



Consiglio Regionale della Campania

PdL “Misure di prevenzione e contrasto al sovraindebitamento”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Analisi di contesto

Il fenomeno del sovraindebitamento – ovvero la condizione in cui un soggetto, che non rientra nella Legge fallimentare, si trova nell'impossibilità di far fronte regolarmente alle proprie obbligazioni finanziarie – è, purtroppo, in costante crescita, ed interessa una sempre più ampia fascia di popolazione caratterizzando in negativo la vita di numerose famiglie, imprese e professioni, gravate sempre più da situazioni di difficoltà economica che spesso rendono quasi impossibile pagare i debiti.

Secondo le proiezioni della Banca d'Italia, ad aprile 2025, la vulnerabilità finanziaria delle famiglie peggiora attestandosi al 7,7% del debito. Secondo il “Rapporto nazionale sul sovraindebitamento” del 2023, circa 7 milioni di persone si trovano in condizione di fragilità economica e sociale da sovraindebitamento. Se circa il 9% delle famiglie italiane vive in povertà assoluta, circa un quarto di esse risulta indebitato con alti valori di rischio finanziario: le famiglie con debiti per finalità di consumo sono circa il 10 per cento mentre crescono i nuclei indebitati per immobili, ormai al 13,9 per cento o per ragioni professionali, fino a superare la soglia del 3%.

Contestualmente, i dati confermano che, tra il 2024 e il 2025, il potere d'acquisto dei consumatori si riduce costantemente così come la propensione al risparmio delle famiglie consumatrici.

Il sovraindebitamento delle famiglie italiane rappresenta una vera e propria emergenza considerando circa un milione di italiani in condizione di difficoltà finanziarie croniche a cui si aggiungono circa 2 milioni di persone che, pur riuscendo a pagare, lo fanno con significativo ritardo.

Secondo le stime, ad oggi, sono circa 5 milioni le famiglie e le piccole imprese che versano in stato di indebitamento patologico, di cui circa 2 milioni in situazione di sovraindebitamento, e la maggior parte delle persone in condizione di indebitamento risiede nelle Regioni del Sud Italia.

La Legge nazionale 3/2012, cosiddetta "Legge salva-suicidi", è lo strumento legislativo che permette a privati, consumatori e piccole imprese, non soggette a liquidazione giudiziarica, di risolvere situazioni di indebitamento grave attraverso diverse procedure con l'obiettivo di scongiurare il coinvolgimento delle famiglie nella rete dell'usura e dell'estorsione o, se vi siano già entrati, al fine di aiutarli ad uscirne.

In una prospettiva di sistema, la norma prevede l'attivazione di procedure efficaci di tutela del creditore insoddisfatto che garantiscono una riduzione dei costi di accesso al credito “legale”, così disincentivando il ricorso a mercati illeciti di finanziamento e, sotto altro aspetto, le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento hanno un notevole valore sociale in un sistema volto alla prevenzione e repressione del fenomeno dell'usura.

Il nuovo "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della Legge nazionale 19.10.2017, n. 155" (D. Lgs 12 gennaio 2019, n. 14) regola l'intera materia fallimentare



Consiglio Regionale della Campania

ed al suo interno sono state ricondotte anche regole ulteriori, preordinate a disciplinare la crisi anche dei soggetti esclusi dal fallimento (e cioè dei piccoli imprenditori commerciali, degli imprenditori agricoli e dei comuni cittadini).

La finalità principale della Legge sul sovraindebitamento è quella di permettere legalmente al debitore di pagare (procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore, concordato minore, liquidazione controllata del sovraindebitato e esdebitazione del sovraindebitato incapiente) quanto gli è possibile e di vedersi cancellato il debito che è accertato non possa essere pagato.

Le procedure di composizione della crisi di cui al Codice si applicano a qualunque soggetto, sia persona fisica che giuridica e prevedono la possibilità per i debitori che non riescono più a pagare i propri debiti di stipulare un piano di pagamento verso i creditori ricorrendo ad un tribunale e ad esperti. Le procedure prevedono un coinvolgimento attivo dell'autorità giudiziaria e degli Organismi di Composizione delle Crisi da sovraindebitamento (OCC) con compiti di analisi e composizione assistita delle situazioni di crisi da sovraindebitamento.

La Camera dei Deputati in data 15 giugno 2025, ha recepito la Direttiva UE 2023/225 che prevede anche l'attuazione di servizi di educazione finanziaria per i consumatori per prevenire il sovraindebitamento, offrendo alle famiglie e alle imprese una prospettiva di risanamento finanziario e di ripartenza, contribuendo a salvaguardare la stabilità economica complessiva oltre che la coesione sociale.

Gli obiettivi

Il ricorso alle procedure di tutela per gli effetti da sovraindebitamento è ancora assai limitato da una pluralità di cause: l'insufficiente conoscenza della loro esistenza e della loro efficacia, la complessità delle procedure, che richiedono il supporto di competenze professionali, i costi che le stesse comportano.

La tendenza cui stiamo assistendo richiede da parte della Regione Campania un forte impegno a favore del sistema economico e sociale per sostenere il consumatore, il piccolo imprenditore e, in genere, i soggetti non fallibili a risollevarsi e a trovare una possibile via d'uscita ai debiti, favorendo uno sviluppo armonioso della comunità regionale.

La presente Proposta di Legge intende, dunque, introdurre nell'Ordinamento regionale una serie di iniziative per prevenire e contrastare il fenomeno del sovraindebitamento e per favorire la composizione della crisi anche attraverso la definizione di accordi con i diversi stakeholders che, a vario titolo, possono avere competenze ed attinenza funzionali all'oggetto del provvedimento (Enti locali, scuole di ogni ordine e grado, Enti del Terzo Settore, Associazioni, Tribunale, Agenzia delle Entrate, ecc.), favorendone il coordinamento.

La normativa, inoltre, introduce nell'Ordinamento regionale azioni e strumenti attuativi degli indirizzi europei, specificatamente contenuti nella Direttiva UE 2023/2225, riducendo il rischio di sovraindebitamento, e rappresentando un passo importante verso una maggiore protezione dei consumatori nel settore finanziario.

Nel progetto di Legge si prevede il coinvolgimento e la sensibilizzazione anche dei soggetti creditori, affinché concorrano anch'essi alle politiche di prevenzione, al ripristino della condizione dei soggetti sovraindebitati ed al raggiungimento di una maggiore coesione sociale.



Consiglio Regionale della Campania

L'intervento legislativo regionale è, in sintesi, finalizzato sia a cercare di prevenire per tempo l'insorgenza di uno stato di crisi, sia ad accompagnare le persone già in stato di difficoltà nel delicato percorso di fuoriuscita dallo stato emergenziale verso una nuova condizione di equilibrio che sia duratura nel tempo, evitando che il mancato accesso agli strumenti di regolazione della crisi possa alimentare situazioni di disagio sociale, che possono essere più facilmente intercettate da usurai, con gravi ripercussioni sul tessuto sociale ed economico, e contribuendo, invece, ad una crescita sana della comunità regionale. In particolare, la norma mira a prevenire il fenomeno in questione attraverso iniziative di sensibilizzazione da realizzare anche attraverso apposite campagne di comunicazione, volte ad informare la società civile sui potenziali rischi connessi all'uso eccessivo degli strumenti di debito, addirittura promuovendo iniziative formative nelle scuole per educare anche i più giovani ad un uso più consapevole del denaro.

Rimane prioritario lo scopo di supportare i soggetti colpiti da questa problematica informandoli sulle misure nazionali e regionali che possono essere attivate per la composizione della crisi, anche rivolgendosi ad appositi sportelli di consulenza e di assistenza sul debito di cui si vuole promuovere la creazione o valorizzare e coordinare quelli già esistenti sul territorio.

Per le famiglie, inoltre, è prevista l'attivazione di servizi di supporto psicologico, forme di sostegno al lavoro e strumenti di garanzia per l'accesso al credito.

Carminé Mocerino