturata, in forma gratuita. Pertanto tutta l'attività della Fondazione viene svolta gratuitamente, così come è gratuito l'eventuale rilascio della garanzia a favore delle banche convenzionate.

3. Le linee strategiche

A fine 2014 le banche convenzionate con la nostra Fondazione Anti Usura sono otto: Unicredit Banca S.p.A.; Banca Cassa di Risparmio di Bra S.p.A.; Banca Cassa di Risparmio di Savigliano S.p.A.; Banco Popolare Società Cooperativa per Azioni; Veneto Banca S.p.A., Biverbanca S.p.A., Cassa di Risparmio di Saluzzo e Banca Popolare di Milano. Tutte, condividendo la finalità sociale della nostra Fondazione Anti Usura, applicano condizioni di favore rivolte allo scopo sociale della fondazione.

Le convenzioni in essere, sono caratterizzate attualmente dalle seguenti principali caratteristiche:

- importo massimo dei finanziamenti garantiti: € 25.500,00;
- durata massima del prestito: mesi 72;
- tasso di interesse: fisso per tutta la durata del prestito uguale a EURO IRS lettera della stessa durata del finanziamento, rilevato al momento dell'erogazione, più spread di un punto. Solo una banca applica, con recente decorrenza, uno spread di tre punti. Si tratta di condizioni finanziarie molto agevolate e appropriate alla valenza sociale dell'iniziativa;
- moltiplicatore tre per il rilascio delle garanzie fideiussorie rispetto ai fondi di garanzia in essere;
- garanzia de "La Scialuppa CRT – Onlus": normalmente tra il 50% e l'80%.

Per realizzare gli scopi statutariamente previsti la Fondazione si è data, sin dall'inizio dell'attività, delle linee strategiche e dei principi organizzativi che si sono rivelati significativi sia

sul piano del soccorso che sul piano assistenziale e consulenziale. Tali criteri si manifestano efficaci anche sul piano educativo all'uso responsabile del denaro e alla prudente assunzione dei debiti.

- ❶ I volontari ricevono solo su appuntamento: l'appuntamento viene fissato dopo un colloquio telefonico in cui vengono chiariti ai destinatari tutti gli elementi utili e i documenti necessari per l'esame approfondito della situazione debitoria . Trattasi di una modalità operativa che consente di pianificare al meglio gli interventi di assistenza e aiuto qualificandone la natura e agevolandone l'organizzazione.
- ❷ L'attività della fondazione è improntata all'approfondimento dei casi sulla base di una adeguata analisi creditizia e cioè verificando la possibilità di un ripristino di condizioni economiche sostenibili quali i flussi di spesa [uscite] compatibili con i livelli di reddito [entrate]. Viene pertanto esclusa ogni attività tipica della beneficenza, con erogazioni a fondo perduto. Per tale attività esistono apposite Associazioni benefiche cui si indirizzano, se del caso, gli interessati.
- ❸ I casi proposti sono sempre esaminati nella loro globalità e le eventuali soluzioni devono riguardare la totalità dei debiti, verificati con opportuni accertamenti. Non vengono quindi normalmente presi in considerazione interventi parziali su una o più posizioni debitorie o su scadenze impellenti , anche se spesso richiesti. L'intervento di finanziamento, con la garanzia della Fondazione Anti Usura, appurato che esistano le condizioni, deve servire a chiudere e risolvere tutte le situazioni debitorie pregresse, consentendo così agli interessati un riequilibrio della loro posizione economica e il ripristino di una situazione patrimoniale di tranquillità.
- ❹ Viene sempre coinvolto l'intero nucleo familiare del debitore. Non si ritiene infatti utile un intervento senza la preventiva presa di coscienza della critica situazione economica e finanziaria da parte di tutti i componenti della famiglia, che devono partecipare attivamente al salvataggio, mettendo in atto comportamenti adeguati e iniziative opportune e appropriate suggerite dai volontari della Fondazione Anti Usura.
- ❺ Sin dal primo contatto con il richiedente l'intervento di soccorso e aiuto, il volontario richiede che venga descritta e documentata in modo esaustivo la situazione debitoria complessiva che viene verificata poi attraverso gli strumenti di controllo di cui ci si è dotati e che vengono utilizzati dopo aver ottenuto esplicita autorizzazione da parte dell'ascoltato e/o di eventuali suoi garanti. Durante il primo ascolto e gli eventuali incontri successivi vengono approfondite le cause e i motivi dei debiti. Conoscere la finalizzazione delle spese e dei debiti assunti e le cause che hanno originato il disordine finanziario e la situazione di pre-usura, è utile per consentire la predisposizione di un processo globale di soluzione, che non investa solo la questione in modo quantitativo, ma anche evidenzi i comportamenti tenuti, gli errori, le negligenze, le superficialità e leggerezze eventualmente commessi onde impostare con l'ascoltato le opportune riflessioni e proporre le azioni correttive. Tale azione maieutica, e l'esperienza maturata lo ha confermato, è ritenuta avere un grosso valore educativo all'utilizzo più responsabile del denaro e all'assunzione prudente del debito, con conseguente impostazione in futuro di stili di vita più sobri e adeguati.

- ⑥ L'intervento di garanzia della Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus è fattibile quando le entrate (sufficientemente certe e durature nel tempo) della persona assistita e dei suoi conviventi consentono, tenuto conto di tutte le spese fisse e ricorrenti mensili (affitto, spese condominiali e di riscaldamento, rate mutuo, imposte e tasse, rette scolastiche, utenze, spese per automobili - bollo, assicurazione, carburante - e altre spese per la gestione del bilancio familiare - spese alimentari, vestiario, ecc...), la sostenibilità della rata mensile del finanziamento ottenuto con la garanzia della Fondazione. Viene così ripristinata una compatibilità dei flussi di spesa con i flussi di reddito in entrata e una situazione economica globalmente sostenibile.

Con la delibera di rilascio della garanzia della Fondazione Anti Usura a favore della banca convenzionata, nell'interesse dell'assistito, si consente l'erogazione di un credito utile a disincagliare la posizione economica e finanziaria, che non sarebbe risolvibile attraverso il credito ordinario.

- ⑦ L'importo massimo del finanziamento garantito dalla Fondazione non può superare € 25.500,00 pro-capite. Qualora i debiti superino tale importo e la situazione di difficoltà e di insolvenza sia ormai palese, viene tentata la strada della transazione attraverso contatti diretti con i vari creditori, ai quali viene richiesto uno sconto sul credito vantato. In caso di necessità comunque superiori a detto limite, per i casi ritenuti meritevoli di attenzione, ci si avvale di eventuali interventi congiunti con altre Associazioni o Fondazioni Anti Usura o Consorzi di Garanzia Fidi.

4. Breve analisi delle cause della richiesta di assistenza

Nell'anno 2014, ultimo anno solare completo preso in esame, le cause del sovraindebitamento, emergenti dall'attività della Fondazione Anti Usura, possono essere così riassunte:

- **I problemi di lavoro** (perdita del lavoro con conseguente perdita totale del reddito; riduzione degli stipendi conseguenti a situazioni di precarietà lavorativa, seppure con l'assistenza degli ammortizzatori sociali) rappresentano la causa predominante delle problematiche finanziarie (19,97% dei casi). Nel 2013 i problemi di lavoro erano all'origine dei guai finanziari nel 23,45% dei casi.
- **La crisi della famiglia** con la disgregazione del nucleo familiare (separazioni consensuali, giudiziali e divorzi), in particolare con la presenza di figli, oltre a creare forti disagi psicologici e affettivi negli interessati, lascia strascichi rovinosi anche sul piano economico. Sovente uno dei due conviventi o coniugi per l'insostenibilità economica della nuova situazione di separati o divorziati, si vede costretto a ritornare nella famiglia di origine segnando una sconfitta sociale destabilizzante. O, forse peggio, come abbiamo potuto verificare in alcuni casi, nell'impossibilità di affrontare soluzioni diverse si vive da separati nella stessa casa. Tale situazione pare in aumento; così come sono in aumento i casi di ex coniugi che non sono in grado di onorare gli impegni economici di versamento delle quote per il mantenimento dei figli.

- **L'eccesso di debiti assunti per l'acquisto della casa** con il miraggio della proprietà e l'affrancamento dall'affitto è un'altra causa significativa del disagio economico e finanziario che affligge tanti richiedenti il nostro aiuto (nella nostra realtà il 12,62% dei richiedenti). In effetti, in molti casi sulle ali dell'entusiasmo che ha caratterizzato gli anni precedenti l'inizio della crisi economica, sono saltati i livelli di prudenza sia nell'assunzione dei debiti da parte dell'acquirente che nell'erogazione dei crediti (mutui e finanziamenti vari) da parte di banche e società finanziarie che, nel passato ciclo economico positivo, hanno troppo largheggiato. Oggi le insolvenze, malgrado le iniziative di temporanea sospensione dei piani di ammortamento dei mutui, sono elevate e stanno aumentando in misura notevole i pignoramenti immobiliari e le procedure giudiziarie per il realizzo dei beni a suo tempo ipotecati, anche se il mercato immobiliare stenta ad assorbire tali procedure salvo un sacrificio notevole nel prezzo.
- Sempre più spesso i volontari si trovano ad affrontare situazioni di forte indebitamento causato in gran parte dalle **perdite al gioco**. In periodo di crisi economica, con maggiore tempo libero a disposizione, in Italia i cittadini aumentano la propensione a cercare una facile vincita, alle scommesse, all'azzardo, fino a rischiare di farla diventare una vera e propria malattia: tale infatti è considerata la dipendenza dal gioco, come quella dall'alcool o dalle sostanze tossiche. Che il problema sia grave lo dimostrano le varie iniziative private e pubbliche rivolte a organizzare difese da tale vizio e cure della malattia. Certo è un compito difficile combattere efficacemente tale propensione appurato che il gioco e le scommesse sono sempre più liberalizzati o legalizzati e le sale che ospitano tali attività ludiche si sono molto diffuse. Oggi poi si sviluppano dei giochi online possibili da casa propria, adeguatamente pubblicizzati. Prevale purtroppo l'esigenza economica dello Stato che sostiene, anche attraverso i vari giochi, il proprio bilancio con entrate consistenti, rinunciando al proprio compito di moralizzatore della vita sociale dei propri cittadini.
- Sono pure presenti molti casi in cui **malattie o incidenti gravi** hanno fortemente contribuito a destabilizzare il già precario equilibrio economico del gruppo familiare. Si sono rilevati pure diversi casi nei quali precedenti attività di lavoro autonomo, già cessate, hanno lasciato uno strascico di debiti verso fornitori, banche e società finanziarie, enti previdenziali e esattoriali per imposte, contributi e tasse varie con interessi di mora e ammende che aggravano pesantemente la posizione debitoria da affrontare e per la cui soluzione occorrono tempi lunghi.
- Le richieste di aiuto avanzate dalle **micro e piccole imprese in difficoltà** nel 2014 rappresentano circa il 20% del totale (l'80% sono persone fisiche), è un dato che si rivela costante in questi ultimi anni. Per loro l'intervento di ristrutturazione dei debiti è sovente impossibile sia per l'entità dei debiti assolutamente esorbitante rispetto alle ridotte possibilità della Fondazione, sia perché raramente presentano situazioni di difficoltà temporanee. Le imprese che si sono rivolte alla Fondazione presentavano difficoltà di natura strutturale e datate nel tempo senza quindi alcuna possibilità di svolta positiva, con problemi insormontabili. Esse peraltro si rivolgono a "La Scialuppa CRT" come "estrema ratio" e per disperazione, dopo avere già battuto inutilmente e infruttuosamente tutte le altre strade: banche, società finanziarie, consorzi di garanzia fidi facenti capo alle loro Associazioni di Categoria.

In questa situazione, anche a causa del perdurare della crisi e dell'aumento della negatività del ciclo economico, le domande di aiuto sono caratterizzate da situazioni debitorie molto più complesse da risolvere sia per la maggior entità del debito che per la qualità dello stesso.

In passato il debito che veniva presentato all'attenzione della Fondazione Anti Usura era prevalentemente rappresentato da finanziamenti assunti per finalità diverse, con banche e società finanziarie; oggi è molto più composito e oltre ai debiti con banche e società finanziarie, sovente vengono esposti debiti per imposte, tasse e contributi non versati, quote di affitto o rate di mutuo in mora, mancati pagamenti di spese condominiali e spese per il riscaldamento dell'appartamento di abitazione, arretrati nei pagamenti delle utenze di casa (luce, acqua, gas, telefono, ecc...) nei pagamenti dei bolli auto, nei pagamenti delle rette scolastiche, spese mediche e funerarie, degli onorari ai legali che hanno curato le pratiche di separazione o divorzio.

Tutto ciò testimonia che, anche nei casi in cui la pianificazione finanziaria era impostata in modo sufficientemente corretto e sembrava che la famiglia potesse fare fronte, sia pure con qualche fatica, ai debiti assunti sia per investimenti (acquisto della casa) che per consumi a sostegno di un appropriato tenore di vita, **gli effetti della crisi economica** in atto che comportano una riduzione dei redditi da lavoro previsti, **sono devastanti**: destabilizzano l'equilibrio economico fino al punto da non avere più risorse sufficienti per fronteggiare gli impegni correnti e obbligatori.

Certo sono anche presenti casi nei quali coloro che richiedono l'aiuto della Fondazione denotano forti carenze nella gestione del bilancio familiare, evidenziandosi errori, imprudenze e leggerezze nella gestione delle risorse e facilità nell'assunzione dei debiti, non valutando correttamente e tempestivamente le conseguenze, con il risultato di giungere a un sovraindebitamento dal quale si è incapaci di uscirne autonomamente. Tale incapacità nel gestire l'indebitamento può portare a soluzioni irrazionali o velleitarie come possono essere l'usura e il gioco d'azzardo, nel tentativo, con un falso sostegno o una ipotetica vincita azzeccata, di ribaltare la situazione.

La complessità e varietà dei **singoli casi impegnano professionalmente** e psicologicamente i volontari che ben sanno che i problemi denunciati non investono solo gli aspetti economici ma anche quelli psicologici ed educativi. I volontari, quindi, forniti di elevata capacità tecnica e lunga esperienza professionale in materia creditizia, nonché dotati di eccellenti qualità umane, lavorano con passione. I casi più complessi impongono pazienza, serenità e lucidità poiché possono comportare anche defatiganti trattative con i creditori nell'ottica di ottenere riduzioni delle loro pretese creditorie, con pagamenti a saldo e stralcio.

Nell'esame dei casi, essi, da sempre, cercano di approfondire l'origine dei debiti e la loro finalizzazione per porre in evidenza, nel confronto e in contraddittorio con l'indebitato e i propri familiari, tutti gli errori, leggerezze o imprudenze che possono essere all'origine della situazione di indebitamento. "Mettendo il dito nella piaga" essi fanno rilevare le carenze verificatesi nella gestione del bilancio familiare al fine di evitare il loro ripetersi nel futuro.

I suggerimenti e i consigli forniti dai volontari durante la fase di analisi delle situazioni debitorie e la consulenza finale rappresentano un'opera di educazione economico-finanziaria fondamentale: essa ha dato nel tempo concreti risultati positivi, permettendo un ritorno a una vita dignitosa e ordinata a molti assistiti che sono usciti da un mare tempestoso di debiti approdando, con l'aiuto di

una “scialuppa” su lidi sicuri, dove hanno ripreso a camminare da soli, con maggiore prudenza, in base all’esperienza vissuta e agli insegnamenti ricevuti.

Dall’inizio dell’attività (1998) a fine 2014 **si sono conclusi positivamente** n. 646 prestiti per globali € 9.101.063,67 con regolari pagamenti da parte dei soggetti finanziati e adeguatamente aiutati che, non avendo richiesto, nel frattempo, altri aiuti hanno recuperato una posizione finanziaria e economica regolare ritrovando quella serenità e dignità personale e familiare che stavano perdendo.

Nel corso dell’ammortamento del prestito, per contro, n.199 finanziamenti non hanno potuto essere portati favorevolmente a termine per sopravvenute insuperabili difficoltà nel corso dell’ammortamento del prestito.

La perdita effettiva maturata nei 17 anni circa di attività imputata a riduzione dei fondi di garanzia **è pari al 20,88%** rispetto al volume delle garanzie rilasciate e scadute nel periodo.

Traendo spunto dall’attività pluriennale della Fondazione Anti Usura CRT e dalla conseguente esperienza maturata non vi è dubbio che emerge uno spaccato di società dolente reso ancora più evidente dalla crisi economica in atto. Il ciclo economico negativo ha posto in grande evidenza la **fragilità di un’economia basata su comportamenti narcisistici** o troppo ottimistici, orientata al debito, anzi all’eccesso di debiti, sovente per sostenere spese per beni voluttuari. È stata privilegiata la frivolezza del desiderio di apparire piuttosto che la sobrietà dignitosa dell’essere. Sovente in una visione infantile perennemente paradisiaca i debiti assunti hanno impegnato totalmente i redditi presenti e futuri, ipotecando talvolta anche il futuro dei figli, senza lasciare prudentemente un margine di disponibilità finanziaria per affrontare gli inevitabili imprevisti e le eventuali avversità.

Di fronte a tale quadro si può richiamare il detto: “nessun male viene per nuocere”. Occorre forse affrontare la **crisi economica come un’opportunità di riflessione** sugli errori commessi per impostare, nel dopo crisi, comportamenti più prudenti e una crescita della nostra società basata su valori più solidi: meglio quindi **una navigazione più lenta** e ragionata, ma consolidabile nel tempo che **una rincorsa verso la tempesta**.

Infine nella complessità dei casi finanziari, ma soprattutto umani, che si presentano nei Centri di ascolto della nostra Fondazione Anti Usura sorge spontanea la domanda di “cosa fare” per cercare di ridurre il numero delle situazioni familiari disastrose sul piano finanziario, sull’orlo di un fallimento economico e esistenziale. Oggi a nessuno sembra competere l’educazione delle persone, delle coppie, delle famiglie agli aspetti dell’indebitamento al fine di permettere una ragionata assunzione di debiti e soprattutto al fine di evitare l’accumularsi di debiti che conducono inevitabilmente alle situazioni di sovraindebitamento.

Non possiamo che auspicare una presa di coscienza del grave problema del sovraindebitamento dei lavoratori dipendenti e di tante micro e piccole imprese italiane da parte dei decisori pubblici affinché coagulino le migliori forze della società (associazionismo degli imprenditori, dei consumatori, del volontariato), per sviluppare, in uno sforzo di concertazione solidaristica, le iniziative più opportune per diffondere una cultura dell’uso responsabile del denaro e di una propensione all’indebitamento più prudente e ragionata, nonché di una erogazione del credito (in particolare al consumo) più attenta e approfondita nell’analisi del merito creditizio.

Per fare ciò si ritiene utile coinvolgere anche il mondo accademico e degli educatori scolastici ad ogni livello di istruzione pubblica. Abbiamo in mente il ripristino, tra le materie primarie di tutte le tipologie di corsi scolastici, dell'**educazione civica** per formare un cittadino-consumatore consapevole delle norme fondamentali da osservare nella comunità nazionale, dei doveri civici, delle regole del rispetto delle altrui persone e cose, con all'interno un filone di attività formativa circa la alfabetizzazione economico-finanziaria, l'educazione alla gestione del bilancio familiare, la tecnicità del credito e della finanza.

Il sovraindebitamento, cioè l'assunzione di debiti in eccesso rispetto alle proprie risorse reddituali, è un fenomeno che, allargandosi a diverse fasce della popolazione, finisce per avere una forte rilevanza sociale poiché, a cascata, l'insolvenza del singolo porta all'insolvenza della famiglia, di più famiglie e di più imprese indebolendo anche il sistema creditizio e finanziario che, per non approdare a fallimenti devastanti, deve essere sostenuto con fondi pubblici distolti da finalità più nobili.

Il fenomeno del sovraindebitamento pertanto non va combattuto solo con norme legali, ma anche con regole sociali e con un costante acculturamento dei cittadini, in materia economica e finanziaria. Occorre inoltre impostare un modello di società che non privilegi solo l'avidità e il "dio denaro" o la furbizia, ma che sia invece più pervaso dai valori su cui sempre una società solidamente impostata deve basarsi: il lavoro, il risparmio, la probità e la morigeratezza nei costumi, il rispetto tra persone, la famiglia come fonte di sostegno comune attraverso la sua compattezza.

Per combattere il flagello del sovraindebitamento occorre quindi non solo l'impegno convinto degli attori oggi già impegnati, ma un intervento speciale di coloro che sono in grado di incidere sui costumi della gente: gli opinion leaders, gli operatori scolastici, i mass media. Brevi filmati da trasmettere nelle televisioni in cui si illustri, come fatto in altri paesi europei, come calcolare il reddito disponibile da impiegare per la copertura del costo di un eventuale indebitamento potrebbero forse raggiungere lo scopo.

A conclusione i volontari della Fondazione Antiusura "La Scialuppa" Onlus rivolgono l'auspicio che anche la famiglia ritrovi un adeguato ruolo educativo verso i propri componenti, promuovendo ed educando alla cautela finanziaria come stile di vita che liberi dall'incubo della rata non onorabile, del prestito non restituibile, dell'insolvenza strutturale, che sovente portano a destabilizzare la tranquillità psicologica e la necessaria dignità umana, che la nostra Costituzione all'art.2 indica come obiettivo di ogni cittadino.

I CASI

Claudio Gallini, Luciana Malatesta, Paola Martinotti, Alessandro Vignani volontari della Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus anche a nome e per conto di tutti gli altri volontari de “La Scialuppa CRT”

1. Storia sfortunata e complessa: “sovraindebitamento incolpevole”; 2. Disagi imprenditoriali e sfascio della famiglia: storia di “ordinaria follia” con le carte di credito; 3. Storia di difficoltà e indebitamento giovanile; 4. C.I.G. e compattezza familiare; 5. Concause varie: disabilità – divorzio – problemi lavorativi; 6. Gioco; 7. Genitori in soccorso del figlio (due generazioni a confronto); 8. Concause varie: disabilità – divorzio – problemi lavorativi; 9. Un naufrago, come tanti; 10. Indebitamento “colpevole”; 11. Indebitamento “azzardato” con rate di ammortamento crescenti; 12. Riflessioni

Si estrapolano dall’esperienza quindicennale della Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus alcuni casi più recenti per esplicitare le modalità operative poste in essere e le soluzioni date.

Alcuni volontari hanno anche inteso premettere le valutazioni sul loro stato d’animo nel coinvolgimento delle vicende vissute all’unisono con i debitori richiedenti un aiuto e con le loro penose storie.

Una volontaria racconta:

Sono volontaria presso la Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa - Onlus dall'inizio del 2011, con la situazione di crisi che ancora oggi, nonostante si dica che ne siamo fuori o ne stiamo uscendo, mostra tutti i suoi effetti sulle persone più deboli. Non ho quindi avuto la possibilità di vedere il prima e il dopo la crisi ma, la testimonianza dei colleghi che sono in Fondazione dall'inizio dell'attività è molto significativa e i numeri che sono stati evidenziati sono eloquenti.

Quello a cui è difficile abituarsi è ascoltare le storie di indebitamento “incolpevole” magari in conseguenza di una malattia, divorzio, perdita di lavoro. Una delle storie che racconterò tra poco è una triste storia di malattia, ma anche nel caso di “colpevolezza” è difficile non farsi coinvolgere emotivamente. Quando incontro le persone, che quando arrivano da noi, salvo rare eccezioni, sono in condizione di disagio non solo economico/finanziario ma anche, e forse soprattutto, psicologico, lo sforzo maggiore è quello metterle a loro agio, per far sì che superino il loro disagio e mi raccontino in particolare il motivo per cui sono caduti nella spirale dei debiti. Il motivo dell'indebitamento è molto importante per noi in quanto ci fa capire la possibilità e la volontà di dare un taglio netto ad un passato di debiti e di, per usare la metafora marina che ha dato il nome alla nostra Fondazione, poter salire sulla “scialuppa” e dopo aver fatto un breve tratto in un mare che va calmandosi, approdare alla terra ferma. In questi 4 anni ho fatto tesoro dei consigli dei colleghi “anziani” che fin dall'inizio, vedendomi scossa dalle situazioni che mi sentivo raccontare, mi hanno spiegato che è indispensabile, per poter davvero essere d'aiuto alle persone che si rivolgono a noi, non farsi coinvolgere emotivamente, per mantenere quella lucidità di giudizio che

esse hanno perso entrando nel vortice dei debiti e cercare di trovare “la” soluzione e non “una” soluzione.

Tra le storie, mi piace chiamarle così perché sono un pezzo di vita delle persone, che mi sono sentita raccontare in questi 4 anni, vorrei raccontarne un paio. Una di queste, come ho detto sopra è una storia triste ma, “incolpevole” nella quale mi ha colpito in particolare, la dignità della coppia, e la forza della moglie che in tutti questi anni ha gestito la situazione.

1. Storia sfortunata e complessa: “sovraindebitamento incolpevole”

È la storia di una famiglia normale: Padre madre, un ottimo lavoro entrambi, 2 figli, quella che si potrebbe definire, prima dell'evento, ceto medio, poi nel 1994 succede l'evento che ha cambiato la loro vita e li ha fatti precipitare nell'inferno dei debiti. Siamo riusciti, come si vedrà, ad aiutarli non solo con l'erogazione del finanziamento ma anche intervenendo attraverso altri soggetti.

I coniugi sono pensionati e l'indebitamento, oltre € 50.000, trae origine dalle spese sostenute per le cure del figlio, in seguito ad un incidente stradale avvenuto nel 1994 nel quale è stata coinvolta anche l'altra figlia. All'epoca dell'incidente il figlio aveva 18 anni, e 14 anni la figlia. Il risarcimento ricevuto non è stato sufficiente a coprire tutte le spese per il figlio, le cui cure si sono protratte per 10 anni. Il problema di salute del figlio non è stato riconosciuto quale conseguenza dell'incidente. Le lesioni riportate dal figlio hanno determinato crisi epilettiche correnti e forti emicranie che sono state risolte con cure e interventi chirurgici solo in parte coperti dal SSN. Nei 10 anni necessari per la risoluzione del problema ci è stato riferito che la famiglia ha affrontato spese mediche per circa € 150.000,00. Oltre ai debiti contratti, nel 2008 la famiglia è stata costretta a vendere la casa acquistata nel 1985, in quanto la rata del mutuo e le varie spese non erano più sostenibili. Con il ricavato della vendita oltre al residuo mutuo sono stati saldati alcuni debiti. Anche la signora ha problemi di salute, oltre ad essere stata operata di ernia lombare, che non le consentono più di effettuare quei lavoretti domestici con i quali faceva fronte ai vari impegni mensili. Necessita di farmaci, a pagamento, per il diabete con una spesa mensile di circa € 100 mensili. Quando i coniugi si sono rivolti a noi dovevano sostenere delle spese per il trasloco, versare la cauzione per l'affitto della nuova casa, sostenere spese per allacciamenti luce e gas pari a circa € 2.800,00 che non erano in grado di affrontare e che la Fondazione non poteva anticipare. Abbiamo preso contatto con il centro di ascolto “due tuniche” della Caritas che in 2 settimane ha erogato quanto necessario con 2 modalità: € 1.300,00 a fondo perduto e € 1.500 con il fondo di rotazione “goccia di speranza” da restituire in 15 rate da € 100,00. Inoltre la Caritas ha provveduto a segnalare i coniugi all'Associazione Terza Settimana per la fornitura di frutta e verdura, considerando la dieta equilibrata che la Signora deve seguire a causa del diabete. Un ulteriore intervento da parte della Fondazione è stato attivato nei confronti della Società Finanziaria con la quale i coniugi avevano stipulato nel 2010, ciascuno, un finanziamento contro cessione del quinto della pensione rispettivamente di € 18.000,00 e € 9.000,00 scadenti nel 2020, con rate di € 304,00 e € 151,00 mensili, in quanto dall'analisi dei contratti sottoscritti con la Società Finanziaria sono state rilevate commissioni di intermediazione particolarmente elevate, € 12.000 e € 3.500,00, per le quali abbiamo richiesto e ottenuto una parziale restituzione. La Società ha

rimborsato rispettivamente € 1.000,00 per il marito, come da noi richiesto e € 2.500,00 per la moglie a fronte di € 5.000,00 richiesti. Abbiamo ritenuto, d'intesa con i coniugi, di accettare la proposta. La somma di € 3.500,00 rimborsata è stata utilizzata per chiudere l'esposizione relativa ad una carta di credito revolving con una rata mensile di € 250,00.

Complessivamente come detto l'indebitamento era di circa € 50.000 che, dopo varie trattative con i creditori abbiamo ridotto e ricondotto a € 35.000 di cui € 25.500,00 rifinanziati su nostra proposta dalla banca convenzionata con garanzia della nostra Fondazione e € 10.000,00 garantiti dalla Fondazione San Matteo, con la quale sovente si collabora. Abbiamo di fatto consentito a questa famiglia di poter vivere una serena e dignitosa vecchiaia, come mi hanno testimoniato i coniugi, dopo una vita di lavoro e sofferenza. Questa loro affermazione è stata per me molto gratificante e mi dà la giusta motivazione per fare al meglio questa attività che mi permette ogni giorno di ascoltare il racconto di storie difficili.

2. Disagi imprenditoriali e sfascio della famiglia: storia di “ordinaria follia” con le carte di credito.

L'altra storia che voglio raccontare potrebbe sembrare a prima vista una storia di “ordinaria follia” per la soluzione che era stata trovata, cioè il ricorso alle carte di credito per pagare le rate di altre carte ma, come sempre basta ascoltare la sofferenza e il pudore con cui viene raccontata per capire come, di fronte alle difficoltà, spesso si perde la razionalità.

Il Signor L, divorziato dal 2010 dopo una lunga separazione durata circa 12 anni, ha di fatto iniziato il suo percorso di debiti durante il matrimonio, inizialmente con un finanziamento contro cessione del quinto dello stipendio di circa € 16.000,00, rinnovato poi nel 2009, per aiutare la madre della moglie, che avendo svolto attività di commerciante aveva accumulato debiti in particolare con il fisco e l'INPS. Queste difficoltà hanno deteriorato i rapporti della coppia fino a causarne la separazione nel 1998. Dapprima, per evidenti difficoltà economiche e per la presenza di 2 figli gemelli, oggi ventenni, è rimasto a vivere nella casa familiare poi a distanza di un anno si è trasferito dai genitori dove ancora oggi risiede. Dopo la separazione la moglie, anche lei dipendente della stessa Società del marito, non ha provveduto a sostenere la parte di spese di sua competenza per cui il richiedente è entrato nel circolo perverso delle carte di credito revolving, offerte dalle società finanziarie con estrema facilità ogni qualvolta veniva finanziato l'acquisto di un bene. L'inizio risale al 2002 quando per l'acquisto di un computer per i figli con finanziamento, esdebitato regolarmente, riceve la prima carta revolving. In seguito, con lo stesso meccanismo, nel tempo sono state attivate altre 6 carte di credito. La sentenza di divorzio del 2010 ha sancito oltre al pagamento degli alimenti per i figli pari a € 350,00 mensili anche il pagamento del 100% delle spese sanitarie, scolastiche, ricreative. Il figlio, dopo un anno di università, anche viste le difficoltà del padre, ha lasciato gli studi e lavora presso un ristorante. La figlia frequenta l'ultimo anno di liceo. Il richiedente ci confida che fa fronte al pagamento degli alimenti con un “lavoretto” in nero, dal quale ricava circa € 400,00 mensili. In passato svolgeva anche attività di cameriere che gli consentiva di guadagnare anche fino a € 800,00 mensili ma, con la crisi in atto, questa attività è venuta meno.

Nel 2011 la situazione si deteriora ulteriormente in quanto inizia la cassa integrazione, che riduce di circa € 300,00 il salario mensile, e deve far fronte alle spese legali, circa € 3.000,00, sostenute per la pratica di divorzio. Il totale del debito accumulato con le carte di credito è di circa € 24.500,00 pagabile con rate mensili di circa € 1.060 che riesce a pagare solo grazie al consistente aiuto economico del padre.

Il finanziamento bancario che sarà erogato assistito dalla garanzia della Fondazione Anti Usura consentirà, al Signor L, di saldare il vecchio indebitamento uscendo da un vortice di debiti, creato per imperizia e decisioni affannose e improprie. La rata di ammortamento del nuovo finanziamento, in virtù delle migliori condizioni finanziarie applicate e dell'allungamento del periodo di ripagamento, risulta sopportabile consentendo una riduzione di circa € 760,00 rispetto agli impegni mensili precedenti.

Il signor L. è stato avviato ad una vita sopportabile e tranquilla liberando anche il padre dall'impegno di stampella per il figlio.

Un altro volontario premette:

Era l'anno 2005, il settimo nella vita della "Scialuppa CRT" e, come spesso accade, si avvertiva nel mare magnum della Fondazione, qualche piccolo scricchiolio di galleggiamento a fronte del mare sempre più agitato in cui tanti debitori si trovavano a combattere e necessità di ritracciare la rotta.

Fu così che una felice intuizione del Consigliere Delegato, assecondando peraltro una mia aspettativa, mi trascinò a bordo della barca (la Fondazione Antiusura CRT ed il suo progetto operativo).

Per me si trattava di una sfida e di una svolta rispetto alle regole, per molti anni osservate nel lavoro bancario, ove, incaricato dei recuperi, anche forzosi di crediti con difficoltà di rientri, dovevo agire senza remore o "prudori etici".

In allora, era di poca utilità l'approfondimento delle difficoltà finanziarie dei clienti insolventi, e le possibili vie di uscita prospettiche, ma premiava e rendeva soddisfacente il nostro lavoro la sola acquisizione di impegni formali al rientro, ancorché velleitari e talvolta poco realistici. Così, per la nota Legge del contrappasso, imbarcandomi sulla "Scialuppa" mi aspettava un lavoro, questo sì di consulenza e approfondimento, che usando il cuore e la ragione, mira a scoprire piccoli spazi o soluzioni di aiuto, tali da riassegnare dignità di vita a sfortunate o improvvide famiglie.

In quel periodo il disagio sociale, la povertà e l'indigenza, si stavano sempre più diffondendo.

L'Istat, nel rapporto annuale sullo stato della nostra economia nel 2005, denunciava l'insopportabile stato di indigenza per oltre sette milioni di residenti (13,1% della popolazione), corrispondenti a 2,6 milioni di famiglie. Veniva considerata povera la famiglia composta da due persone con reddito mensile inferiore ad Euro 936,58.

A Torino la cronaca cittadina evidenziava il ricorso agli usurai da parte di circa 22.000 torinesi, nell'anno 2006.

La nostra Fondazione esaminava circa 500 richieste di aiuto annue, ma erano chiaramente presenti i germi di una loro esplosione.

È a tutti noto che il successivo trascorrere degli anni (e ora siamo al traguardo del quindicesimo di vita per la nostra Fondazione) è stato contrassegnato dalle turbolenze dei mercati finanziari, dal 2008 ad oggi non ancora risolte. L'economia reale è stata divorata dalla recessione mondiale, ed il sistema produttivo allo sbando, ha dovuto sacrificare milioni di posti di lavoro.

Nel 2005, nella mia abitazione di campagna registravo all'alba, e con piacere, il risveglio canoro dei galli che salutavano, ed a me sembravano intonati, il nuovo giorno; ora, il canto non è cessato, il coro si è però dilatato, è meno accattivante, ed ha perso speranza e gioia nella luce che precede.

Questa diffusa afasia proviene dall'esercito dei disoccupati o scoraggiati dal perdurare dell'assenza di lavoro.

Oggi i nostri interventi ci fanno incontrare interlocutori sfiduciati e famiglie alla deriva, ed a questa umanità di senza lavoro si aggiungono imbarcazioni di profughi che sbarcano sulle nostre coste, migliaia ogni anno, spesso salvati da altre scialuppe, in punto di morte, ma poi inesorabilmente abbandonati tra i "senza futuro".

Eppure è assolutamente necessario che il nostro lavoro prosegua. La spinta del volontariato, in particolare quella esercitata da persone in quiescenza, oltre a portare aiuto ai bisognosi, favorisce il diffondersi di maggiore equità sociale. È evidente però che il rapporto tra operatori di volontariato e le forze produttive del lavoro deve mantenere un equilibrio: crescano i lavoratori e si riduca fortemente il malessere sociale.

Tra le oltre 600 istanze di aiuto che in questi anni ho esaminato, non ho conservato alcuna memoria dei nomi e dei mezzi finanziari che ci sollecitavano, qualche volta con passione, e molto spesso con pudore. Mi ricordo invece ogni malessere di vita delle famiglie, la volontà di riscatto economico e di dignità sociale rincorsa, da molti quasi raggiunta e poi negata da forze esogene e incontrollabili.

Non potendo illustrare graduatorie o statistiche dei casi di default a me esposti, perché la loro maggiore o minore gravità dipendeva dal "vissuto interiore" delle persone richiedenti aiuto, estrapolo due vicende, così come le ho registrate e portate all'attenzione del nostro Consiglio di Amministrazione per le opportune deliberazioni.

3. Storia di difficoltà e indebitamento giovanile.

La storia raccontata è datata aprile 2010.

Il nucleo familiare comprendeva due coniugi rispettivamente di 28 anni (il marito) e 30 anni (la moglie) e due figli gemelli, nati tre mesi prima.

La relazione esponeva: "Si tratta di una giovane famiglia, le cui difficoltà finanziarie sono conseguenza della grave crisi mondiale che ha colpito il settore "auto motive", da un lato, e dalla recentissima nascita di due figli gemelli, dall'altro.

Trattasi di due valori – il lavoro e la famiglia – assolutamente da tutelare.

Il richiedente l'aiuto è dipendente di un grande gruppo industriale dal 2.10.2006; inquadrato come operaio di 3° livello, coordina una squadra di operai sulla linea di produzione.

La retribuzione media netta del 2009 è stata pari ad Euro 929,00 per 12 mensilità. La cassa integrazione ordinaria, dichiarata per diverse settimane nell'arco dei 12 mesi trascorsi, ha ridotto l'ammontare della sua retribuzione di circa Euro 180,00 mensili.

La moglie, inquadrata come impiegata di 3° livello, è dipendente di un'azienda che opera nel settore odontotecnico dal 15.02.2001 e la sua retribuzione mensile media netta nel 2009 è stata pari ad Euro 1.207,00 per 12 mensilità.

Assente dal lavoro per maternità da ottobre 2009, a gennaio 2010 la signora ha dato alla luce due figli maschi gemelli.

L'assenza dal lavoro, se si protrarrà oltre il mese di aprile 2010, ridurrà significativamente l'indennità di maternità a circa il 30% della paga base. I coniugi stanno valutando se non sia opportuno, con l'aiuto dei nonni materni, riprendere il lavoro part-time, onde mantenere gli introiti mensili all'incirca all'attuale livello.

L'indebitamento della famiglia trae origine dal matrimonio dei coniugi, avvenuto nel 2008: i costi della cerimonia, le spese per l'arredamento della casa, successive cure mediche non coperte dal Servizio Sanitario Nazionale e l'acquisto di un'auto usata nel 2009, hanno attestato i debiti complessivi ad Euro 36.000,00 circa.

Il loro ammortamento comporta un esborso mensile di Euro 925,00 sin ad allora seppur a fatica, ancora in regola nei pagamenti, cui occorre sommare l'onere della locazione abitativa pari ad Euro 423,00 mensili.

È evidente che la contemporanea pressione sulle entrate (C.I.G. e maternità) accompagnata dalla lievitazione dei costi (nascita dei gemelli), non potrà che determinare a breve uno squilibrio finanziario a danno dell'intera famiglia.

Il nostro intervento ristrutturerà in buona parte l'attuale indebitamento e consentirà la riduzione degli impegni al servizio del debito di circa Euro 320,00 mensili. Se a questa soluzione si affiancherà, come suggerito e la cosa sembra probabile, la vendita di un'autovettura Toyota, intestata ed usata dalla moglie, e la sua ripresa del lavoro nel corso del mese di maggio 2010, si dovrebbero ricreare condizioni di minor tensione e superare le contingenti difficoltà finanziarie familiari.

I debiti da estinguere utilizzando il Finanziamento Antiusura di € 25.000 erogato dalla banca convenzionata in virtù della garanzia della Fondazione Anti Usura, erano pari ad Euro 24.800,00.

La nuova rata mensile risulta pari a € 395,00 contro i precedenti € 712,00.

Attraverso l'intervento della Fondazione Anti Usura e delle iniziative dei coniugi tese alla riduzione di alcune spese e al mantenimento di un livello di reddito sufficiente, la famiglia si è potuta incamminare verso una strada meno impervia per la quale occorre comunque il sostegno e la disponibilità dei genitori.

Il secondo è un caso recente datato maggio 2012.

4. C.I.G. e compattezza familiare

Il sig. Z (45 anni) lavora presso un'impresa metalmeccanica dal 1997 con qualifica di operaio. La sua retribuzione mensile, al lordo di trattenuta per un finanziamento contro cessione del quinto dello stipendio, ma al netto delle imposte sul reddito, è stata nel 2010 mediamente pari ad Euro 1.406,00.

Nel corso del 2011 l'introito mensile è aumentato a circa Euro 1.530,00.

Il Finanziamento con la garanzia retributiva, di cui alla predetta cessione, è stato erogato per Euro 13.200,00 e prevede la trattenuta di Euro 235,00 mensili da gennaio 2008 al 31.12.2014 con rimborso totale di Euro 19.740,00. Per la sua estinzione anticipata, calcolata a fine gennaio 2012, veniva richiesta dal finanziatore la somma di Euro 7.448,05: la stima aggiornata, dopo la trattenuta sulla retribuzione di maggio 2012, dovrebbe essere pari ad Euro 6.508,00.

La garante sig.ra A (39 anni), moglie del richiedente è casalinga, ma ci è stato riferito che, nei fine settimana, collabora come aiuto cuoca presso un ristorante. La remunerazione, non documentata, si aggira tra Euro 200,00 ed Euro 300,00 mensili.

La figlia minorenni è studentessa al 3° anno di scuola superiore.

La famiglia vive a Torino in alloggio di proprietà acquistato nel 2005. Trattasi di abitazione (camera, tinello, cucinino e servizi)+ garage con prezzo in atto di Euro 78.000,00. L'operazione è stata finanziata con mutuo di Euro 104.000,00 a 30 anni, con rate mensili a tasso variabile di attuali Euro 403,00. Il mutuo che attualmente residua per Euro 90.000,00 è stato sospeso nel piano di ammortamento per la durata di 12 mesi (Iniziativa Piano Famiglie ABI) in relazione alla intervenuta Cassa Integrazione Straordinaria dichiarata dall'impresa metalmeccanica sino a marzo 2012.

Lo squilibrio finanziario tra i flussi di entrate ed uscite mensili è certamente preoccupante. La C.I.G. riduce da Euro 250,00 ad Euro 350,00 il netto mensile in busta paga.

I piani di rimborso dell'indebitamento a breve/medio termine, escludendo il mutuo, sono eccessivamente gravosi e difficilmente gestibili dalla famiglia del richiedente l'aiuto, che si trova sul baratro dell'insolvenza.

Viene deliberata la nostra garanzia su un finanziamento di €25.500,00 a 6 anni con rata mensile di € 395,00.

Figura altresì garante del finanziamento il padre del richiedente di anni 72. Pensionato, ex dipendente di azienda automobilistica che beneficia di una pensione netta di circa Euro 1.200,00.

I debiti estinti con il nostro intervento riguardano tre finanziamenti per totali Euro 24.882,73 le cui rate di esdebitazione ammontano ad Euro 1.160,00

Non sono rientrati nella ristrutturazione dei debiti il mutuo e vecchi tributi morosi verso Equitalia Nomos per Euro 8.000,00 con proposta di pagamento dilazionato in corso di esame da parte dell'Ente creditore.

Grazie all'intervento di garanzia del padre a conferma dell'importanza della coesione e della concordia familiare, e alla garanzia della Fondazione Anti Usura si ristrutturano e consolidano le esposizioni più onerose, con un contenimento dei costi pari a circa € 270,00 mensili.

5. Concause varie: disabilità – divorzio – problemi lavorativi

Claudia ha 43 anni, vive a Torino con un figlio. Dopo aver contratto matrimonio all'età di 20 anni segue il marito in Sardegna, ma presto, in seguito alla nascita di un figlio disabile e dissapori tra i coniugi, il matrimonio fallisce e Claudia ritorna a Torino insieme al figlio, ospite della madre vedova. Il divorzio arriverà nel 2005.

Il figlio, ora ventitreenne, è affetto da una grave forma di autismo e deficit mentale che lo rende totalmente invalido. Dal 1996 segue un percorso terapeutico il cui costo non è ricompreso tra le prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale e pertanto a carico della madre.

Claudia trova lavoro presso un'azienda e nel tentativo di iniziare un'esistenza indipendente dalla madre, acquista un appartamento totalmente finanziato da un mutuo a cui va sommato un finanziamento per spese notarili, tasse e arredamento.

La scelta si rivela fallimentare.

Nel 2006 emerge la difficoltà ad onorare gli impegni: il fallimento del datore di lavoro e la mancata corresponsione dell'assegno di mantenimento da parte del padre, ora con un'altra famiglia e un altro figlio, la pesante rata di mutuo a cui vanno aggiunte le spese di carattere amministrativo, obbligano Claudia a vendere l'appartamento e ritornare a coabitare con la madre.

Nascono altri debiti per rendere abitabile ed eliminare le barriere architettoniche di una parte dell'abitazione in modo da consentire al figlio di muoversi con la sua sedia a rotelle tra le mura domestiche.

Ora Claudia, in cassa integrazione, segue dei corsi di aggiornamento e riqualificazione e viene aiutata dalla madre sia economicamente che nella gestione quotidiana del figlio. Quando si è rivolta alla nostra Fondazione il cumulo dei debiti del nuovo nucleo familiare ammontava a circa € 52.000,00 ridotto a circa € 43.000,00 per effetto di offerte transattive accolte dalle società finanziarie creditrici coinvolte.

L'intervento che ci ha consentito di saldare tutti i debiti è stato possibile con la collaborazione della Fondazione San Matteo.

È stato formalizzato un finanziamento di € 25.000,00 assistito da parziale garanzia della Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus e un altro finanziamento di € 18.000,00 garantito dalla Fondazione San Matteo insieme contro l'usura, entrambi della durata di mesi 72.

Il totale delle rate ammonta a € 675,00 mensili contro esborsi ante intervento di € 900,00 circa.

Oggi Claudia, pur nelle difficoltà quotidiane, ha ripreso a vivere più serenamente.

6. Gioco

Anna ha 60 anni, vedova, € 780,00 di pensione ed un piccolo alloggio di proprietà alla periferia di Torino.

Ha avuto 3 figli, tutti con le loro famiglie ed i loro problemi.

Arrotonda la pensione con l'introito di alcuni lavori domestici svolti presso conoscenti.

In seguito alla morte del marito, la depressione e la solitudine favoriscono l'avvicinamento al gioco ed in poco tempo accumula debiti con banche e finanziarie per oltre € 33.000,00 che non è più in grado di rimborsare.

Approda al Centro di Ascolto della Fondazione accompagnata da un esponente dell'Associazione Giocatori Anonimi. Da due anni Anna è presente agli incontri presso tale Associazione e da più di un anno non gioca più, notizia che trova fondamento nella verifica della documentazione contabile consegnata in sede di incontro.

Attraverso proposte di saldo e stralcio condotte dalla Fondazione e inoltrate a banche e società finanziarie, il debito è stato ricondotto a € 24.000,00.

La Fondazione ha deliberato la propria garanzia parziale su un finanziamento di pari importo destinato a saldare i vecchi debiti che comportavano, rate mensili di € 891,00. In soccorso della madre è intervenuta una figlia prestando garanzia alla banca confermando così anche la presa di coscienza della redenzione della mamma.

Il nuovo finanziamento, in virtù delle migliori condizioni finanziarie previste dalle convenzioni in essere con le banche e dell'allungamento dei tempi per il ripagamento, comporterà una rata mensile ridotta a € 355 che Anna è in grado di sostenere.

7. Genitori in soccorso del figlio (due generazioni a confronto)

Lucia ed Antonio hanno entrambi 79 anni e sono pensionati. Le pensioni percepite sono intaccate da rate di finanziamenti contro la cessione di un quinto del reddito.

Nel 2002 Antonio si ammala e la sua difficoltà di deambulazione spinge la coppia a vendere l'immobile di proprietà per acquistarne un altro in uno stabile fornito di ascensore. Contraggono un mutuo di oltre € 90.000,00 con una rata che sommata ad altri debiti e spese, nel tempo diventa insopportabile. Negli anni successivi ricorrono ad indebitamenti vari che di volta in volta rinegoziano per importi sempre crescenti con ricavo di liquidità di modesto importo, ma aumentando in questo modo, la massa globale dei debiti.

Ad aggravare la situazione già precaria, nel 2008, il figlio, imprenditore, in grave difficoltà finanziaria, chiede aiuto ai genitori che contraggono ulteriori debiti sino a giungere alla vendita dell'immobile di proprietà nel 2011. Dalla vendita ed estinzione del residuo debito del mutuo

ricavano circa € 40.000,00 destinati al pagamento dei debiti del figlio, operazione che si è rivelata vana perché il fallimento interviene pochi mesi dopo.

Oltre alla perdita della casa, gli anziani coniugi si ritrovano con debiti per oltre € 42.000,00 che, quando si rivolgono alla nostra Fondazione, non riescono più a fronteggiare.

Attraverso proposte transattive accettate dalle banche e società finanziarie creditrici, l'importo globale dei debiti è stato ricondotto a € 22.000,00.

La Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus, per disincagliare la situazione, è intervenuta deliberando la propria, seppure parziale, garanzia a favore della banca che ha così provveduto a erogare un nuovo finanziamento di € 22.000,00, durata 72 mesi, destinato all'estinzione dei vecchi debiti. La rata mensile di ammortamento del nuovo finanziamento è pari a € 335,00 contro i precedenti impegni di € 914,00 mensili.

A Lucia e Antonio è ritornato un timido sorriso e dovrebbero riuscire, con le loro pensioni, a sostenere il nuovo impegno. Non resta che augurare loro lunga vita anche perché il figlio è ancora, al momento, disoccupato e i suoi genitori, per quanto possibile si fanno anche carico del mantenimento suo e dei suoi due figli.

8. Temporanea assenza di reddito e malattia

Giovanni ha 60 anni, vive con la moglie malata ed è pensionato da alcuni mesi.

Dipendente di una importante azienda torinese, nel 2008 entra in mobilità con un assegno mensile pari alla metà circa di quanto percepito come stipendio. Per effetto della manovra finanziaria del Governo, nell'anno 2012 per 9 mesi non percepisce alcun reddito: la mobilità è terminata e la data di pensionamento è stata procrastinata al dicembre di quell'anno.

Nel 2008, causa la riduzione del reddito, inizia la fase di pesante indebitamento.

Nel 2009 alla moglie Sandra, pensionata con € 1.070,00 mensili, viene diagnosticato un tumore ad un rene e da quel momento vengono richiesti dei finanziamenti per fronteggiare le spese di degenza in cliniche private. L'anno successivo subisce l'intervento chirurgico. I coniugi, in passato si indebitarono per finanziare un adeguato matrimonio della figlia e per l'acquisto alla stessa di un'automobile e continuano a indebitarsi per aiutare la figlia ultratrentenne disoccupata, sposata con un figlio con famiglia in forti difficoltà economiche.

Nel 2011 Giovanni si rivolge ai Servizi Sociali. Aderisce così, ad un progetto temporaneo di lavori socialmente utili per il Comune di Torino con un compenso che gli consente di pagare alcune mensilità di affitto in arretrato.

Dietro indicazione dell'assistente sociale, contatta la nostra Fondazione Anti Usura e presto accede al Centro di Ascolto,

L'esposizione debitoria al momento dell'incontro, ammonta a € 49.000,00, dopo aver utilizzato anche l'anticipo di parte del T.F.R. e le rate dei numerosi finanziamenti sono impagate da mesi. Questo ha consentito alla Fondazione di proporre offerte transattive alle banche e società finanziarie

creditorici che, a fronte della possibile perdita totale del credito, hanno accettato portando alla riduzione del debito a € 25.500,00.

L'intervenuta erogazione dell'assegno di pensione permetterà a Giovanni di sostenere la nuova e ridotta rata di finanziamento.

La Fondazione Anti Usura CRT – La Scialuppa – Onlus è intervenuta garantendo alla banca erogante un finanziamento di € 25.500, della durata di mesi 72 ed una rata mensile di € 380. Gli impegni mensili precedenti ammontavano a € 1.503.

Il signor Giovanni e la moglie Sandra hanno finalmente potuto ritrovare un po' di ottimismo e trascorrere un Natale sereno.

9. Un naufrago, come tanti

Frettoloso e bisognoso, non ha letto con attenzione le mappe (i contratti), timido, non ha chiesto consigli.

In materia di finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio si ritiene emblematico rappresentare un caso particolarmente significativo esaminato nel corso dell'attività de "La Scialuppa CRT – Onlus".

In dettaglio l'operazione erogata a fine settembre 2009 da una controparte finanziaria su richiesta di un dipendente di una importante azienda, che non ha letto il contratto né tanto meno ha chiesto consiglio all'ufficio personale o ai sindacati o a un'Associazione o Fondazione Anti Usura, si concretizza nei seguenti valori:

Debito totale pari a riduzione dello stipendio per n. 108

rate mensili (9 anni) di € 258,00 cadauna

- interessi nominali (anticipati e a tasso fisso) pari ad	€ 27.864,00
- bolli	€ 5.226,53
	- € 14,62
	€ 22.622,85

Altri addebiti anticipati:

- spese di istruttoria	€ 190,00
- assicurazione rischio vita	€ 1.068,68
- assicurazione rischio perdita dell'impiego	€ 587,67
- commissione per la pratica	€ 1.624,04
- commissione di un altro intermediario	€ 2.132,62
	- € 5.603,01
Netto ricavo del prestito	€ 17.019,84

Il caso esposto riguarda un contratto che il costoso servizio di intermediazione (€ 3.756,66 pari al 22% del netto ricavo) e di assicurazione (€ 1.656,35 pari al 9,7% del netto ricavo), purtroppo simile a molte altre pratiche esaminate, rendeva eccessivamente oneroso, e che è diventato insostenibile perché stipulato nel secondo semestre 2009 a favore di un dipendente prossimo al collocamento in

quiescenza (previsto per il 31 marzo 2010), fattispecie che contempla l'obbligatoria estinzione anticipata del debito con utilizzo del trattamento di fine rapporto.

Nell'aprile del 2010, a seguito della cessazione del rapporto di lavoro, il naufrago ha ricevuto il suo TFR decurtato dell'importo dovuto alla società finanziaria erogatrice del prestito garantito dalla cessione del quinto dello stipendio (interessi maturati per sei mesi dalla durata del finanziamento € 290,36, maggiorati degli altri addebiti anticipati pari a € 5.617,63).

In concreto, gli oneri per commissioni e premi assicurativi, quantificabili in oltre 5.600 euro, sono stati spesi per un finanziamento destinato ad avere una durata effettiva di circa sei mesi.

A fronte di un t.a.n. del 4,750% e di un t.a.e.g. calcolato al 12,606%, per quanto sopra esposto il tasso effettivamente pagato va letteralmente alle stelle (70% annuo).

Grazie al contributo fondamentale dei Volontari de "La Scialuppa CRT – Onlus" il nostro naufrago, a seguito dell'accettazione di una proposta transattiva da parte della società finanziaria, è riuscito a "salvarsi" ottenendo un rimborso nel mese di maggio 2010 di € 5.655,24.

10. Indebitamento "colpevole"

Gioco – un caso irrisolto

Due coniugi, pensionati, di anni 67 (lui) e anni 64 (lei) con reddito mensile derivante dalle due pensioni pari a € 2.205,00 mensili, si rivolgono, nella primavera 2013, alla nostra Fondazione Anti Usura, su indicazione di una Agenzia bancaria, a seguito di insistenti e reiterate richieste di nuovi finanziamenti, non giustificate, cui la banca ha risposto negativamente.

Si presentano segnalando una posizione patrimoniale buona: vivono in alloggio di proprietà libero da pesi e gravami avendo già provveduto in passato all'estinzione del mutuo.

Sul piano finanziario documentano parecchi piccoli prestiti, l'utilizzo di diverse carte di credito per un globale di debiti onerosi ammontanti a € 21.000,00 circa comportanti rate mensili di esdebitazione pari a € 589,00. Esiste inoltre un prestito contro cessione del quinto della pensione comportante una trattenuta mensile di € 400,00. Essendo soltanto due persone in famiglia (le tre figlie sono da tempo accasate) e non dovendo fronteggiare canoni di affitto o rate di mutuo, le altre spese ricorrenti mensili riguardano le utenze di casa e il mantenimento di una piccola vecchia auto, interamente pagata e ormai poco utilizzata. Non ci sono state chiarite le motivazioni dell'indebitamento, anzi, di fronte a domande precise, le risposte erano evasive, fumose, accampando anche aiuti prestati alle figlie. Dai conti effettuati sui flussi di entrate e uscite finanziarie mensili non emergeva una situazione di difficoltà tale da avere bisogno dell'intervento della nostra Fondazione Anti Usura, anzi il margine disponibile per i generi alimentari necessari e le poche spese per il vestiario sembravano sufficienti, anche se la moglie sosteneva, con opportuna sceneggiata, che non riuscivano a sopravvivere e che al venti del mese "non avevano più i soldi per mettere il pane sulla tavola". Di fronte alle nostre contestazioni e alla nostra espressa diffidenza rispetto a quanto raccontoci e dimostrando che quanto asserito ci sembra impossibile, è emersa la verità: la mancanza della disponibilità economica era dovuta al vizio del gioco che, a seguito del

pensionamento e conseguente maggior tempo libero disponibile, aveva colpito lui. Nel corso del mese sperperava tutta la sua quota di pensione, anzi, irretito e incitato anche dal titolare del negozio nel quale si recava a giocare, egli otteneva, pare, dallo stesso, durante il mese degli anticipi sulla pensione che, al momento dell'incasso a fine mese trovava la giusta destinazione al negoziante quale rimborso del prestito temporaneo ottenuto.

Si è tentato, in più ascolti, di indirizzarlo alle apposite strutture e/o Associazioni esistenti per un tentativo di cura della malattia, della dipendenza dal gioco. Sono intervenute, nell'ultima riunione, su nostra richiesta, anche due delle tre figlie. Una riunione triste e penosa con scambio di accuse tra genitore e figlie dove è emersa la disponibilità delle figlie ad aiutare il genitore a condizione che il genitore dimostrasse la volontà di redimersi. Ciò non è avvenuto: il padre ha già rifiutato più volte un incontro con le strutture del SERT (Servizio che cura le dipendenze) dell'ASL e continua a rifiutare ogni intervento di aiuto. Le figlie hanno dichiarato conseguentemente la loro indisponibilità a prestare un aiuto. Ci siamo sentiti disarmati, ma abbiamo dovuto prendere atto che, senza la volontà di redimersi da parte dell'interessato, ogni nostro intervento sarebbe risultato vano. Non conosciamo il seguito della storia, né la vogliamo conoscere.

11. Indebitamento “azzardato” con rate di ammortamento crescenti

Un signore di anni 44, operaio da oltre venti anni presso la stessa azienda con salario mensile netto di € 1.500,00 circa, sempre regolarmente percepito, si presenta al nostro Centro di ascolto denunciando l'insostenibilità della propria situazione economica.

Vengono rassegnati e accertati debiti globali per € 33.000,00 circa.

Il signore, da circa 9 anni vive separato e, da un anno divorziato dalla moglie dalla quale ebbe due figli, per il cui mantenimento deve versare alla ex moglie mensilmente € 361,00.

Le spese correnti mensili (affitto, utenze varie, costo per l'automobile, mantenimento dei figli e onere per l'ammortamento dei debiti) “si mangiano” quasi per intero lo stipendio ed egli è pertanto insolvente, con parecchie rate arretrate, verso una società finanziaria che, a suo tempo, a separazione dalla moglie già in atto, gli finanziò l'acquisto di un'automobile per globali € 25.000,00. Le modalità dell'ammortamento, della durata di 7 anni, prevedevano rate mensili crescenti: € 149,50 per i primi 2 anni; € 295,50 per i successivi 3 anni e € 442,50 per gli ultimi 2 anni. Sin dal momento iniziale egli percepì probabili difficoltà a sostenere in futuro l'aumento delle rate. Ciononostante anche rassicurato dal venditore che aveva tutto l'interesse a perfezionare l'affare, egli privilegiò la soddisfazione del desiderio di possedere l'auto agognata e ne decise l'acquisto, ma al primo scatto della rata egli fatalmente si inguaiò, anche a causa di nuove spese da sostenere per l'ottenimento del divorzio e per altre cause varie.

L'insolvenza durava ormai da tempo, pertanto si riuscì a ottenere dalla società finanziaria creditrice un buon sconto sulla somma dovuta riducendo la sommatoria dei debiti a € 22.000,00 circa.

Si è pertanto proposto alla banca l'erogazione di un finanziamento di € 22.500,00, durata 72 mesi contro parziale garanzia della nostra Fondazione Anti Usura – La Scialuppa CRT – Onlus e

con ulteriore garanzia della nuova compagna cui ora l'indebitato è legato sentimentalmente. Con tale intervento si ottiene una riduzione di oltre € 300,00 delle uscite ricorrenti mensili, rendendo la posizione economicamente sostenibile, seppure a fatica e sempre che nel futuro non abbiano a occorrere nuovi fatti negativi destabilizzanti.

12. Riflessioni

Da un'analisi dei casi esposti e descritti si possono trarre alcune considerazioni generali.

I richiedenti l'assistenza risultano essere in gran parte lavoratori dipendenti, operai e dipendenti di cooperative e sempre più spesso anche impiegati. Meno i commercianti e piccoli imprenditori che solitamente si indirizzano ai Consorzi di garanzia fidi operanti all'interno delle loro associazioni di categoria.

Per quanto riguarda la composizione del nucleo familiare, in buona parte si tratta di coniugi con figli a carico e sovente famiglie sfasciate. Concorre alla disunione familiare il disagio economico, ma le separazioni e i divorzi sono apportatori di altri sconquassi sul piano finanziario.

I pensionati che richiedono soccorso sono in aumento e sovente il loro indebitamento è destinato al sostegno dei loro discendenti (figli o nipoti).

Le cause dell'eccessivo indebitamento risultano essere le più varie, legate spesso a fattori e eventi estranei alla volontà dei soggetti indebitati:

- una malattia o incidente grave, con conseguenti ingenti spese mediche;
- l'invalidità (o la morte) di un congiunto;
- una crisi aziendale o di mercato, con conseguente perdita o riduzione del reddito.

In altre situazioni la causa del dissesto trova origine in comportamenti volontari dei soggetti:

- il gioco d'azzardo a livello patologico, sempre più presente;
- errori di valutazione nella gestione di un'attività in proprio;
- eccessivo e sfrenato ricorso al credito al consumo, a supporto di stili di vita non appropriati, in particolare attraverso l'utilizzo dei finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o pensione e l'uso non controllato delle carte di credito che sono poi le forme di prestito maggiormente costose.

Certo ci si chiede sovente però, sia pure a posteriori, come le famiglie abbiano potuto ottenere così tanto credito dalle banche e, particolarmente, dalle società finanziarie. Un richiamo si impone alle società erogatrici di credito e finanziamenti affinché con un processo di autodisciplina, trovino modalità operative comportanti selettività del merito creditizio attraverso più approfondite e puntuali analisi.

Gli illusori utili di breve periodo infatti sovente si traducono in pesanti perdite di medio periodo, destabilizzanti per tutti.

CONCLUSIONI SULLE PROCEDURE DI GESTIONE DEL SOVRAINDEBITAMENTO

Oreste M. Calliano

La nuova disciplina del sovra-indebitamento e dell'accordo di ristrutturazione per i debitori non fallibili (consumatori, micro e piccole imprese familiari, artigiane, agricole) ha stimolato l'interesse della dottrina giuridica, della pratica forense e dei professionisti data la sua novità nel quadro delle tradizionali procedure concorsuali.

Ci si è chiesti dopo una prima valutazione dei costi e benefici delle nuove procedure se queste rafforzino od indeboliscano il sistema sia sotto il profilo giuridico che sotto quello economico.

I vantaggi sono indubbi: un ricorso a procedure semplificate di ristrutturazione dei debiti e/o di riduzione degli stessi giova sia al consumatore sovraindebitato, in particolare se passivo e in buona fede, sia all'economia in fase di crisi che vede risolte più rapidamente situazioni "incagliate" che danneggiano sia i creditori diretti che quelli indiretti.

Gli svantaggi possono derivare dal rallentamento della tutela esecutiva e dai costi di funzionamento che la procedura inevitabilmente implica, in particolare per i soggetti sovraindebitati incapienti, con il rischio che l'opportunità offerta dal legislatore abbia un'utilizzazione soltanto strumentale e defatigatoria da parte di debitori "opportunisti".

Alle perplessità di ordine operativo si aggiungono critiche di sistema. L'unicità della procedura destinata ai debitori "non fallibili" appare in contrasto con la diversità di posizioni e di natura (civile e commerciale) che riflettono la diversità delle relative impostazioni. Di carattere statico e patrimoniale quella rivolta al consumatore, di carattere dinamico e finanziario quella rivolta al micro e piccolo imprenditore.

Anche il piano intorno a cui ruota la ristrutturazione dei debiti civili non ha le stesse caratteristiche, strutturali e funzionali, del piano relativo alla crisi d'impresa. Indubbiamente gestibile consensualmente, ma non completamente "ristrutturabile" almeno nei termini dell'art. 182 bis l.fall.

Dubbi sorgono sul ruolo dell'Organismo di composizione che svolge sia funzioni di predisposizione del piano (nell'interesse del sovraindebitato) che di valutazione del merito (nell'interesse dei creditori) cadendo in potenziali conflitti di interesse difficilmente risolvibili.

Infine il ruolo del giudice appare, ai sostenitori della organicità delle procedure concorsuali, appannato privando l'intera procedura di un controllo puntuale e di un impulso in molti casi necessario sia nei confronti dei creditori, in fase di approvazione del piano, sia del debitore in fase di sua attuazione.

In realtà tale procedura sfugge alle tradizionali categorie del diritto fallimentare e anche se definita impropriamente "fallimento del consumatore" costituisce l'impianto di un istituto di matrice Common law ove lo scopo principale non è più il soddisfacimento concorsuale dei creditori

quanto il *refreshment* finanziario di un potenziale futuro acquirente di beni e servizi allo scopo di ripristinare la fiducia nella società del consumo in crisi.

Come viatico finale ai nuovi esperti di tecniche di marketing aggressivo occorre ricordare il memento di G. B. Shaw in *Candida*: “ *È facile, terribilmente facile, scuotere la fiducia di un uomo in se stesso. Approfittarne per spezzare il suo spirito è opera diabolica*”.

ALLEGATI

NORMATIVA

Legge 27.01.2012 n° 3 , G.U. 30.01.2012

Disposizioni in materia di usura, estorsione e crisi da sovraindebitamento

Capo II

PROCEDIMENTO PER LA COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

Art. 6

Finalità

1. Al fine di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette ne' assoggettabili alle vigenti procedure concorsuali, è consentito al debitore concludere un accordo con i creditori nell'ambito della procedura di composizione della crisi disciplinata dal presente capo.
2. Ai fini del presente capo, per «sovraindebitamento» si intende una situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni.

Art. 7

Presupposti di ammissibilità

1. Il debitore in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 con sede nel circondario del tribunale competente ai sensi dell'articolo 9, comma 1, un accordo di ristrutturazione dei debiti sulla base di un piano che assicuri il regolare pagamento dei creditori estranei all'accordo stesso, compreso l'integrale pagamento dei titolari di crediti privilegiati ai quali gli stessi non abbiano rinunciato, anche parzialmente, salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 4. Il piano prevede le scadenze e le modalità di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti, le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, il piano può anche prevedere l'affidamento del patrimonio del debitore ad un fiduciario per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori.
2. La proposta è ammissibile quando il debitore: a) non è assoggettabile alle procedure previste dall'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni; b) non ha fatto ricorso, nei precedenti tre anni, alla procedura di composizione della crisi.

Art. 8

Contenuto dell'accordo

1. La proposta di accordo prevede la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei redditi futuri.
2. Nei casi in cui i beni o i redditi del debitore non siano sufficienti a garantire la fattibilità del piano, la proposta deve essere sottoscritta da uno o più terzi che consentono il conferimento, anche in garanzia, di redditi o beni sufficienti per l'attuabilità dell'accordo.

3. Nella proposta di accordo sono indicate eventuali limitazioni all'accesso al mercato del credito al consumo, all'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronico a credito e alla sottoscrizione di strumenti creditizi e finanziari.

4. Il piano può prevedere una moratoria fino ad un anno per il pagamento dei creditori estranei quando ricorrono cumulativamente le seguenti condizioni: a) il piano risulti idoneo ad assicurare il pagamento alla scadenza del nuovo termine; b) l'esecuzione del piano sia affidata ad un liquidatore nominato dal giudice su proposta dell'organismo di composizione della crisi; c) la moratoria non riguardi il pagamento dei titolari di crediti impignorabili.

Art. 9

Deposito della proposta di accordo

1. La proposta di accordo è depositata presso il tribunale del luogo di residenza o sede del debitore.
2. Il debitore, unitamente alla proposta, deposita l'elenco di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute, dei beni e degli eventuali atti di disposizione compiuti negli ultimi cinque anni, corredati delle dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni e dell'attestazione sulla fattibilità del piano, nonché l'elenco delle spese correnti necessarie al sostentamento suo e della sua famiglia, previa indicazione della composizione del nucleo familiare corredata del certificato dello stato di famiglia.
3. Il debitore che svolge attività d'impresa deposita altresì le scritture contabili degli ultimi tre esercizi, unitamente a dichiarazione che ne attesta la conformità all'originale.

Art. 10

Procedimento

1. Il giudice, se la proposta soddisfa i requisiti previsti dagli articoli 7 e 9, fissa immediatamente con decreto l'udienza, disponendo la comunicazione ai creditori presso la residenza o la sede legale, anche per telegramma o per lettera raccomandata con avviso di ricevimento o per telefax o per posta elettronica certificata, della proposta e del decreto contenente l'avvertimento dei provvedimenti che egli può adottare ai sensi del comma 3 del presente articolo.
2. Con il decreto di cui al comma 1, il giudice dispone idonea forma di pubblicità della proposta e del decreto, oltre, nel caso in cui il proponente svolga attività d'impresa, alla pubblicazione degli stessi in apposita sezione del registro delle imprese.
3. All'udienza il giudice, in assenza di iniziative o atti in frode ai creditori, dispone che, per non oltre centoventi giorni, non possono, sotto pena di nullità, essere iniziate o proseguite azioni esecutive individuali né disposti sequestri conservativi né acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di accordo, da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore. La sospensione non opera nei confronti dei titolari di crediti impignorabili.
4. Durante il periodo previsto dal comma 3, le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano.
5. Le procedure esecutive individuali possono essere sospese ai sensi del comma 3 per una sola volta, anche in caso di successive proposte di accordo.
6. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo si propone al tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

Art. 11

Raggiungimento dell'accordo

1. I creditori fanno pervenire, anche per telegramma o per lettera raccomandata con avviso di ricevimento o per telefax o per posta elettronica certificata, all'organismo di composizione della crisi, dichiarazione sottoscritta del proprio consenso alla proposta, come eventualmente modificata.
2. Ai fini dell'omologazione di cui all'articolo 12, è necessario che l'accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il 70 per cento dei crediti.
3. L'accordo non pregiudica i diritti dei creditori nei confronti dei coobbligati, fideiussori del debitore e obbligati in via di regresso.
4. L'accordo non determina la novazione delle obbligazioni, salvo che sia diversamente stabilito.
5. L'accordo è revocato di diritto se il debitore non esegue integralmente, entro novanta giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti alle Agenzie fiscali e agli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.

Art. 12

Omologazione dell'accordo

1. Se l'accordo è raggiunto, l'organismo di composizione della crisi trasmette a tutti i creditori una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento della percentuale di cui all'articolo 11, comma 2, allegando il testo dell'accordo stesso. Nei dieci giorni successivi al ricevimento della relazione, i creditori possono sollevare le eventuali contestazioni. Decorso tale ultimo termine, l'organismo di composizione della crisi trasmette al giudice la relazione, allegando le contestazioni ricevute, nonché un'attestazione definitiva sulla fattibilità del piano.
2. Verificato il raggiungimento dell'accordo con la percentuale di cui all'articolo 11, comma 2, verificata l'idoneità ad assicurare il pagamento dei creditori estranei e risolta ogni altra contestazione, il giudice omologa l'accordo e ne dispone l'immediata pubblicazione utilizzando tutte le forme di cui all'articolo 10, comma 2. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo, anche avverso il provvedimento di diniego, si propone al tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.
3. Dalla data di omologazione ai sensi del comma 2 e per un periodo non superiore ad un anno, l'accordo produce gli effetti di cui all'articolo 10, comma 3.
4. Gli effetti di cui al comma 3 vengono meno in caso di risoluzione dell'accordo o di mancato pagamento dei creditori estranei. L'accertamento del mancato pagamento dei creditori estranei e' chiesto al giudice con ricorso da decidere in camera di consiglio, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.
5. La sentenza di fallimento pronunciata a carico del debitore risolve l'accordo.

Art. 13

Esecuzione dell'accordo

1. Se per la soddisfazione dei crediti sono utilizzati beni sottoposti a pignoramento ovvero se previsto dall'accordo, il giudice, su proposta dell'organismo di composizione della crisi, nomina un liquidatore che dispone in via esclusiva degli stessi e delle somme incassate. Si applica l'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.
2. L'organismo di composizione della crisi risolve le eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e vigila sull'esatto adempimento dello stesso, comunicando ai creditori ogni eventuale

irregolarità. Sulle contestazioni che hanno ad oggetto la violazione di diritti soggettivi e sulla sostituzione del liquidatore per giustificati motivi decide il giudice investito della procedura.

3. Il giudice, sentito il liquidatore e verificata la conformità dell'atto dispositivo all'accordo e al piano, anche con riferimento alla possibilità di pagamento dei creditori estranei, autorizza lo svincolo delle somme e ordina la cancellazione della trascrizione del pignoramento, delle iscrizioni relative ai diritti di prelazione, nonché di ogni altro vincolo.

4. I pagamenti e gli atti dispositivi dei beni posti in essere in violazione dell'accordo e del piano sono nulli.

Art. 14

Impugnazione e risoluzione dell'accordo

1. L'accordo può essere annullato dal tribunale su istanza di ogni creditore, in contraddittorio con il debitore, quando è stato dolosamente aumentato o diminuito il passivo, ovvero sottratta o dissimulata una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simulate attività inesistenti. Non è ammessa alcuna altra azione di annullamento.

2. Se il proponente non adempie regolarmente agli obblighi derivanti dall'accordo, se le garanzie promesse non vengono costituite o se l'esecuzione dell'accordo diviene impossibile per ragioni non imputabili al debitore, ciascun creditore può chiedere al tribunale la risoluzione dello stesso.

3. Il ricorso per la risoluzione è proposto, a pena di decadenza, entro un anno dalla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento previsto dall'accordo.

4. L'annullamento e la risoluzione dell'accordo non pregiudicano i diritti acquistati dai terzi in buona fede.

5. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 15

Organismi di composizione della crisi

1. Gli enti pubblici possono costituire organismi con adeguate garanzie di indipendenza e professionalità deputati, su istanza della parte interessata, alla composizione delle crisi da sovraindebitamento.

2. Gli organismi di cui al comma 1 sono iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia.

3. Il Ministro della giustizia determina i criteri e le modalità di iscrizione nel registro di cui al comma 2, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono disciplinate, altresì, la formazione dell'elenco e la sua revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti, nonché la determinazione delle indennità spettanti agli organismi di cui al comma 4, a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura.

4. Gli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, il segretariato sociale costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai sono iscritti di diritto, a semplice domanda, nel registro di cui al comma 2.

5. Dalla costituzione degli organismi di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e ai componenti degli stessi non spetta alcun compenso o rimborso spese o indennità a qualsiasi titolo corrisposti.

6. Le attività degli organismi di cui al comma 1 devono essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 16

Iscrizione nel registro

1. Gli organismi di cui all'articolo 15, unitamente alla domanda di iscrizione nel registro, depositano presso il Ministero della giustizia il proprio regolamento di procedura e comunicano successivamente le eventuali variazioni.

Art. 17

Compiti dell'organismo di composizione della crisi

1. L'organismo di composizione della crisi, oltre a quanto previsto dagli articoli 11, 12 e 13, assume ogni opportuna iniziativa, funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione, al raggiungimento dell'accordo e alla buona riuscita dello stesso, finalizzata al superamento della crisi da sovraindebitamento, e collabora con il debitore e con i creditori anche attraverso la modifica del piano oggetto della proposta di accordo.

2. Lo stesso organismo verifica la veridicità dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati, attesta la fattibilità del piano ai sensi dell'articolo 9, comma 2, e trasmette al giudice la relazione sui consensi espressi e sulla maggioranza raggiunta ai sensi dell'articolo 12, comma 1.

3. L'organismo esegue la pubblicità della proposta e dell'accordo, ed effettua le comunicazioni disposte dal giudice nell'ambito del procedimento previsto dal presente capo.

Art. 18

Accesso alle banche dati pubbliche

1. Per lo svolgimento dei compiti e delle attività previsti dal presente capo, il giudice e, previa autorizzazione di quest'ultimo, gli organismi di cui all'articolo 15 possono accedere ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, nei sistemi di informazioni creditizie, nelle centrali rischi e nelle altre banche dati pubbliche, nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e del codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti, di cui alla deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 16 novembre 2004, n. 8, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 23 dicembre 2004.

2. I dati personali acquisiti per le finalità di cui al comma 1 possono essere trattati e conservati per i soli fini e tempi della procedura e devono essere distrutti contestualmente alla sua conclusione o cessazione. Dell'avvenuta distruzione è data comunicazione al titolare dei suddetti dati, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento o tramite posta elettronica certificata, non oltre quindici giorni dalla distruzione medesima.

Art. 19

Sanzioni

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 1.000 a 50.000 euro il debitore che: a) al fine di ottenere l'accesso alla procedura di composizione della crisi di cui al presente capo, aumenta o diminuisce il passivo ovvero sottrae o dissimula una parte rilevante dell'attivo ovvero dolosamente simula attività inesistenti; b) al fine di ottenere l'accesso alla procedura di composizione della crisi di cui al presente capo, produce documentazione contraffatta o alterata, ovvero sottrae, occulta o distrugge, in tutto o in parte, la documentazione relativa alla propria situazione debitoria ovvero la propria documentazione contabile; c) nel corso della procedura, effettua pagamenti non previsti nel piano oggetto dell'accordo, fatto salvo il regolare pagamento dei creditori estranei; d) dopo il deposito della proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti, e per tutta la durata della procedura, aggrava la sua posizione debitoria; e) intenzionalmente non rispetta i contenuti dell'accordo.
2. Il componente dell'organismo di composizione della crisi che rende false attestazioni in ordine all'esito della votazione dei creditori sulla proposta di accordo formulata dal debitore ovvero in ordine alla veridicità dei dati contenuti in tale proposta o nei documenti ad essa allegati ovvero in ordine alla fattibilità del piano di ristrutturazione dei debiti proposto dal debitore è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 1.000 a 50.000 euro.
3. La stessa pena di cui al comma 2 si applica al componente dell'organismo di composizione della crisi che cagiona danno ai creditori omettendo o rifiutando senza giustificato motivo un atto del suo ufficio.

Art. 20

Disposizioni transitorie e finali

1. Con uno o più decreti, il Ministro della giustizia stabilisce, anche per circondario di tribunale, la data a decorrere dalla quale i compiti e le funzioni che il presente capo attribuisce agli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 sono svolti in via esclusiva dai medesimi.
2. I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi di composizione della crisi possono essere anche svolti da un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, ovvero da un notaio, nominati dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato. Con decreto del Ministro della giustizia sono stabilite, in considerazione del valore della procedura e delle finalità sociali della medesima, le tariffe applicabili all'attività svolta dai professionisti, da porre a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura.
3. Il professionista di cui al comma 2 è equiparato, anche agli effetti penali, al componente dell'organismo di composizione della crisi.
4. Il Ministro della giustizia trasmette alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della presente legge.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

DECRETO 24 settembre 2014, n. 202

Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento,

IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

di concerto con

IL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

e

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Visto l'articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, modificata dal decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante disposizioni sugli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento;

Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 28 agosto 2014;

Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, effettuata con nota del 3 settembre 2014, ai sensi del predetto articolo;

Adotta

il seguente regolamento:

Capo I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Oggetto

1. Il presente regolamento disciplina l'istituzione presso il Ministero della giustizia del registro degli organismi costituiti da parte di enti pubblici, deputati alla gestione della crisi da sovraindebitamento a norma dell'articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3.

2. Il presente regolamento disciplina, altresì, i requisiti e le modalità di iscrizione nel medesimo registro, la formazione dell'elenco degli iscritti e la sua revisione periodica, la sospensione e la cancellazione dal registro dei singoli organismi, nonché la determinazione dei compensi e dei rimborsi spese spettanti agli organismi a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura.

Art. 2
Definizioni

1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) «Ministero»: il Ministero della giustizia;
- b) «legge»: la legge 27 gennaio 2012, n. 3;
- c) «registro»: il registro degli organismi deputati a gestire i procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato;
- d) «organismo»: l'articolazione interna di uno degli enti pubblici individuati dalla legge e dal presente regolamento che, anche in via non esclusiva, è stabilmente destinata all'erogazione del servizio di gestione della crisi da sovraindebitamento;
- e) «gestione della crisi da sovraindebitamento»: il servizio reso dall'organismo allo scopo di gestire i procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore;
- f) «gestore della crisi»: la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore;
- g) «ausiliari»: i soggetti di cui si avvale il gestore della crisi per lo svolgimento della prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore;
- h) «responsabile»: il responsabile della tenuta del registro;
- i) «referente»: la persona fisica che, agendo in modo indipendente secondo quanto previsto dal regolamento dell'organismo, indirizza e coordina l'attività dell'organismo e conferisce gli incarichi ai gestori della crisi;
- l) «regolamento dell'organismo»: l'atto adottato dall'organismo contenente le norme di autodisciplina.

Capo II
REGISTRO DEGLI ORGANISMI

Sezione I
Requisiti e procedimento di iscrizione

Art. 3
Istituzione del registro

1. E' istituito il registro degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento.

2. Il registro è tenuto presso il Ministero nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già esistenti presso il Dipartimento per gli affari di giustizia e ne è responsabile il direttore generale della giustizia civile. Il direttore generale della giustizia civile può delegare una persona con

qualifica dirigenziale o un magistrato ed avvalersi, al fine di esercitare la vigilanza, dell'ispettorato generale del Ministero. Il Ministero è altresì titolare del trattamento dei dati personali.

3. Il registro è articolato in modo da contenere le seguenti annotazioni:

a) sezione A:

- 1) organismi iscritti di diritto a norma dell'articolo 4, comma 2, del presente regolamento;
- 2) elenco dei gestori della crisi;

b) sezione B:

- 1) altri organismi;
- 2) elenco dei gestori della crisi.

4. Il responsabile cura il continuo aggiornamento dei dati del registro e può prevedere ulteriori integrazioni delle annotazioni in conformità alle previsioni del presente regolamento.

5. La gestione del registro deve avvenire con modalità informatiche che assicurino la possibilità di una rapida elaborazione dei dati con finalità statistica e ispettiva o, comunque, connessa ai compiti di tenuta di cui al presente regolamento.

6. L'elenco degli organismi e dei gestori della crisi sono pubblici.

Art. 4

Requisiti per l'iscrizione nel registro

1. Nel registro sono iscritti, a domanda, gli organismi costituiti dai Comuni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dalle istituzioni universitarie pubbliche.

2. Gli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, il segretariato sociale costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328 e gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai sono iscritti di diritto, su semplice domanda, anche quando associati tra loro.

3. Il responsabile, per l'iscrizione degli organismi di cui alla sezione B del registro, verifica:

- a) che l'organismo sia costituito quale articolazione interna di uno degli enti pubblici di cui al comma 1;
- b) l'esistenza di un referente dell'organismo cui sia garantito un adeguato grado di indipendenza;
- c) il rilascio di polizza assicurativa con massimale non inferiore a un milione di euro per le conseguenze patrimoniali comunque derivanti dallo svolgimento del servizio di gestione della crisi;
- d) il numero dei gestori della crisi, non inferiore a cinque, che abbiano dichiarato la disponibilità a svolgere le funzioni di gestione della crisi in via esclusiva per l'organismo;
- e) la conformità del regolamento dell'organismo alle disposizioni del presente decreto;
- f) la sede dell'organismo.

4. Il responsabile, per l'iscrizione degli organismi di cui alla sezione A del registro, verifica la sussistenza dei soli requisiti di cui al comma 3, lettere b), c) ed e).

5. Il responsabile verifica i requisiti di qualificazione professionale dei gestori della crisi iscritti negli elenchi di cui alle sezioni A e B, che consistono:

a) nel possesso di laurea magistrale, o di titolo di studio equipollente, in materie economiche o giuridiche;

b) nel possesso di una specifica formazione acquisita tramite la partecipazione a corsi di perfezionamento istituiti a norma dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162, di durata non inferiore a duecento ore nell'ambito disciplinare della crisi dell'impresa e di sovraindebitamento, anche del consumatore. I corsi di perfezionamento sono costituiti con gli insegnamenti concernenti almeno i seguenti settori disciplinari: diritto civile e commerciale, diritto fallimentare e dell'esecuzione civile, economia aziendale, diritto tributario e previdenziale. La specifica formazione di cui alla presente lettera può essere acquisita anche mediante la partecipazione ad analoghi corsi organizzati dai soggetti indicati al comma 2 in convenzione con università pubbliche o private;

c) nello svolgimento presso uno o più organismi, curatori fallimentari, commissari giudiziali, professionisti indipendenti ai sensi del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, professionisti delegati per le operazioni di vendita nelle procedure esecutive immobiliari ovvero nominati per svolgere i compiti e le funzioni dell'organismo o del liquidatore a norma dell'articolo 15 della legge, di un periodo di tirocinio, anche in concomitanza con la partecipazione ai corsi di cui alla lettera b), di durata non inferiore a mesi sei che abbia consentito l'acquisizione di competenze mediante la partecipazione alle fasi di elaborazione ed attestazione di accordi e piani omologati di composizione della crisi da sovraindebitamento, di accordi omologati di ristrutturazione dei debiti, di piani di concordato preventivo e di proposte di concordato fallimentare omologati, di verifica dei crediti e di accertamento del passivo, di amministrazione e di liquidazione dei beni;

d) nell'acquisizione di uno specifico aggiornamento biennale, di durata complessiva non inferiore a quaranta ore, nell'ambito disciplinare della crisi dell'impresa e di sovraindebitamento, anche del consumatore, acquisito presso uno degli ordini professionali di cui al comma 2 ovvero presso un'università pubblica o privata.

6. Per i professionisti appartenenti agli ordini professionali di cui al comma 2 la durata dei corsi di cui al comma 5, lettera b), è di quaranta ore. Gli ordinamenti professionali possono individuare specifici casi di esenzione dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 5, lettere b) e d), ovvero fissare i criteri di equipollenza tra i corsi di formazione e di aggiornamento biennale di cui al presente articolo e i corsi di formazione professionale. Ai medesimi professionisti non si applicano le disposizioni di cui al comma 5, lettera c).

7. Agli elenchi dei gestori della crisi degli organismi di cui alla sezione A possono essere iscritti anche soggetti diversi dai professionisti, purché muniti dei requisiti di cui al presente articolo.

8. Il responsabile verifica altresì il possesso da parte dei gestori della crisi iscritti negli elenchi di cui alle sezioni A e B dei seguenti requisiti di onorabilità:

- a) non versare in una delle condizioni di ineleggibilità o decadenza previste dall'articolo 2382 del codice civile;
- b) non essere stati sottoposti a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- c) non essere stati condannati con sentenza passata in giudicato, salvi gli effetti della riabilitazione:
 - 1) a pena detentiva per uno dei reati previsti dalle norme che disciplinano l'attività bancaria, finanziaria, mobiliare, assicurativa e dalle norme in materia di mercati e valori mobiliari, di strumenti di pagamento;
 - 2) alla reclusione per uno dei delitti previsti nel titolo XI del libro V del codice civile, nel regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché dall'articolo 16 della legge;
 - 3) alla reclusione per un tempo non inferiore a un anno per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria;
 - 4) alla reclusione per un tempo superiore a due anni per un qualunque delitto non colposo;
- d) non avere riportato una sanzione disciplinare diversa dall'avvertimento.

9. La documentazione comprovante il possesso dei requisiti di cui al presente articolo, salvo quelli di cui al comma 3, lettera c) e al comma 5, lettera c), è presentata ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445. Il possesso del requisito di cui al comma 3, lettera c), è dimostrato mediante la produzione di copia della polizza assicurativa mentre quello del requisito di cui al comma 5, lettera c), è comprovato con la produzione dell'attestazione di compiuto tirocinio sottoscritta dall'organismo o dal professionista presso il quale è stato svolto.

Art. 5

Procedimento

1. Il responsabile del registro approva il modello della domanda per l'iscrizione, con l'indicazione degli atti e dei documenti idonei a comprovare il possesso dei requisiti di cui all'articolo 4 di cui la domanda deve essere corredata. Il modello approvato è pubblicato sul sito internet del Ministero.

2. La domanda è sottoscritta e trasmessa unitamente agli allegati.

La sottoscrizione può essere apposta anche mediante firma digitale e la trasmissione può aver luogo anche a mezzo posta elettronica certificata.

3. Il procedimento di iscrizione deve essere concluso entro trenta giorni a decorrere dalla data di ricevimento della domanda. La richiesta di integrazione della domanda o dei suoi allegati è ammessa per una sola volta e sospende il predetto termine per un periodo non superiore a trenta giorni. La mancata adozione del provvedimento di iscrizione nei termini di cui al presente comma equivale al diniego di iscrizione.

Art. 6

Effetti dell'iscrizione

1. Il provvedimento di iscrizione è comunicato al richiedente con il numero d'ordine attribuito nel registro.
2. Dalla data della comunicazione di cui al comma precedente, l'organismo è tenuto a fare menzione negli atti, nella corrispondenza e nelle forme di pubblicità consentite del numero d'ordine nonché della denominazione dell'ente pubblico che lo ha costituito.
3. A far data dall'iscrizione ed entro il 31 dicembre di ogni anno l'organismo pubblica sul proprio sito internet il numero degli incarichi conferiti dal referente a ciascun gestore della crisi.

Art. 7

Obblighi di comunicazione al responsabile

1. Il referente è obbligato a comunicare immediatamente al responsabile, anche a mezzo posta elettronica certificata, tutte le vicende modificative dei requisiti dell'organismo iscritto, dei dati e degli elenchi comunicati ai fini dell'iscrizione, nonché le misure di sospensione e di decadenza dei gestori dall'attività adottate a norma dell'articolo 10, comma 5.
2. L'autorità giudiziaria provvede alla segnalazione al responsabile di tutti i fatti e le notizie rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri previsti nel presente regolamento.

Art. 8

Sospensione e cancellazione dal registro

1. Se, dopo l'iscrizione, l'organismo perde i requisiti di cui all'articolo 4, commi 3 e 4, il responsabile provvede a sospendere l'organismo dal registro per un periodo non superiore a novanta giorni, decorso il quale, persistendo la mancanza dei requisiti, provvede alla cancellazione.
2. Quando risulta che i requisiti di cui al comma 1 non sussistevano al momento dell'iscrizione il responsabile provvede a norma del comma 1 ovvero, nei casi più gravi, alla cancellazione dell'organismo dal registro.
3. E' disposta la cancellazione degli organismi che non abbiano svolto almeno tre procedimenti di gestione della crisi nel corso di un biennio.
4. L'organismo cancellato dal registro non può essere nuovamente iscritto prima che sia decorso un biennio dalla cancellazione.
5. Ai fini del presente articolo, il responsabile può acquisire informazioni dagli organismi, anche nei modi e nei tempi stabiliti da circolari o atti amministrativi equipollenti.

Sezione II

Obblighi dell'organismo e del gestore della crisi

Art. 9

Registro degli affari di gestione della crisi

1. Ciascun organismo è tenuto a istituire un elenco dei gestori della crisi e un registro informatico degli affari, con le annotazioni relative al numero d'ordine progressivo, ai dati identificativi del debitore, al gestore della crisi designato, all'esito del procedimento.
2. Ulteriori registri o annotazioni possono essere stabiliti con determinazione del responsabile.
3. L'organismo è tenuto a trattare i dati raccolti nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali».

Art. 10

Obblighi dell'organismo

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 4, comma 3, lettera c), l'organismo non può assumere diritti e obblighi connessi con gli affari trattati dai gestori della crisi che operano presso di se' o presso altri organismi iscritti nel registro.
2. Il referente distribuisce equamente gli incarichi tra i gestori della crisi, tenuto conto in ogni caso della natura e dell'importanza dell'affare, e prima di conferire ciascun incarico sottoscrive una dichiarazione dalla quale risulta che l'organismo non si trova in conflitto d'interessi con la procedura. La dichiarazione è portata a conoscenza del tribunale contestualmente al deposito della proposta di accordo o di piano del consumatore ovvero della domanda di liquidazione.
3. Al momento del conferimento dell'incarico l'organismo deve comunicare al debitore il grado di complessità dell'opera, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili fino alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c). La misura del compenso è previamente resa nota al debitore con un preventivo, indicando per le singole attività tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi.
4. L'organismo è obbligato a portare a conoscenza dei creditori l'accordo concluso con il debitore per la determinazione del compenso.
5. L'organismo è tenuto ad adottare un regolamento di autodisciplina. Il regolamento deve in ogni caso individuare, secondo criteri di proporzionalità, i casi di decadenza e sospensione dall'attività dei gestori che sono privi dei requisiti o hanno violato gli obblighi previsti dal presente decreto e derivanti dagli incarichi ricevuti nonché la procedura per l'applicazione delle relative sanzioni, e determinare i criteri di sostituzione nell'incarico.
6. Nel caso di violazione degli obblighi dell'organismo previsti dal presente decreto il responsabile dispone la sospensione e, nei casi più gravi, la cancellazione dell'organismo dal registro. Allo stesso modo si procede quando l'organismo ha ommesso di adottare le misure di sospensione e decadenza nei casi di cui al comma 5.

Art. 11

Obblighi del gestore della crisi e dei suoi ausiliari

1. Chiunque presti la propria opera o il proprio servizio nell'organismo è tenuto all'obbligo di riservatezza su tutto quanto appreso in ragione dell'opera o del servizio ed al rispetto di tutti gli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo instaurato con l'organismo di appartenenza.
2. Al gestore della crisi e ai suoi ausiliari è fatto divieto di assumere diritti o obblighi connessi, direttamente o indirettamente, con gli affari trattati, ad eccezione di quelli strettamente inerenti alla prestazione dell'opera o del servizio. Agli stessi è fatto divieto di percepire, in qualunque forma, compensi o utilità direttamente dal debitore.
3. Al gestore della crisi è fatto, altresì, obbligo di:
 - a) sottoscrivere per ciascun affare per il quale è designato una dichiarazione di indipendenza. Il gestore della crisi è indipendente quando non è legato al debitore e a coloro che hanno interesse all'operazione di composizione o di liquidazione da rapporti di natura personale o professionale tali da comprometterne l'indipendenza; in ogni caso, il gestore della crisi deve essere in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2399 del codice civile e non deve, neanche per il tramite di soggetti con i quali è unito in associazione professionale, avere prestato negli ultimi cinque anni attività di lavoro subordinato o autonomo in favore del debitore ovvero partecipato agli organi di amministrazione o di controllo;
 - b) corrispondere immediatamente a ogni richiesta del responsabile in relazione alle previsioni contenute nel presente regolamento.
4. Il gestore della crisi, prima di dare inizio alla gestione dell'affare, sottoscrive la dichiarazione di cui al comma 3, lettera a), e la rende nota al tribunale a norma dell'articolo 10, comma 2.

Art. 12

Responsabilità del servizio di gestione della crisi

1. Il gestore della crisi designato deve eseguire personalmente la sua prestazione.

Art. 13

Monitoraggio e certificazione di qualità

1. Il Ministero procede annualmente, congiuntamente al Ministero dello sviluppo economico per i procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento del consumatore, al monitoraggio statistico dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio svolti presso gli organismi, anche sulla base dei dati trasmessi a norma del comma 2.
Il Ministero, per il tramite della Direzione generale di statistica, provvede al monitoraggio statistico di cui al periodo precedente nei modi e nei tempi stabiliti da circolari o atti amministrativi equipollenti e con l'ausilio dell'Istituto nazionale di statistica.
2. Entro il mese di dicembre di ogni anno, gli organismi sono tenuti a trasmettere al responsabile i dati:

- a) sul numero e la durata dei procedimenti di cui al capo II della legge;

b) sul numero dei provvedimenti di diniego di omologazione, di risoluzione, revoca e cessazione degli effetti degli accordi e dei piani omologati, nonché sul numero dei casi di conversione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento in quelli di liquidazione del patrimonio;

c) sull'ammontare dei debiti risultanti dagli accordi e dai piani omologati nonché accertati in sede di liquidazione;

d) sulla percentuale di soddisfazione dei creditori rispetto all'ammontare del passivo verificato risultante all'esito dei procedimenti di cui al capo II della legge, con indicazione specifica della percentuale di soddisfazione dei chirografari;

e) sul numero dei provvedimenti di accoglimento e di rigetto delle istanze di esdebitazione;

f) sull'ammontare delle spese di procedura.

3. Il responsabile, a domanda e sulla base dei dati di cui al comma 2, rilascia una certificazione di qualità all'organismo richiedente, nei modi e nei tempi stabiliti da circolari o atti amministrativi equipollenti. Ai fini del periodo precedente il responsabile può acquisire ulteriori informazioni dagli organismi richiedenti e avvalersi della collaborazione di un professore universitario in materie giuridiche, di un professore universitario in materie economiche e di un magistrato con funzioni di giudice delegato ai fallimenti, designati dal Capo Dipartimento per gli affari di giustizia per un periodo non superiore a tre anni; ai collaboratori designati non spettano compensi, né rimborsi spese a qualsiasi titolo dovuti.

4. La certificazione di qualità rilasciata dal responsabile è pubblicata sui siti internet del Ministero e dell'organismo richiedente.

5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Alle attività previste dal presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Capo III

DETERMINAZIONE DEI COMPENSI

Sezione I

Disposizioni generali

Art. 14

Ambito di applicazione e regole generali

1. La determinazione dei compensi e dei rimborsi spese spettanti all'organismo ha luogo, in difetto di accordo con il debitore che lo ha incaricato, secondo le disposizioni del presente capo. Per la determinazione dei compensi dell'organismo nominato dal giudice, nonché del professionista o della società tra professionisti muniti dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero del notaio, nominati per svolgere le funzioni e i compiti attribuiti agli organismi, si applicano le disposizioni del presente capo.

2. I compensi comprendono l'intero corrispettivo per la prestazione svolta, incluse le attività accessorie alla stessa.
3. All'organismo spetta un rimborso forfettario delle spese generali in una misura compresa tra il 10 e il 15% sull'importo del compenso determinato a norma delle disposizioni del presente capo, nonché il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. I costi degli ausiliari incaricati sono ricompresi tra le spese.
4. Le soglie numeriche indicate, anche a mezzo di percentuale, sia nei minimi che nei massimi, per la liquidazione del compenso, nel presente capo, non sono vincolanti per la liquidazione medesima.

Art. 15

Criteri per la determinazione del compenso

1. Per la determinazione del compenso si tiene conto dell'opera prestata, dei risultati ottenuti, del ricorso all'opera di ausiliari, della sollecitudine con cui sono stati svolti i compiti e le funzioni, della complessità delle questioni affrontate, del numero dei creditori e della misura di soddisfazione agli stessi assicurata con l'esecuzione dell'accordo o del piano del consumatore omologato ovvero con la liquidazione.
2. Sono ammessi acconti sul compenso finale.

Sezione II

Determinazione dei compensi nelle procedure di composizione della crisi

Art. 16

Parametri

1. Nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento di cui al capo II, sezione prima, della legge in cui sono previste forme di liquidazione dei beni, il compenso dell'organismo, anche per l'opera prestata successivamente all'omologazione, è determinato, di regola, sulla base dei seguenti parametri:
 - a) secondo una percentuale sull'ammontare dell'attivo realizzato compresa tra quelle di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto del Ministro della giustizia 25 gennaio 2012, n. 30 e successivi adeguamenti;
 - b) secondo una percentuale sull'ammontare del passivo risultante dall'accordo o dal piano del consumatore omologato compresa tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia di cui alla lettera a).
2. Nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento di cui al capo II, sezione prima, della legge diverse da quelle di cui al comma 1, spetta all'organismo un compenso, anche per l'opera prestata successivamente all'omologazione, determinato con le medesime percentuali di cui al predetto comma, sull'ammontare dell'attivo e del passivo risultanti dall'accordo o dal piano del consumatore omologati.

3. Nell'ipotesi di gruppo di imprese, non costituiscono attivo ne' passivo gli importi risultanti da finanziamenti e garanzie infragruppo o dal ribaltamento, attraverso insinuazioni, ripartizioni o compensazioni, di attivo e passivo da parte di altra società del gruppo.

4. I compensi determinati a norma dei commi 1, 2 e 3 sono ridotti in una misura compresa tra il 15% e il 40%.

5. L'ammontare complessivo dei compensi e delle spese generali non può comunque essere superiore al 5% dell'ammontare complessivo di quanto è attribuito ai creditori per le procedure aventi un passivo superiore a 1.000.000 di euro, e al 10% sul medesimo ammontare per le procedure con passivo inferiore. Le disposizioni di cui al periodo precedente non si applicano quando l'ammontare complessivo di quanto è attribuito ai creditori è inferiore ad euro 20.000.

Art. 17

Unicità del compenso

1. Quando nello stesso incarico si sono succeduti più organismi, il compenso unico è determinato secondo le disposizioni del presente capo ed è ripartito secondo criteri di proporzionalità.

2. Nel caso in cui per l'esecuzione del piano o dell'accordo omologato sia nominato un liquidatore o un gestore per la liquidazione, la determinazione del compenso ha luogo a norma del comma 1.

Sezione III

Determinazioni dei compensi nella procedura di liquidazione del patrimonio

Art. 18

Parametri

1. Nelle procedure di liquidazione di cui al capo II, sezione seconda, della legge, il compenso del liquidatore è determinato sull'ammontare dell'attivo realizzato dalla liquidazione e del passivo accertato. Si applica l'articolo 16.

2. Quando nello stesso incarico si sono succeduti più liquidatori ovvero nel caso di conversione della procedura di composizione della crisi in quella di liquidazione, il compenso unico è determinato secondo le disposizioni del presente capo ed è ripartito secondo criteri di proporzionalità.

Capo IV

DISCIPLINA TRANSITORIA ED ENTRATA IN VIGORE

Art. 19

Disciplina transitoria

1. Per i tre anni successivi all'entrata in vigore del presente decreto, i professionisti appartenenti agli ordini professionali di cui all'articolo 4, comma 2, sono esentati dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, commi 5, lettera d), e 6, primo periodo, purché documentino di essere stati nominati, in almeno quattro procedure, curatori fallimentari, commissari giudiziali, delegati alle operazioni di vendita nelle procedure esecutive immobiliari ovvero per svolgere i compiti e le

funzioni dell'organismo o del liquidatore a norma dell'articolo 15 della legge. Ai fini del periodo precedente le nomine relative a differenti tipologie di procedure sono cumulabili e rilevano anche quelle precedenti all'entrata in vigore del presente decreto.

Art. 20

Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 24 settembre 2014

Il Ministro della giustizia
ORLANDO

Il Ministro dello sviluppo economico
GUIDI

Il Ministro dell'economia e delle finanze
PADOAN

Visto, il Guardasigilli: Orlando

Registrato alla Corte dei conti il 20 gennaio 2015

Ufficio controllo atti Ministeri giustizia e affari esteri, reg.ne - prev. n. 151

“LA SCIALUPPA CRT”

Fondazione Anti Usura - Onlus

opera in Piemonte e in Valle d'Aosta

Sedi territoriali di ascolto

VERBANIA

Via Buonarroti n.100
(presso la sede della Prefettura del
Verbano Cusio Ossola)

BIELLA

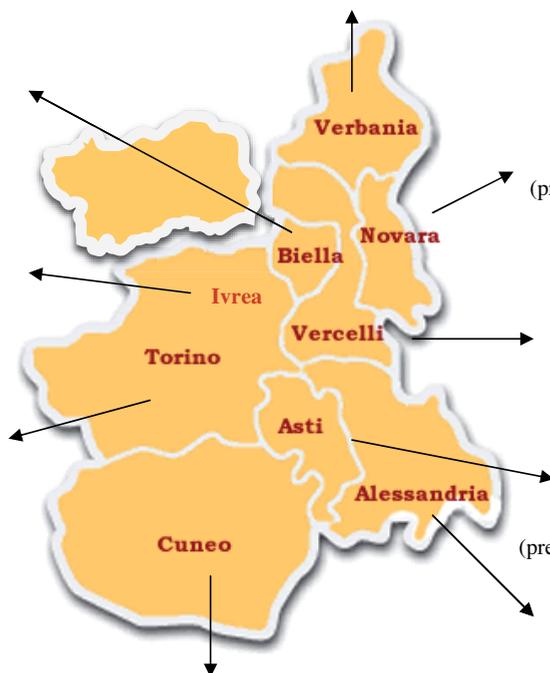
Via Aldo Moro n.15
(presso CCIAA di Biella)

IVREA

Piazza Vittorio Emanuele n.1
(presso il Comune di Ivrea)

TORINO

Via Nizza n.150



NOVARA

Corso Cavallotti n.25
(presso Associazione Industriali
Novara)

VERCELLI

Piazza Risorgimento n.12
(presso CCIAA di Vercelli)

ASTI

Via Giosué Carducci n.43
(presso Fondazione Giovanni Goria)

ALESSANDRIA

Via Vochieri 58
(presso CCIAA di Alessandria)

CUNEO

Via Emanuele Filiberto n.3
(presso CCIAA di Cuneo)

SEDE OPERATIVA E DI ASCOLTO

TORINO, Via Nizza n.150

Tel. + 39 011 19410104 - Fax + 39 011 0208903

www.fondazioneantiusuracr.org

LA SCIALUPPA  CRT-Onlus
Fondazione Anti Usura

Via Nizza 150 – 10126 TORINO
Tel. + 39 011 19410104 - Fax + 39 011 0208903
www.fondazioneantiusuract.org