



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Il sovraindebitamento nella prospettiva dell'analisi economica del diritto

Elisa Brodi

Alba – 16 novembre 2019

Punti di riflessione

- Una premessa: definizione giuridica ed economica a confronto.
- Alcune informazioni quantitative sul fenomeno.
- Le ragioni storico/economiche alla base dell'introduzione delle procedure di sovraindebitamento.
- Focus su *discharge* in ottica di *law and economics*.



Definizione giuridica ed economica di sovraindebitamento a confronto

Il sovraindebitamento: la prospettiva giuridica

- ❖ Oggi, da l. 3/2012 (art. 6, comma 2, lett. *a*):

«**sovraindebitamento**»: 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.

- ❖ In futuro, da D.lgs. 14/2019 (art. 2, comma 1, lett. *c*):

«**sovraindebitamento**»: lo **stato di crisi** o di insolvenza del consumatore, del professionista, dell'imprenditore minore, dell'imprenditore agricolo, delle start-up innovative e di ogni altro debitore non assoggettabile a liquidazione.



Il focus è, naturalmente, sulla sussistenza di uno stato di **tensione economico-finanziaria** che concerne il **singolo individuo**.

Il sovraindebitamento: la prospettiva economica

- Nella letteratura economica non vi è consenso sulla definizione di sovraindebitamento e su come misurarlo.
- Uno studio della Commissione EU (2010) mira a sviluppare una definizione comune tra i vari Paesi e individua una serie di criteri per misurare il fenomeno:
 - unità di misura: non il singolo, ma la **famiglia** per via del *pooling* dei redditi dei vari componenti – *link* con le nuove procedure familiari; ma già ora v. Trib. Mantova 8 aprile 2018;
 - necessità di elaborare indicatori che includano **tutti gli impegni di spesa** (non solo prestiti, anche utenze, canoni di locazione);
 - attenzione anche ai **reiterati ritardi nei pagamenti** (segnalano che la difficoltà è strutturale e non transitoria).
- Gli studi più recenti convergono su un *set* di indicatori, che in certi casi possono segnalare un *rischio* di vulnerabilità (*early warning*) più che un vero sovraindebitamento.

Il sovraindebitamento: la prospettiva economica

L'indicatore più diffuso in letteratura è quello che considera sovraindebitate le famiglie con una **spesa annuale per il servizio del debito superiore al 30 per cento del reddito** e che dispongono di un **reddito inferiore a quello mediano** (Banca d'Italia, 2018).

Vulnerabilità finanziaria delle famiglie (valori percentuali; euro)

Quarti di reddito monetario	Quota di famiglie indebitate	Solo famiglie indebitate					Quota di famiglie vulnerabili sulla popolazione
		Valore mediano della rata	Rapporto mediano fra rata e reddito	Rata annuale media	Rapporto tra rata media e reddito medio	Quota di famiglie vulnerabili	
1° quarto	5,7	2.500	38,0	3.247	36,6	60,4	3,4
2° quarto	12,0	3.400	20,5	3.930	23,8	28,9	3,5
3° quarto	16,4	4.200	15,8	4.479	17,2	-	-
4°quarto	27,6	6.500	12,8	7.316	14,1	-	-
Totale	15,4	4.500	16,1	5.529	16,2	11,2	1,7
<i>Per memoria</i> 2014	17,5	4.800	17,1	5.564	17,3	11,4	2,0

Fonte: Banca d'Italia, 2018. Dati sull'anno 2016. Elaborazioni sull'archivio storico dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, versione 10.0. Sono inclusi solo i debiti per l'acquisto o la ristrutturazione di un immobile e per l'acquisto di beni di consumo.



Le ragioni storico/economiche alla base dell'introduzione delle procedure di sovraindebitamento

Rapporti tra contesto economico e interventi legislativi

Quando si valuta la necessità di introdurre procedure di sovraindebitamento?

- ❖ Storicamente procedure di gestione delle crisi da sovraindebitamento (assieme a *discharge*) vengono introdotte quando si osserva una **crescita sostenuta dell'indebitamento non supportata da adeguato reddito/ricchezza**.
- ❖ La crescita dell'indebitamento, negli ultimi decenni, è dovuta al radicale **mutamento dei consumi, di carattere strutturale**. Prima ci si indebitava per acquisto abitazione o in situazioni di emergenza, ora per molti beni: non solo voluttuari (auto di lusso), ma anche socialmente necessari (telefono, auto e scooter).
- ❖ Il sovraindebitamento ha interessato seppure in modi e tempi diversi i vari paesi europei sin dagli anni '80, per via del diffondersi della filosofia “open credit society” di tipo nordamericano.

Rapporti tra contesto economico e interventi legislativi

In EU i primi interventi legislativi nascono dagli anni '80:

- ❖ Danimarca 1984;
- ❖ Regno Unito (ma *individual insolvency* già a inizio '700!) 1985;
- ❖ Francia 1989/90 (Loi Neiertz), ma già 1985 vi erano norme per il piccolo imprenditore.

Per contro, in Italia*:

- ❖ la letteratura economica si interroga sul fenomeno (e su come possa essere misurato) molto tempo prima che esso assuma rilevanza giuridica (Anderlani, 1997);
- ❖ si inizia a discutere di norme su sovraindebitamento solo dal 2004 (cfr. Proposta dei DS A.C. 5171, del luglio 2004; in origine, l'istituto era contemplato anche nell'ambito dei lavori della cd. Commissione Trevisanato, 2005);
- ❖ il percorso normativo giunge a piena maturazione solo nel 2012 (v. l. 3/2012);
- ❖ rivisitazione delle norme nel 2019 con l'adozione del Codice della crisi.

**Caveat*: «il fallimento è sorto negli statuti italiani, come istituto del diritto comune piuttosto che della giurisdizione mercantile» (Rossi, 1956).

Rapporti tra contesto economico e interventi legislativi

Perché l'Italia giunge a disciplinare il sovraindebitamento solo nel 2012?

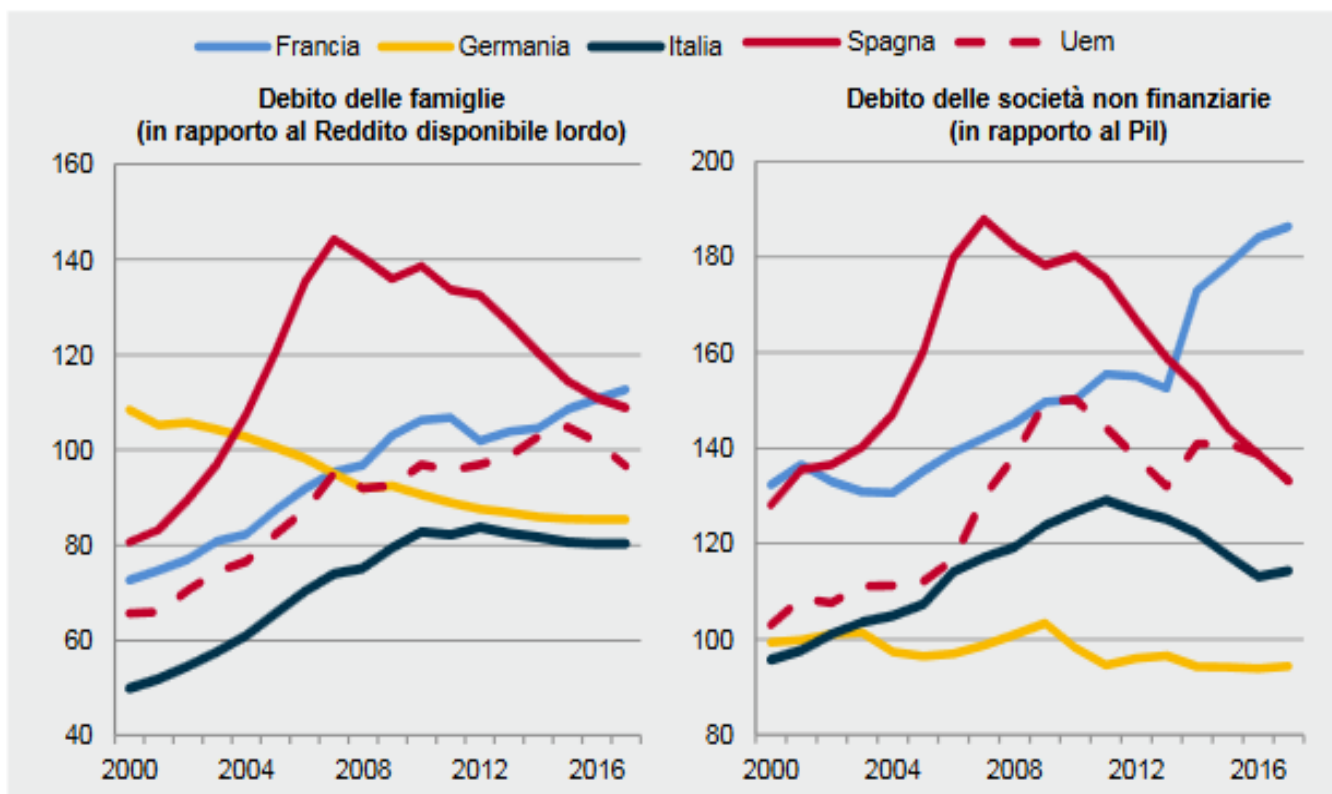
La storia del sovraindebitamento è un po' la storia dell'economia:

- Per **ragioni congiunturali** (doppia recessione).
- Crescita del credito al consumo (che, però, accelera dal 2015; Magri *et al.*, 2019).
- Progressiva **erosione del welfare nel tempo** (più è debole la rete di sicurezza sociale e maggiore è la tendenza degli individui a indebitarsi per ottenere servizi che altrove sono forniti dallo Stato).
- Necessità di essere competitivi con altri ordinamenti.
- **Incremento del rapporto debito/reddito disponibile** delle famiglie.

Rapporti tra contesto economico e interventi legislativi

Il rapporto debito/reddito disponibile delle famiglie – già in crescita prima della crisi finanziaria – ha toccato il massimo proprio nel 2012.

Figura 1.16 Debito delle famiglie e delle società non finanziarie in Italia e nei principali paesi dell'Uem. Anni 2000-2017



Fonte: Istat, Rapporto Annuale 2019.



Analisi economica della *discharge*

Focus su discharge

- Il principio di responsabilità patrimoniale perpetua può rallentare la re-immissione del debitore nel circuito economico-produttivo: egli resta impegnato per lungo tempo nel reperire risorse per il pagamento di debiti pregressi.
- Con la *discharge* si vuole favorire tale re-immissione, assicurando una forma di «responsabilità limitata» a soggetti che, altrimenti, non ne beneficerebbero.
- *Discharge* come obiettivo ultimo della procedura di sovraindebitamento:

*«Si è ritenuto di conferire maggior peso al **fenomeno esdebitatorio**, che rappresenta il **vero obiettivo** perseguito dal soggetto destinatario della normativa, al fine di consentirgli **nuove opportunità nel mondo del lavoro**, liberandolo da un peso che rischia di divenire insostenibile e di precludergli ogni prospettiva futura»;* Rel. Ill. del D.lgs. 14/2019.

*«il **favor debitoris** – consigliato dagli effetti delle crisi economiche – venne a poco a poco considerato come una delle sue [: personal bankruptcy] **fisionomie essenziali**; le crisi economiche esigevano infatti tale interpretazione perché ad esse si potesse porre qualche rimedio»;* Rossi, 1956.

Discharge: una analisi costi - benefici

Discharge effetti positivi

- Su attività produttiva e occupazione:
 - stimola la natalità di impresa, rispetto a soggetti che entrando nel mercato non adopererebbero modelli che assicurano la responsabilità limitata (OCSE, 2016; Armour e Cumming, 2003);
 - stimola la **natalità di impresa, riducendo lo stigma** dell'insolvenza (cd. *failure come proxy di experience*);
 - attrae i «migliori» imprenditori, che tipicamente svolgono attività innovativa e, come tale, ad alto rischio (Eberhart, 2014);
 - il soggetto liberato si re-immette nel **circuito produttivo: ha più incentivo a cercare una occupazione** (beneficerà dei futuri guadagni) o come lavoratore dipendente o come imprenditore e avrà più *esperienza* (cd. *second chance*).
- Sui consumi:
 - **Assicurazione** contro il rischio di insolvenza / *shock esogeni* / perdita improvvisa del potere di acquisto. Le contrazioni nei consumi hanno un costo sociale elevato (limitano l'accesso a beni essenziali-assistenza medica) (Stanghellini, 2004).
 - In chiave macro: **evita** una brusca riduzione dei consumi, che concorre allo sviluppo di una fase negativa del ciclo economico e all'**accumulo di partite deteriorate** nei bilanci delle banche.
 - In chiave macro: stimola i consumi e, per tale via, concorre a sostenere la produttività del contesto economico.

Discharge: una analisi costi - benefici

Discharge effetti negativi

- Per contro, la *discharge* può incentivare **comportamenti opportunistici** del debitore (vi è un allentamento della pressione ad adempiere): *default* strategici o «*bankruptcy of convenience*».
- Ciò può avere effetti negativi sul mercato del credito: in termini di **tassi, quantità, richiesta di maggiori garanzie** (il creditore anticipa il rischio di perdita) (Stiglitz e Weiss, 1981)...
- ... tale reazione è tanto più amplificata quanto più è difficile selezionare *ex ante* chi sarà un debitore che pone in essere comportamenti opportunistici e chi no.



Questo genera **effetti redistributivi**: a fronte di più severe condizioni di accesso al credito sopportate da tutti (es. maggiore costo del credito), i debitori più abbienti non useranno lo strumento, quelli meno abbienti sì.

Il *trade-off* tra interessi divergenti

Il delicato bilanciamento tra interessi divergenti:

- *Trade-off* tra assicurazione contro *shock* esogeni (che consente una migliore allocazione dei consumi) e peggioramento delle politiche di offerta del credito...
- ... complesso trovare un adeguato bilanciamento tra i due: pone un tema di ***social justice***;
- per condurre l'esercizio in maniera robusta occorre disporre di una stima accurata gli effetti in ambo le direzioni (costruzione di un modello, peraltro, assai complesso):
 - lato credito si potrebbe guardare a tassi, quantità, garanzie;
 - l'assicurazione potrebbe essere quantificata come riduzione della varianza di consumi (: ossia se i livelli di consumo permangono stabili o meno nel tempo).
- Prova delle difficoltà a individuare il predetto bilanciamento sono i numerosi *fine tuning* registrati nelle varie regolamentazioni (es. USA riforma del Chapter 7 nel 2005 – giro di vite proprio per prevenire comportamenti opportunistici dei debitori).

Discharge: una buon disegno normativo

Ad ogni modo, l'ordinamento domestico reputa preminenti i benefici rispetto ai costi.

Presidi contro comportamenti opportunistici del debitore:

- limiti di natura soggettivo/comportamentale (es. «debitore onesto ma sfortunato» – no indebitamento fraudolento o gravemente colposo);
- livello minimo di soddisfazione dei crediti (lo ritroviamo nell'art. 283 CCI che fa dell'esdebitazione del debitore incapiente una *eccezione* rispetto al principio generale: offrire ai debitori qualche utilità, diretta o indiretta, anche in prospettiva futura);
- ridurre al minimo le categorie di beni non aggredibili in una procedura di liquidazione (basso livello di esenzione: beni impignorabili e il reddito che occorre per vivere);
- limiti alla ri-presentazione delle richieste di esdebitazione;
- cooperazione nella procedura.



Conclusioni

Conclusioni

- Modesto uso delle odierne procedure di sovraindebitamento:
 - **in Francia**, le *Commissions de surendettement*, nel 2018, hanno complessivamente gestito **177.591 casi**; che non includono l'imprenditore individuale ([Banque de France](#), 2019);
 - **in Italia**, gli OCC nel 2018 hanno gestito complessivamente l'assegnazione di **4.919 istanze**, che peraltro includono sia consumatori che imprenditori non fallibili ([Ministero della Giustizia](#), 2019).
- Necessità di rivisitare la materia colta con il Codice della crisi:
 - da Relazione Illustrativa CCI: la necessità di intervenire «deriva dalla quasi totale disapplicazione dell'istituto, che in Italia – a differenza che in altri paesi europei ed extraeuropei – non sembra ancora avere incontrato il favore degli operatori e dei soggetti destinatari, **così fallendo il suo obiettivo di concorrere, attraverso l'esdebitazione, alla ripresa dell'economia**».
- Vi è consapevolezza riguardo alla complessità della materia, specie per ciò che attiene al disegno ottimale della *discharge*.
- Come detto, prova ne sono i *fine tuning* dei vari paesi (che pure hanno disciplinato la materia prima dell'Italia)...
- ... che si sono focalizzati proprio sui requisiti di accesso al beneficio della *discharge*: nel tempo si è registrata una sempre maggiore convergenza tra modelli *pro-debtor* e *pro-creditor*.