

Abstract

L'attuale contesto di crisi economica, che riverbera i suoi effetti, in particolare, sulla vulnerabilità finanziaria dei nuclei familiari e delle imprese, ha evidenziato con maggiore intensità i fenomeni del sovraindebitamento delle famiglie e, in generale, dell'insolvenza civile.

Tali fenomeni sono, da più tempo, oggetto di analisi della Banca di Italia e di osservatori legati alle associazioni di consumatori che, con cadenza annuale, forniscono dati statistici sull'erosione delle disponibilità economiche delle famiglie e delle imprese e, quindi, sull'incapacità, per una data percentuale di tali soggetti, di adempiere gli obblighi finanziari assunti.

I tumultuosi eventi economici e il conseguente imperversare della crisi economica e sociale che ha coinvolto l'Italia, unitamente ad altri Paesi dell'Unione Europea, ha dato al legislatore forti impulsi a colmare un *deficit* normativo, quello, cioè, di fornire una disciplina, a tutti i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione della legge fallimentare, finalizzata a rendere possibile la composizione della crisi da sovraindebitamento, riproducendo istituti simili a quelli introdotti con la riforma della legge fallimentare.

Le problematiche relative all'insolvenza civile sono legate in misura maggiore al sovraindebitamento attivo, cioè ad una errata considerazione sulla propria futura capacità di reddito, la quale determina una eccessiva esposizione al credito al consumo. Vi è poi il sovraindebitamento passivo, quello, cioè, determinato dagli accidenti della vita, come gravi malattie, perdite del posto di lavoro o divorzio.

Partendo dalla descrizione del fenomeno del sovraindebitamento si analizza la recente introduzione nel nostro ordinamento di una disciplina più agile e moderna al settore dell'insolvenza civile, uniformandosi ai principi comunitari e alle scelte adottate dagli altri Paesi dell'Unione Europea.

Il legislatore comunitario ha da lungo tempo avvertito l'esigenza di disporre una disciplina in grado di contenere l'impatto economico e sociale del sovraindebitamento e di indicare le linee guida per la disciplina dell'insolvenza civile.

In tale contesto nel 1992 venne pronunciata la Risoluzione del Consiglio sulle future priorità per lo sviluppo delle politiche di protezione dei consumatori, tra le quali veniva inclusa per la prima volta una attività di ricerca sul sovraindebitamento; poi, con la delibera del Comitato Economico e Sociale del 27 maggio 1999 fu affidato alla Commissione Mercato Unico, Attività produttive e Consumatori, il compito di redigere un *dossier* informativo sul sovraindebitamento dei nuclei familiari e di procedere alla stesura di un Libro Verde, che dopo avere analizzato i dati statistici del fenomeno, nonché le diverse discipline nazionali, giungesse ad una unica definizione di sovraindebitamento da cui partire per i successivi interventi regolatori.

Tale *iter* prosegue negli anni fino a raggiungere l'affermazione del principio di utilità del *fresh start* ritenuto come incentivo all'avvio d'iniziativa imprenditoriali, da cui scaturisce la necessità, considerata l'importanza economica e sociale del fenomeno, di uniformarne la disciplina nelle legislazioni degli Stati dell'Unione Europea.

Nella Comunicazione della Commissione europea del 2007 sul *fresh start* delle imprese in crisi o insolventi, si segnala il favore, nei futuri progetti legislativi e di armonizzazione normativa comunitaria, per le politiche della seconda possibilità, che favoriscono la ristrutturazione delle imprese piuttosto che la loro liquidazione, il rilancio, anziché la perdita del valore aziendale e, comunque, la concezione dell'insolvenza quale evento fisiologico del *course of business*.

In Italia, prima della riforma del diritto fallimentare, sono stati presentati dei progetti legislativi in tema di insolvenza civile. Il primo è quello depositato da Adiconsum presso il

CNEL nel 2001, segue poi un altro disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati nel 2004 dal gruppo D.S. sul tema dell'insolvenza civile, il quale abilitava le persone fisiche, anche non imprenditori, ad ottenere l'esdebitazione o attraverso un sistema di regolazione dei debiti approvato dalla maggioranza dei creditori, ed omologato dal giudice, oppure mediante la liquidazione concorsuale dell'intero proprio patrimonio, affidato ad un fiduciario o ad un curatore di nomina giudiziale.

Durante i lavori preparatori alla riforma della legge fallimentare, la Commissione Trevisanato ha preso in considerazione una procedura che si rivolgeva a tutti i debitori civili non fallibili, inclusi i piccoli imprenditori. Si trattava di un accordo di ristrutturazione concordato con tutti i creditori e in caso di sua mancanza, l'applicazione di una liquidazione dei beni semplificata a carattere esdebitatorio per il debitore meritevole. Successivamente, la Commissione Trevisanato bis ha preso ugualmente in considerazione i debitori civili, imprenditori e non, ma ha posto inoltre come possibilità di accesso a tale procedura una soglia di indebitamento superiore a 200.000 euro.

Pertanto, in tali lavori preparatori si poneva il problema dell'applicazione di meccanismi di esdebitazione anche alla ipotesi dell'insolvente civile, ma infine si sceglieva di mantenere la distinzione tra le due procedure e di applicare ai soli soggetti fallibili questi istituti di favore, adducendo quale motivazione che si era fuori dai limiti della delega.

Tale scelta faceva emergere il dubbio che poteva esservi una non conformità al principio di parità di trattamento previsto dall'art. 3 Cost..

Il legislatore, in considerazione della presenza nei paesi dell'Unione Europea di leggi disciplinanti l'insolvenza civile e animato da forti impulsi a colmare un tale *deficit* normativo, ha elaborato in un contesto diverso dalla legge fallimentare, nell'ambito cioè dei provvedimenti in materia di usura, un

disegno di legge S. 307, su iniziativa del Senatore Centaro, avente ad oggetto “*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*”

L’*iter* di formazione di questa legge è stato molto travagliato, si è avuto, infatti, un esame parlamentare estremamente complesso che ha portato all’approvazione di un testo solo dopo diversi interventi dell’esecutivo con decretazione d’urgenza, in un contesto finanziario e politico estremamente delicato.

Tale *iter* si è concluso con la promulgazione della legge n.3/2012 sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento, approvata il 27 gennaio 2012, con la quale si intende porre rimedio alle sempre più diffuse situazioni di indebitamento di soggetti, persone fisiche ed enti collettivi, a cui non sono applicabili le disposizioni in materia di procedure concorsuali, e ai quali viene offerta la possibilità di concordare con i creditori un piano di ristrutturazione dei debiti. L’attuale testo entrato in vigore prevede corpose modifiche, finalizzate ad aumentarne l’efficacia operativa, che riguardano, in particolare, il presupposto soggettivo, individuando uno specifico procedimento per il consumatore il quale diviene beneficiario di un’apposita procedura di composizione della crisi, con l’innesto di una possibile fase liquidatoria e la previsione di un *sub* procedimento di esdebitazione.

Ciò risulta coerente con la necessità di attribuire alle procedure di insolvenza del debitore civile, l’opportunità di beneficiare del *fresh start*, cioè di ripartire da zero e ottenere nuovamente un ruolo attivo nella economia, senza il peso delle situazioni debitorie pregresse. In questo modo l’Italia si dota di uno strumento che consente, alla stregua di altri Paesi dell’Unione Europea e degli Stati Uniti d’America, la realizzazione del *discharge*, cioè dell’effetto di esdebitazione del

debitore-consumatore, nel rispetto di determinati limiti atti a garantire che non vi sia un abuso di tale opportunità

Questo risulta finalizzato, sul piano dell'impatto economico e sociale, a consentire una ripresa della domanda interna, attualmente compressa, come emerge dai *trend* decrescenti degli indici della propensione al consumo delle famiglie; inoltre, tenendo presente la posizione delle imprese non fallibili, l'introduzione dell'esdebitazione dovrebbe favorire il ricorso al credito e agli investimenti di soggetti che altrimenti sarebbero tagliati fuori dal circuito creditizio. Ulteriori effetti si dovrebbero riverberare anche sull'amministrazione della giustizia, determinando una razionalizzazione delle procedure esecutive individuali e una contrazione delle stesse per una percentuale stimabile attorno al 20%.