

**Atto Senato 3533 - conversione del Decreto Legge  
179/2012**

*Audizione di Assofin - Associazione Italiana del Credito al Consumo  
e Immobiliare*



## Premessa

Assofin, Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare, conta 69 Associate (banche, società finanziarie e compagnie di assicurazione), che rappresentano il 90% del mercato del credito al consumo e il 45% di quello dei mutui residenziali.

L'Associazione ha dunque un'ampia rappresentanza del mercato del credito alle famiglie; questo ci consente di mettere in evidenza come anche il nostro, proprio come altri mercati, sconti pesantemente gli effetti della grave crisi che attraversa il Paese: gli ultimi dati a nostra disposizione fanno segnare -19% nei flussi di nuovo credito al consumo erogato nel mese di settembre (nei primi 8 mesi il dato medio era stato di - 11%) mentre il credito immobiliare riporta una flessione del -57%.

Si tratta di numeri di estrema gravità sia per l'economia nel suo complesso (essi infatti evidenziano il crollo dei consumi e degli acquisti di immobili da parte delle famiglie cui derivano pesanti conseguenze per l'economia reale) sia più specificamente riferiti al settore che vede la crisi e la liquidazione di diversi operatori e rilevanti ricadute negative di carattere occupazionale.

In questo quadro, decisamente cupo, e per il quale non si può che auspicare un rapido e significativo impatto positivo delle misure contenute nel provvedimento in discussione, anche la qualità del credito subisce un significativo deterioramento; negli ultimi quattro anni le sofferenze dei crediti bancari alle famiglie sono passate dal 3.2% al 6.2%. Si tratta di dati senz'altro negativi che tuttavia evidenziano ancora una tenuta del sistema dovuta sia alla prudenza delle famiglie ed all'operare di una rete di protezione formale ed informale ancora capace di far fronte alle emergenze, sia alla cautela ed alle politiche accorte delle banche e finanziarie che, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi, hanno erogato credito in modo responsabile ed avveduto.

Per questi motivi nel nostro Paese il problema del sovraindebitamento non rappresenta una patologia diffusa: vale la pena a tal proposito citare i dati della recentissima ricerca di Banca d'Italia nella quale si afferma che *"la condizione di sovra-indebitamento, una definitiva incapacità di adempiere, in maniera continua, le obbligazioni connesse con il debito contratto, riguarderebbe circa 160 mila famiglie, lo 0,6% di quelle totali"*<sup>1</sup>. Lo studio arriva a tale stima partendo dalla definizione di sovraindebitamento introdotta dalla Legge 3/2012, che individua due requisiti per determinare i nuclei sovraindebitati: a) un perdurante squilibrio tra obbligazioni assunte e patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte e b) una definitiva incapacità di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni. All'interno del gruppo di famiglie in ritardo da oltre 90 giorni nel rimborso di un prestito (identificando i nuclei familiari che presentano un'oggettiva incapacità di adempiere le obbligazioni assunte, che soddisfano il secondo requisito della definizione) lo studio isola quelle con un perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio liquidabile (seguendo il primo criterio della definizione di sovraindebitamento contenuta nella legge). La quota di famiglie in arretrato da oltre 90 giorni nel rimborso del prestito e con un perdurante squilibrio tra obbligazioni assunte e patrimonio liquidabile risulta pari al 3% delle famiglie indebitate, lo 0,6% di quelle totali.

Per quanto il problema del sovraindebitamento familiare non sia dunque quantitativamente diffuso, non vi è dubbio alcuno che esso abbia grande rilievo sociale e psicologico: un individuo o una famiglia che si trovino in questa condizione non solo non sono in grado di far fronte alle necessità

---

<sup>1</sup>"L'indebitamento delle famiglie Italiane dopo la crisi del 2008". di S. Magri e R. Pico, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, settembre 2012.



correnti, ma si trovano in uno stato di impotenza e prostrazione che impedisce loro di trovare una soluzione ai problemi dell'esistenza.

Per questo motivo Assofin sin dal 1996 ha proattivamente appoggiato le proposte di legge, presentate in varie Legislature, finalizzate ad affrontare questa situazione ed ha collaborato con Associazioni dei consumatori e fondazioni antiusura (*in primis* Adiconsum) sia nella messa a punto delle proposte normative, sia nel sostenerne la necessità.

È stato dunque con estrema soddisfazione che abbiamo visto l'approvazione nella presente legislatura della Legge 3/2012 che per la prima volta affrontava, in modo a nostro avviso efficace, la questione in esame. Era ben chiaro tuttavia che l'introduzione di un istituto così nuovo nel nostro ordinamento necessitasse di essere conosciuto, prima ancora che assimilato, e richiedesse un opportuno rodaggio ed un'adeguata messa a punto.

Viceversa il Decreto-Legge n. 179/2012 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 245 del 19 ottobre 2012 - all'articolo 18 modifica sostanzialmente la legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante "Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento"<sup>2</sup>.

L'immediata modifica della norma, prima ancora che essa possa essere sperimentata e prima che si potessero raccogliere evidenze empiriche sul suo funzionamento, appare quanto meno sorprendente e, oltre che inconsueta, risulta poco rispettosa dell'approfondito lavoro condotto sulla materia dalle Commissioni Parlamentari.

In questo senso appaiono opinabili le considerazioni che accompagnano l'introduzione dell'art. 18 nel provvedimento in esame presso codesta rispettabile Commissione: la Legge 3/2012 non può certamente ancora aver esplicitato i suoi effetti perché di introduzione troppo recente; ugualmente sostenere che occorra modificarla perché essa non corrisponde alle soluzioni adottate in altri ordinamenti sembra ignorare che in materia di tutela sostanziale dei diritti del debitore, ma anche del creditore, il nostro sistema appare assai differente sia rispetto a quelli anglosassoni che a quelli dell'Europa continentale (basti pensare ai tempi ed alle modalità dell'esecuzione immobiliare).

**Per questo motivo la prima e più immediata proposta di modifica è rappresentata dallo stralcio integrale dell'articolo 18 e dall'inserimento della materia in un Disegno di Legge dedicato, da esaminare una volta che sia trascorso un congruo periodo di tempo per verificare l'efficacia della Legge 3/2012, così da individuarne eventuali manchevolezze e fabbisogni emendativi.**

Ove tale proposta, in ogni caso la più lineare, non fosse giudicata percorribile, anche in relazione alla posizione assunta in materia dal Governo, si indicano qui di seguito alcune modifiche ritenute indispensabili per far sì che la normativa risulti congrua rispetto a quanto sinora sostenuto dalle associazioni di categoria e dai consumatori e per evitare assurdi giuridici.

---oOo---

---

<sup>2</sup> Il dl (AS 3533) è attualmente all'esame della Commissione Industria del Senato



## **1) Proposta di modifica dell'art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3"), SEZIONE III - Disposizioni comuni. ART. 15 ("Organismi di composizione della crisi").**

Nella sezione III del Decreto-Legge n. 179/2012 (che sostituisce gli articoli da 15 a 20 della L. 3/2012) si stabiliscono norme comuni alle diverse procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, allargando il novero delle categorie di soggetti che possono costituire Organismi di composizione della crisi.

Con la previsione in commento viene estesa anche ad enti privati dotati di requisiti di indipendenza, professionalità e adeguatezza patrimoniale, la possibilità di costituire Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento. Inoltre, il nuovo comma 9 dello stesso prevede che i compiti e le funzioni attribuiti agli Organismi possono essere svolti anche da un professionista o da una società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267<sup>3</sup>.

Tale estensione è giudicata pericolosa ed inopportuna non solo da **Assofin** ma anche da **Aisrec** (Associazione Italiana delle Società di Referenza Creditizia - SIC) e da un ampio numero di Associazioni di Consumatori, nello specifico **Adiconsum**, **Cittadinanzattiva**, **Federconsumatori**, **Movimento Difesa del Cittadino**, **Unione Nazionale Consumatori**.

Infatti l'articolo 15 stabilisce che:

- (comma 5) l'Organismo assume ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione e all'esecuzione dello stesso;
- (comma 10) per lo svolgimento dei compiti e delle attività previsti dal presente capo, il giudice e, previa autorizzazione di quest'ultimo, gli Organismi di composizione della crisi possono accedere ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, nei sistemi di informazioni creditizie, nelle centrali rischi e nelle altre banche dati pubbliche, ivi compreso l'archivio centrale informatizzato di cui all'articolo 30-ter, comma 2, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, 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.

Si tratta dunque di poteri di vasta portata e di grande rilievo, certamente opportuni, ma che è necessario siano riservati solo a soggetti caratterizzati dalla massima affidabilità e che siano privi, anche in relazione alla delicatezza della situazione in cui versa il debitore, di finalità di lucro. Per questo, in relazione alle numerose facoltà concesse a detti Organismi in termini di iniziativa e tipologia di informazioni accessibili per l'espletamento delle proprie funzioni, si ritiene quanto mai necessario tornare a restringere al comma 1 la tipologia di soggetti che possono costituire Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento ai soli enti pubblici, nonché

---

<sup>3</sup> Non sono in possesso dei requisiti *l'interdetto, l'inabilitato, chi sia stato dichiarato fallito o chi sia stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici.*

*Non possono inoltre essere nominati curatore il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado del fallito, i creditori di questo e chi ha prestato comunque la sua attività professionale a favore del fallito o in qualsiasi modo si è ingerito nell'impresa del medesimo durante i due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento.*



individuare in maniera precisa e finita i soggetti che ne possono svolgere i compiti e le funzioni come previsto al comma 9.

Sono infatti preoccupanti i fenomeni che stanno dilagando negli ultimi anni come quelli delle **c.d. "agenzie di assistenza ai debitori" i cui profili di ingannevolezza e di illegittimità sono stati oggetto di numerose iniziative**<sup>4</sup> volte a richiedere un intervento deciso per impedire il perpetrarsi di un'operatività che spinge da una parte alla diseducazione finanziaria e dall'altra ad aggravare le situazioni di sovraindebitamento. Un confine netto e trasparente tra attività regolamentate e legittime da una parte e attività illecite dall'altra è non solo auspicabile ma, riteniamo, doveroso, in un ambito che trova il consumatore e/o l'impresa colpita da sovraindebitamento in una condizione di particolare vulnerabilità, la cui protezione deve partire da una normativa robusta e efficace, in grado di arginare eventuali tentativi di sfruttare a scopo di lucro situazioni di disagio personale.

Un allargamento a soggetti privati caratterizzati da esplicite e aggressive finalità di lucro renderebbe quanto mai arduo, se non impossibile, garantire il rispetto delle finalità primarie che la norma in commento mira a realizzare e metterebbe in capo alla Pubblica Amministrazione oneri di vigilanza e controllo di ampia portata e di difficile attuazione in relazione alla vastità e gravità dei conflitti di interesse che si formerebbero in capo a soggetti privati che assumessero il ruolo di Organismi di composizione delle crisi.

Si ritiene dunque di proporre la seguente modifica:

Art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3")

SEZIONE III - Disposizioni comuni. ART. 15 ("Organismi di composizione della crisi").

<b>Testo attuale</b>	<b>Testo modificato</b>
<i>1. Possono costituire organismi per la composizione delle crisi da sovra indebitamento enti pubblici o privati dotati di requisiti di indipendenza, professionalità e adeguatezza patrimoniale determinati con il regolamento di cui al comma 3</i>	<i>1. Possono costituire organismi per la composizione delle crisi da sovra indebitamento enti pubblici dotati di requisiti di <u>indipendenza</u> e professionalità determinati con il regolamento di cui al comma 3</i>
<i>9. I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi possono essere svolti anche da un professionista o da una società tra professionisti 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. [..]</i>	<i>I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi possono essere svolti anche da un notaio, <u>nominato</u> dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato. [..]</i>

In subordine rispetto alla precedente proposta, ove non fosse ritenuto opportuno limitare ai soli enti pubblici la costituzione degli Organismi di composizione della crisi, per le medesime ragioni sopra esposte si ritiene necessario che tale possibilità venga concessa unicamente ad alcune ben ristrette categorie di enti privati (ovvero alle categorie previste dall'art. 15, comma 4 della legge 27

<sup>4</sup> Si citano, a nostra conoscenza:

Esposto del Giugno 2012, a firma congiunta Assofin-Adiconsum-Unirec, inviato ad AGCM, Banca d'Italia, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Interni

Interrogazione a risposta scritta del Senatore Lannutti al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e della giustizia (Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-08200).



gennaio 2012, n. 3) quali: 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.

Proposta di modifica (in subordine):

Art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3")

SEZIONE III - Disposizioni comuni. ART. 15 ("Organismi di composizione della crisi").

<b>Testo attuale</b>	<b>Testo modificato</b>
<i>1. Possono costituire organismi per la composizione delle crisi da sovra indebitamento enti pubblici o privati dotati di requisiti di indipendenza, professionalità e adeguatezza patrimoniale determinati con il regolamento di cui al comma 3</i>	<i>1. Possono costituire organismi per la composizione delle crisi da sovra indebitamento enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza <u>e</u> professionalità determinati con il regolamento di cui al comma 3. <u>Possono inoltre costituire detti organismi 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.</u></i>
<i>9. I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi possono essere svolti anche da un professionista o da una società tra professionisti 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. [..]</i>	<i>I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi possono essere svolti anche da un notaio, <u>nominato</u> dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato. [..]</i>

Oltre alla cruciale proposta di modifica sopra riportata la scrivente ritiene oltremodo opportuni altri interventi emendativi, di seguito elencati ed illustrati.

---oOo---

## **2) Proposta di modifica dell'art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3"), SEZIONE I – Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. ART. 8 ("Contenuto dell'accordo").**

L'articolo prevede che "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".



Condividendosi la previsione secondo cui la proposta di accordo debba prevedere limitazioni all'accesso al credito da parte del debitore, si ritiene tuttavia necessario che le eventuali limitazioni contenute nella proposta di accordo debbano riguardare in generale l'accesso al mercato del credito e non a quello più ristretto del "credito al consumo" e di altre specifiche forme tecniche di finanziamento.

Se, infatti, si ritiene condivisibile la possibilità di introdurre limitazioni all'accesso al credito per i debitori che si assoggettano al procedimento, non vi è ragione per circoscrivere tali limitazioni ad alcune forme tecniche, implicitamente consentendo l'accesso ad altre forme di credito.

D'altra parte, una previsione che richiamasse selettivamente solo alcune forme tecniche alle quali è possibile inibire l'accesso da parte del debitore in fase di accordo, condizionerebbe in senso negativo e senza alcuna motivazione l'immagine delle stesse, che sarebbero percepite inopinatamente come più "rischiose" di altre.

Si ritiene dunque di proporre la seguente modifica:

Art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3")

SEZIONE I – Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. ART. 8 ("Contenuto dell'accordo").

<b>Testo attuale</b>	<b>Testo modificato</b>
<i>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.</i>	<i>3. Nella proposta di accordo sono indicate eventuali limitazioni all'accesso al mercato del credito e alla sottoscrizione di strumenti creditizi e finanziari.</i>

---oOo---

### **3) Proposta di modifica dell'art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3"), SEZIONE I – Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. ART. 11 ("Raggiungimento dell'accordo").**

L'articolo prevede che "Ai fini dell'omologazione di cui all'articolo 12, è necessario che l'accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti. (...omissis...)....".

Rispetto alla formulazione previgente viene ridotta dal settanta per cento al sessanta per cento la percentuale minima di crediti rappresentati dai creditori favorevoli all'accordo in grado di imporre le condizioni in esso contenute alla parte minoritaria di creditori dello stesso debitore.

Si ritiene opportuno tornare alla previgente formulazione che offre maggiori garanzie di tutela ai creditori che, pur rappresentando una porzione minoritaria dei crediti complessivi vantati nei confronti del soggetto debitore, ne assommino una porzione pari o superiore al 30%.

Si ritiene dunque di proporre la seguente modifica:

Art. 18 ("Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3")



SEZIONE I – Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. ART. 11 (“Raggiungimento dell’accordo”).

<b>Testo attuale</b>	<b>Testo modificato</b>
<i>2. Ai fini dell’omologazione di cui all’articolo 12, è necessario che l’accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti. (...omissis...)...</i>	<i>2. Ai fini dell’omologazione di cui all’articolo 12, è necessario che l’accordo sia raggiunto con i creditori rappresentanti almeno il <u>settanta</u> per cento dei crediti. (...omissis...)...</i>

---oOo---

#### **4) Proposta di modifica dell'art. 18 (“Modificazioni alla legge 27 gennaio 2012, n. 3”), assimilazione dei crediti derivanti da cessione del quinto dello stipendio/salario o dalla delegazione di pagamento ai crediti assistiti da una garanzia reale**

Ai fini dell'applicazione dei procedimenti disciplinati dalla disposizioni in materia di sovraindebitamento si distingue in più punti tra i crediti garantiti da garanzia reale (ovvero muniti di privilegio, pegno o ipoteca) e quelli che non lo sono.

Ad esempio l'articolo 7, comma 1, della Legge 27 gennaio 2012, n. 3, come modificato dall’art. 18 del Decreto-Legge n. 179/2012, stabilisce le ipotesi in cui è possibile prevedere che i crediti assistiti da garanzia reale possano non essere soddisfatti integralmente.

Allo stesso modo il comma 4 dell'articolo 8 della Legge 27 gennaio 2012, n. 3, come modificato dall’art. 18 del Decreto-Legge n. 179/2012, stabilisce la possibilità di prevedere nella proposta di accordo o nel piano del consumatore una moratoria per il pagamento dei creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca, etc...

Si ritiene opportuno che la norma esplicitamente assimili ai crediti assistiti da una garanzia reale i crediti derivanti da cessione del quinto dello stipendio/salario o dalla delegazione di pagamento, per i quali il creditore cessionario/delegatario, per espressa previsione contrattuale e in virtù di quanto previsto dal D.P.R. n. 180/50, dispone di una garanzia accessoria sul trattamento di fine rapporto del debitore che - sottratto alla libera disponibilità del debitore medesimo - risulta irrevocabilmente vincolato al pagamento del debito, analogamente a quanto avviene con un pegno.

Il coordinamento della norma con il contenuto del D.P.R. 180/50, con specifico riferimento al trattamento delle garanzie a favore dei creditori cessionari/delegatari, risulta di fondamentale importanza per evitare che venga meno un elemento essenziale di questa forma tecnica di finanziamento.