Il sovrindebitamento delle famiglie

Misurare, prevenire, gestire.

Valentina Cappelletti, Enrico Maria Pedrelli,
Stefano Pillitteri, Marco Troglia, Gianni Zais

CALDARA PAPERS

21

PAPER/3

Nota introduttiva ai Caldara Papers

Nella migliore tradizione dei circoli storici della cultura municipalista e riformista milanese incarnata dalla lunga stagione dei sindaci socialisti e rinnovatasi con la "rivoluzione arancione" che con l'elezione di Giuliano Pisapia che ne ha aperto una nuova tuttora in corso, nel 2023 nasce il Centro Studi Circolo Caldara con l'obiettivo di promuovere eventi, iniziative e cultura civica con un focus sul territorio di Milano.

Il mondo attorno a noi cambia sempre più in fretta. Ma per indirizzare i cambiamenti nella giusta direzione bisogna anche sapersi sedere intorno ad un tavolo a riflettere: nascono così i Working Papers, frutto dell'unione delle menti dei membri dei nostri gruppi di lavoro.

I *Caldara Papers* raccolgono le ricerche e le pubblicazioni del Comitato scientifico del Centro Studi Circolo Caldara, offrendo analisi approfondite sulla collettività, con un'attenzione particolare alla città di Milano.

Il Consiglio Direttivo del Centro Caldara è composto da: Franco D'Alfonso, Presidente, Anna Catasta, Vicepresidente, Stefano Rolando, Direttore Scientifico, Giuseppe Conte, Tesoriere, Biagio Longo, Direttore Operativo, Danilo Aprigliano, Simona Riboni, Diego Castagno, Walter Marossi, Salvatore Crapanzano, Francesco Carelli, Linda Poletti, Rosanna De Cicco, Dorina Perego, Stefano Pillitteri e Gloria Giuliano.

Caldara Papers

Il sovraindebitamento delle famiglie.
Misurare, prevenire, gestire.

Indice

Contesto e dati essenziali - pg. 6

Un caso di studio - pg. 12

Segnali di allarme - pg. 17

Il dibattito presso il Caldara - pg. 21

Elementi di proposta - pg. 31

Appendice 1.
La legge sul Sovra Indebitamento e le sue procedure - pg. 35

Appendice 2.
L'Osservatorio Caldara sul Sovraindebitamento: organizzazione e funzioni - pg. 45

Appendice 3.
La legge Regione Lombardia n°4/2025 - pg. 52

Contesto e dati essenziali

In Italia sono 7 milioni le persone che si trovano in una situazione disovraindebitamento e più di 1 famiglia su 4 (25,3%) è a rischio di povertà assoluta.
La stima è quella fornita nel "Rapporto nazionale sul sovraindebitamento", stilato dall'Ufficio studi dell'Associazione Liberi dal debito.
"Oggi il rischio si estende a tutti, privati cittadini o imprenditori", affermano dall'Associazione, considerato che "Istat e Bankitalia hanno reso noto che il 50% delle famiglie italiane sono in difficoltà economica e che un'azienda su tre rischia di chiudere".
Le ragioni per le quali ci si può ritrovare nelle condizioni sono molteplici.
Tra quelle di sovraindebitamento attivo figurano, ad esempio, scelte non oculate nella gestione finanziaria personale o l'abuso delle carte di credito e del credito personale; mentre tra quelle di sovraindebitamento passivo si riscontrano l'inflazione e l'innalzamento dei tassi d'interesse così come la disoccupazione o il venir colpiti da una malattia grave. Semplificando al massimo, corre il rischio di cadere nel sovraindebitamento chi tende

ad indebitarsi oltre le proprie possibilità e chi, partendo da una situazione reddituale percepita come sicura, per ragioni non esclusivamente dipendenti dalla propria volontà, si ritrova a non avere più la disponibilità necessaria per fronteggiare i debiti contratti.
In 22 mesi presso i 27 sportelli, distribuiti in 17 Regioni, hanno trovato assistenza 2.467 sovraindebitati, di cui 2.210 persone fisiche e 257 imprese o professionisti.
Grazie ad un'indagine realizzata nell'ambito del progetto è stato possibile delineare il profilo del sovraindebitato.
Su un campione di 574 utenti, 58% erano uomini tra i 36 e i 55 anni (45%) e tra i 56 e i 70 anni (35%). Più della metà dei partecipanti all'indagine è in possesso di un titolo di studio di scuola media superiore, il 30% di una licenza media inferiore, mentre il 10% è laureato e il 5% ha completato solo il ciclo delle elementari.
In valori assoluti, la concentrazione maggiore di casi si è registrata nelle aree urbane del Centro-Sud (Roma, Napoli, Reggio Calabria).
I debiti sono stati contratti in larga misura (76%) a titolo personale e in misura minore come titolari d'impresa (18%) oppure come garanti di debiti sottoscritti da terzi (4%).
Nel 60% dei casi si è contratto il debito (60%) per l'ac-

quisto di beni mobili (automobili, televisori, tecnologia); decisamente meno frequenti i casi per spese legate alla casa, quali affitti o utenze (11%) o all'acquisto di immobili (10%) attraverso il mutuo; percentuali inferiori per situazioni dipese dalla ristrutturazione della situazione debitoria (9%), da spese per i figli (6%) oppure da imprevisti (separazioni, spese mediche, funerali o altro).

Risultati della presentazione del Paper al Circolo Caldara il 14 maggio 2025

Di fianco la locandina dell'evento con la qualificata partecipazione di:

- Chiara Valcepina (Consigliere regionale, relatrice della l. 4/2025
- Cristina Tajani (Senatrice)
- Heidy Ceffa (Direttrice Fondazine Welfare Ambrosiano)
- Luciano Gualzetti (Vicedirettore Caritas Ambrosiana)
- Gianni Zais (Presidente associazione "Amici Casa della carità"

Oltre ai nostri Soci Anna Catasta e Stefano Pillitteri.
buon Lavoro ma non ha potuto partecipare.

L'Assessora Alessia Cappello ha inviato saluti e auguri di buon Lavoro ma non ha potuto partecipare.

Il Centro Studi Circolo Emilio Caldara ha promosso questa Iniziativa come sviluppo di un percorso che ha coinvolto istituzioni ed enti già attivi nel contrasto al fenomeno del sovraindebitamenteo.
Vogliamo rafforzare la rete che agisce a livello milanese e dare vita a un osservatorio metropolitano sulle caratteristiche delle persone e delle famiglie che si trovano in queste condizioni e sulle misure di sostegno.
Infatti a Milano il sovraindebitamento colpisce lavoratori con reddito sicuro, ancorchè spesso indaguato a far fronte al costo della vita in città, giovani e persone a rischio di povertà.
La rete che vogliamo rafforzare può costituire una sperimentazione positiva nell'ambito di quanto previsto dalla Legge di Regione Lombardia e una fonte di suggerimenti per la stesura definitive del testo di Legge Nazionale depositato in Senato
Certamente il terzo settore è in primo piano nel contrasto al sovraindebitamento e auspichiamo che il coinvolgimento delle parti sociali (sindacati e imprese) diventi sempre più rilevante, ma vogliamo che anche la politi-

dell'innovazione e dello sviluppo, occorre costruire percorsi concreti per restituire alle persone e alle famiglie a rischio dignità e autonomia.
Tuttavia sullo sfondo restano due grandi assenti; il mondo finanziario e quello delle imprese datrici di lavoro.
Per entrambi delle forme di sostegno ai sovraindebitati per poter intraprendere un percorso di esdebitazione, non possono che produrre un beneficio di gran lunga superiore all'investimento necessario per avviare dei progetti in tal senso.
Il reinserimento nel circuito creditizio di milioni di persone che, per via della loro situazione debitoria insostenibile, ne sono attualmente esclusi comporterebbe una significativa rivitalizzazione dell'intero comparto.
E il recupero a una vita "normale" dei lavoratori dipendenti avrebbe una ricaduta altrettanto significativa sulla loro produttività.
Il prossimo step del Circolo, che considera il suo impegno verso questa problematica un "work in progress" di medio/lungo periodo, è, pertanto, quello di mettere intorno a un tavolo anche questi soggetti che possono giocare un ruolo nevralgico nello sviluppo di buone pratiche.
Del resto la consapevolezza delle dimensioni di questa "piaga sociale" registra un costante incremento. Se nel

febbraio 2024 il tema aveva ancora una sua natura "carsica" e da addetti ai lavor oggi è già molto più a fuoco sia nel dibattito pubblico che in quello politico come dimostrano gli specifici interventi legislativi di cui si dirà.
I tempi paiono dunque maturi per sollecitare quel passo in più da parte di istituti finanziari e datori di lavoro.

Circolo Centro Studi Emilio Caldara

Un caso di studio

Il comparto della Logistica in Italia, e nello specifico in Lombardia, ha assunto una dimensione sempre più crescente nel corso degli ultimi anni. Le imprese del settore che operano nel territorio lombardo sono più di 10.000, on ben oltre 210.000 occupati.
Si rende utile porre una lente su questo settore, quando si parla di sovraindebitamento, non solo per il suo grande impatto occupazionale, ma anche perché il livello medio delle retribuzioni per le mansioni logistiche di base è piuttosto basso.
Infatti, togliendo il trasporto a lungo raggio che rappresenta l'attività a più alto valore aggiunto, ai lavoratori di magazzino e a quelli delle consegne door to door viene applicato un CCNL che è tra i più poveri, per via delle basse marginalità di queste attività e dell'altissima concorrenza, spesso drogata da illegalità e pratiche commerciali scorrette.
Un tema che richiederebbe una trattazione a parte; in questa sede basti tenere a mente quanto emerge continuamente dai fatti di cronaca e dalle molteplici inchieste giudiziarie che vengono riportate sui giornali, che deli-

neano l'immagine di un settore che è ancora frontiera di molteplici pratiche di sfruttamento.
Se ci riferiamo invece a quelle aziende che applicano correttamente il CCNL di riferimento (Logistica, Trasporto Merci e Spedizione), e cioè quello firmato dalle associazioni e sindacati maggiormente rappresentativi, vediamo che i minimi tabellari dei livelli retributivi più bassi si muovono in una forbice tra i 1300 euro e i 1600 euro lordi distribuiti in quattordici mensilità. Questo al netto di premi di produzione e benefit vari che si fanno sempre più largo tra le aziende più serie.
È evidente che, se consideriamo per esempio il costo della vita di Milano, questi stipendi sono insostenibili: secondo un'ultima ricerca, promossa da Adesso! e dal Think Thank Tortuga, per affrontare i costi di un paniere minimo di beni un giovane single avrebbe bisogno di uno stipendio lordo di 1.175 euro; è facile immaginare allora quanto un lavoratore della logistica con famiglia e figli sia tenuto ben lontano da questo paniere minimo se vive a Milano.
Per chi vive nel resto della Lombardia sarà altrettanto facile immaginare quanto questi stipendi espongano le persone a situazioni di sovraindebitamento, secondo le dinamiche già illustrate in questo paper.

La logistica in Lombardia

Se prendiamo l'esempio di una storica azienda logistica lombarda, di cui omettiamo il nome e che ci ha fornito dato aggregato e affidabile, su 2000 dipendenti il tasso di indebitamento è di oltre 1/3 del totale.
Le principali voci di debito sono:

- cessione del quinto (la più diffusa).
- prestito interno (e acconti).
- linee di microcredito convenzionate con enti esterni (Agos, Finitalia, Unipol etc).

Non sono stati considerati quei lavoratori su cui pesa l'assicurazione auto stipulata con convenzione aziendale, che incide sul loro stipendio in minima parte.
Con stipendi medi come quelli sopra accennati, è evidente che anche solo una voce di debito configura una situazione limite, ma nel caso dei lavoratori di questo settore spesso vengono accumulati più debiti diversi: chi ha già una cessione del quinto chiede un prestito convenzionato per far fronte a spese impreviste (es. la macchina che si rompe o il funerale di un familiare) cadendo spesso in un circolo vizioso che si autoalimenta e da cui si esce solo

dopo tanto tempo.
Si osserva anche che il microcredito convenzionato, che offre tassi di interesse bassi forti delle garanzie dell'azienda, rappresenta l'unica fonte di "salvezza": l'alternativa per questi lavoratori è ricorrere a veri e propri usurai, dato che le banche in situazioni normali non erogherebbero questo credito.
Tra le iniziative intraprese dall'azienda per diminuire il tasso di indebitamento tra i lavoratori c'è l'avvio di un corso sperimentale di "educazione finanziaria". Individuato il reparto più idoneo, e la platea dei partecipanti di cui la metà indebitata – alcuni gravemente – il corso è stato impostato come una chiacchierata volta alla divulgazione dei seguenti elementi:

• il concetto di programmazione delle spese;
• alcuni esempi di come si programmano le spese e si mettono in linea
le entrate con le uscite;
• l'importanza di considerare le rate di un acquisto tra le uscite mensili;
• alcune strategie di risparmio;
• attenzione alle truffe e ai falsi guru.

Il feedback dei lavoratori è stato molto positivo: l'attenzione era massima (del resto si parlava di soldi) e nessuno dei temi sopra citati si è dimostrato scontato.
Ne sono emersi tanti spunti di riflessione che delineano ancora meglio le tante situazioni personali che vivono i lavoratori del settore logistico.
Tra tutte, considerando l'altissima presenza migrante che in alcuni casi arriva a 2 operatori su 3, il vero e proprio "ricatto morale" che le persone immigrate subiscono dalle proprie famiglie rimaste ai paesi di origine: chi viene in Europa per fare fortuna è visto come ricco a prescindere, e le richieste di mandare soldi spesso sono insistenti; per il lavoratore immigrato è molto difficile declinare queste richieste, non solo per i legami affettivi, ma anche per dimostrare che effettivamente lui "ce l'ha fatta".
Questo meccanismo, molto diffuso, rende impossibile alle persone una vera pianificazione delle spese (si vive alla giornata), e contribuisce a rendere difficilissima l'emancipazione economica dei lavoratori del settore logistico.

Segnali di allarme

Le situazioni di sovraindebitamento sono, spesso, difficili da cogliere perché chi ne è interessato tende a non parlarne; non sono rari i casi in cui non ne parla nemmeno in famiglia e le conseguenze dell'emersione del problema (l'ufficiale giudiziario che si presenta al domicilio) portano, non di rado, a conseguenze tragiche.
Una riservatezza, venata da senso di vergogna, che viene mantenuta anche sul posto di lavoro.
Se si tratta di lavoratori autonomi (professionisti, artigiani, ecc.) è una situazione che può restare occulta sino che, a disvelarla, non intervengano fattori drastici (come la chiusura dell'attività).
Per quanto riguarda il settore del lavoro dipendente (target favorito dalle finanziarie) esistono, invece, precisi segnali in grado di dare contezza, al datore di lavoro, che un determinato numero di dipendenti è a rischio sovraindebitamento oppure che ci si trova già avviluppato in pieno.
La busta paga, in tal senso, è un termometro piuttosto preciso.
Se dal prospetto retributivo risulta una cessione del quin-

to dello stipendio (il che capita spessissimo) non è ancora possibile esprimere una prognosi circa lo scivolamento in una condizione di sovraindebitamento.
Potrebbero esistere altri debiti (mutui, prestiti personali) che, però, non sono visibili fino a quando gli istituti non esperiscano eventuali pignoramenti presso terzi.
Se risultano due cessioni del quinto la situazione comincia ad esprimere un certo grado di rischio.
Prendiamo un/a single con stipendio medio di 1600 euro. Dopo due cessioni è sceso a 960 euro.
Considerato che l'ISTAT calcola la spesa mediana di un nucleo unifamiliare nell'ordine de 1.400 euro la linea di galleggiamento è già sommersa.
Pur con tutte le ristrettezze che il lavoratore può imporsi (il Direttore di "Pane quotidiano", intervenendo al convegno del Caldara, ha evidenziato che a rivolgersi all'istituzione benefica per avere di che cucinarsi da mangiare non sono affatto i "clochards" ma soggetti che un lavoro lo hanno), è assai probabile che sarà costretto a indebitarsi ulteriormente se già, come detto, non l'abbia fatto ma i creditori non abbiano ancora esperito pignoramenti "visibili" in busta paga.
La luce di allerta, pertanto, in questi casi è gialla.
Se risultano due cessioni del credito e un pignoramento

(lo stipendio mensile non è ulteriormente aggredibili ed eventuali altri creditori che abbiano notificato un atto di pignoramento presso terzi devono "accodarsi") allora la luce diventa rossa. Siamo al cospetto di un sovraindebitamento conclamato.
Con più creditori "accodati" (e, quindi, "visibili" dal datore di lavoro) la prognosi è particolarmente infausta denunciando un'autentica condizione terminale.
Quel lavoratore non ha via di uscita se non quella di adire una procedura per sovraindebitamento ex l. 3/2012.
A conoscere la situazione è, dunque, l'amministrazione dell'impresa datrice di lavoro la quale avrebbe tutto l'interesse a farsi carico del problema considerato che quel lavoratore si trova in una condizione personale e psicologica che ne mina fortemente la produttività.
Ovviamente, però, non è possibile ipotizzare che qualcuno, nell'impresa, convochi il lavoratore sovraindebitato per affrontare la questione in quanto si tratterebbe di una evidente lesione della privacy.
Nelle realtà aziendali di una certa dimensione un ruolo può essere volto dai delegati sindacali che, sovente, sono a conoscenza di situazioni difficili. Ma, anche in questo caso, l'approccio non può essere diretto ("so che sei sovraindebitato, parliamone").

Ciò che, invece, può essere fatto sia dal datore di lavoro che dalle rappresentanze sindacali è un'opera di informazione: portare a conoscenza di tutti i lavoratori che, per l'appunto, esiste una via di uscita invitando gli eventuali interessati ad appalesarsi presso un apposito servizio di ascolto che garantisca riservatezza e anonimato.

Il dibattito presso il Caldara

Sintesi dell'intervento di Gianni Zais (Milano Positiva Aps).
Il lavoro che associazioni del Terzo Settore come Milano Positiva Aps o Amici Casa della Carità fanno, lavorando sul territorio, in questi casi è molteplice: da ascoltare la persona sovraindebitata e le problematiche che l'hanno portata a questa condizione a rimotivare la persona che a seguito di un evento di questo tipo si annulla, perde convinzione in se stessa e motivazione in quello che fa, diventando un fantasma.
Questo è un passaggio fondamentale in quanto la rimotivazione o meno della persona può accelerare il percorso di recupero della stessa o complicarla ed allungarla qualora non avvenisse.
Inoltre una delle cose che noi abbiamo cominciato a fare, quando ci troviamo di fronte a queste persone che hanno anche difficoltà lavorative, seguendole per un periodo di alcuni mesi nel loro percorso di recupero, è di metterle in contatto con attività lavorative (negozi , aziende , grande distribuzione) che nel territorio stanno cercando personale.
In altri casi le mettiamo in contatto con aziende che con

dei percorsi di formazione appositi, danno concrete possibilità alla fine degli stessi di trovare un posto di lavoro, permettendo a chi ne ha bisogno di rientrare nel mondo del lavoro da cui erano stati espulsi.
Una delle ultime attività su cui stiamo lavorando per accelerare il rientro delle persone sovraindebitate nel mondo del lavoro è grazie ad un progetto in fase di startup con una delle più importanti società di ricerca e formazione di risorse umane, con cui abbiamo iniziato un rapporto di collaborazione che se instradato e gestito nella giusta maniera potrebbe dare grandi risultati.

Sintesi dell'intervento di Stefano Pillitteri
Quello delle famiglie sovra indebitate (ossia che hanno contratto un numero di finanziamenti divenuto un peso insostenibile anche solo per far fronte alle spese quotidiane) è un fenomeno in costante ed esponenziale crescita che, di fatto, costituisce già oggi la più grave piaga sociale del paese sia per i numeri in gioco sia perché l'essere sovraindebitati non è altro che l'anticamera dell'emarginazione e del degrado.
E non è difficile individuarne le cause; il combinato disposto tra salari che non crescono da 30 anni, aumento del costo della vita, marketing spregiudicato e martel-

lante delle società finanziarie e, infine, scadenti capacità previsionali dei cittadini/consumatori, ha prodotto, negli anni i sui frutti nefasti con una forte accelerazione dovuta alla pandemia, prima, e all'inflazione, poi.
Ciò che stupisce, a fronte di un fenomeno di tale portata (7 milioni è, già ora, un numero enorme) è la sostanziale assenza del tema dal dibattito pubblico dove viene assorbito, più genericamente, in quello del progressivo impoverimento degli italiani; ma del sovraindebitamento in quanto "piaga sociale" si dibatte poco o nulla.
E di "piaga sociale" è dato parlare perché versare in una situazione di sovraindebitamento presenta delle ricadute drammatiche non solo di natura economica ma anche (se non soprattutto) in termini di disagio, disgregazione familiare, isolamento sociale e, infine, stabilità psichica.
Eppure, di questa umanità dolente, al di fuori del circuito degli addetti ai lavori, si sa (e si parla) poco o niente.
In qualche maniera l'argomento, in termini informativi, sembra esprimere una sorta di tabù che paradossalmente (ma non troppo) riproduce l'atteggiamento

psicologico della persona sovra indebitata che, quasi sempre,nasconde la propria condizione all'esterno per un senso di vergogna dovuto allo stigma sociale che, culturalmente, accompagna chi non onora i propri debiti, quali che siano le cause dell'inadempimento.
E', questa, una visione che andrebbe riletta e aggiornata alla realtà dei nostri tempi in cui cadere nelle spire del credito è diventato estremamente più facile (e comune) di quanto lo fosse fino alla fine del secolo scorso. Considerare il debitore insolvente alla stregua di un personaggio irresponsabile e "facilone" che merita di trovarsi nello stato in cui si trova, confligge, infatti, con il caleidoscopio di situazioni che, in concreto, possono aver condotto a contrarre una mole di debiti diventata insostenibile e che, spesso, si riallacciano ad autentici stati di necessità.
Soprattutto nelle grandi città è lo stesso stipendio medio del lavoratore dipendente (quello che, più di tutti, è nel mirino delle società finanziarie) a comportare, per la sua inadeguatezza rispetto al costo reale della vita, un ricorso al credito di natura necessitata.
E non si tratta solo di dover fare fronte ad eventi esistenziali imprevisti (come la perdita del lavoro di uno

dei due coniugi o la malattia di un congiunto) ma è sufficiente trovarsi nella necessità di ristrutturare parte del proprio immobile oppure di dover affrontare degli interventi dentistici per mettere un primissimo piede in un circuito che, poi, tende a rigenerarsi perché, presto o tardi, ci si accorge che si fa fatica a pagare le rate e allora, in pressoché tutti i casi, viene proposta una rinegoziazione a copertura del vecchio credito con conseguente aumento del passivo oltre che del numero di rate.
Da lì in avanti si è a un passo dal crinale e, poi, dal baratro.
Se il fenomeno del sovraindebitamento sconta un forte deficit informativo lo stesso, inevitabilmente, è a dirsi dell'unico rimedio legislativo previsto per sanare la piaga ovvero la legge 3.2012 oggi confluita nel Codice dell'Impresa e dell'Insolvenza.
Denominata anche legge "antisuicidi", è di conio relativamente recente essendo in vigore da poco più di un decennio; in altri paesi Europei (oltre che in UK e USA) vigono normative assolutamente analoghe da molto più tempo.
Essa prevede che, laddove risulti acclarato uno stato di

sovraindebitamento non reversibile (e lo è pressoché sempre) il debitore possa adire un Giudice, in base ad una procedura ad hoc (vedi appendice normativa), che potrà abbattere a una dimensione sostenibile il peso debitorio (e parliamo di abbattimenti che possono raggiungere l'80%) prevedendone il pagamento in via rateale.
E' un modello che, sostanzialmente, prende atto che si tratta di situazioni in cui non ci sono vincitori e vinti ma solo perdenti; perdente il debitore perché resta inchiodato a una vita in rovina, perdente anche il creditore perché non ha nessuna prospettiva di recuperare il proprio credito.
D'altra parte (come evidenziato dalla raccomandazione della Commissione Europea del 7 marzo 2014 che invitava gli stati membri ad allargare il più possibile le maglie della normativa in materia) il recupero dei soggetti sovraindebitati al circuito produttivo (e consumistico), quindi al PIL nazionale, nonché a una condizione di dignità della persona, anche nel suo ambito familiare e sociale (oltre che economico) persegue un evidente beneficio per la collettività, e non solo per il debitore.

Dopo un decennio in cui ad usufruire della legge 3/12 è stato un numero assolutamente esiguo di interessati, con gli anni Venti se ne registra un sensibile incremento ancorché non proporzionale al numero dei potenziali fruitori.
E ciò perché, ancora oggi, sono ancora relativamente pochi coloro che conoscono anche solo dell'esistenza di questa legge.
Ed è una mancata conoscenza che non necessariamente si riconduce a strumenti intellettuali inadeguati.
Ma è trasversale anche tra segmenti sociali più istruiti o, addirittura, anche presso il terzo settore o, ancora, le forze sindacali ossia i soggetti più idonei a intercettare situazioni di sovraindebitamento e indirizzarle al rimedio di legge.
Sta di fatto che un numero significativo di cittadini sovraindebitati che versano in un autentico stato di disperazione e non ne vedono una via di uscita ignorano, letteralmente, che una via di uscita, invece, esiste.
In tal senso il dibattito tenutosi presso il Circolo Caldara con il coinvolgimento di autorevoli esponenti del terzo settore, del consumerismo e del welfare ha evidenziato la necessità di mettere a sistema interventi e

richieste che provengono dalle fasce sociali più esposte in maniera non solo di mappare la situazione a averne un quadro definito ma anche di orientare e sostenere l'intrapresa di un percorso di esdebitazione che, per l'appunto, passa dal ricorso alla l. 3.2012.
E, inevitabilmente, si è presentato il tema della copertura degli oneri professionali da parte di soggetti in condizioni economiche più che precarie.
L'elaborazione di un piano di ristrutturazione del debito del consumatore piuttosto che di una liquidazione controllata del patrimonio, implica, infatti, un impegno professionale specializzato e di non poco momento.
Non è un'attività che possa essere svolta in maniera improvvisata ma richiede precise competenze giuridiche e contabili.
Il dibattito al Caldara, sul punto, ha gettato una prima luce sul tema del coinvolgimento del datore di lavoro.
Si tratterebbe, infatti, di una forma avanzata e innovativa di welfare
aziendale di cui beneficerebbe non solo il lavoratore ma anche il datore di
lavoro stesso.
Un lavoratore che non è sereno (e lo stato d'animo del

sovraindebitato si colloca agli antipodi del concetto di serenità) è, infatti, un lavoratore che è scarsamente produttivo.
E che, presto o tardi, svilupperà problematiche che potranno avere un impatto esiziale sul suo rapporto di lavoro.
Se poi si tratta di un'attività lavorativa contatto con il pubblico (si pensi agli autisti di mezzi pubblici) possono presentarsi rischi e responsabilità di natura ancora più importante.
Contribuire al recupero di un lavoratore che, di fatto, si trova sull'orlo del precipizio non solo risponde a un principio solidaristico coerente con l'etica d'impresa ma costituisce anche un importante fattore produttivo.
Pertanto, va avviata un'azione di sensibilizzazione forte nei confronti delle grandi realtà aziendali, sia pubbliche che private. Da effettuare anche coinvolgendo le forze sindacali e il terzo settore.
Anche in questo caso la logica è quella di una messa a sistema dei ruoli che possono giocare gli attori coinvolti.
Il dibattito ha fatto emergere, altresì, l'ipotesi di un coinvolgimento del sistema bancario per l'alimenta-

zione di fondi ad hoc tenuto conto che, anche in questo caso, il beneficio per il settore sarebbe di gran lunga superiore ai relativamente modesti costi di investimento che restituirebbero all'ambito della "bancabilità" decine di migliaia di soggetti altrimenti destinati a restarne esclusi in eterno.

In tal senso Milano, la cui storia ha saputo esprimere modelli di solidarismo in anticipo sui tempi e che, oggi, riveste il non invidiabile primato di città con il maggior numero di cittadini indebitati, ha tutte le carte in regola per proporsi come laboratorio per affrontare una tematica che, per quanto sotto straccia, è inevitabilmente destinata a deflagrare negli anni a venire.

Elementi di proposta

L'Osservatorio Caldara sul Sovra Indebitamento – OCSI ha così fatto sintesi di analisi presentate e discussione interna avviata, orientando alcuni elementi di proposta.

• **La visione di OCSI** è di immaginare un mondo in cui ogni individuo e famiglia ha accesso alle risorse necessarie per gestire responsabilmente le proprie finanze e evitare il sovra-indebitamento.
Vediamo un futuro in cui l'informazione e l'istruzione finanziaria sono diffuse e accessibili a tutti, consentendo a ciascuno di prendere decisioni informate riguardo alle proprie finanze personali. Vogliamo un mondo in cui 'indebitamento eccessivo non sia più una trappola dalla quale è difficile uscire, ma piuttosto una situazione evitabile attraverso la consapevolezza e la pianificazione finanziaria. In questo scenario, OCSI gioca un ruolo fondamentale come centro di raccolta e analisi dei dati relativi all'indebitamento, fornendo informazioni cruciali per individuare tendenze, identificare rischi e sviluppare strategie efficaci per prevenire e affrontare il sovra-indebitamento.
Immaginiamo una società in cui le politiche pubbliche, i

servizi finanziari e le pratiche aziendali sono progettati con l'obiettivo di promuovere la stabilità finanziaria e il benessere delle persone, riducendo al minimo il rischio di sovra-indebitamento. Con il nostro impegno nel monitorare, analizzare e diffondere informazioni rilevanti, miriamo a contribuire attivamente a questo cambiamento positivo, creando un ambiente in cui tutti possono prosperare finanziariamente e realizzare i propri obiettivi di vita senza essere oppressi dall'indebitamento eccessivo.

• **La missione di OCSI** è quella di monitorare e analizzare l'indebitamento personale e familiare, al fine di identificare e comprendere i fattori che contribuiscono al sovra-indebitamento. Ci impegniamo a raccogliere dati accurati e aggiornati, condurre ricerche approfondite e fornire analisi esaustive sullo stato dell'indebitamento e sulle sue implicazioni sociali ed economiche.

• Inoltre, ci proponiamo di **diffondere informazioni chiare e accessibili** sull'indebitamento responsabile, fornendo risorse educative e strumenti pratici per aiutare le persone a gestire efficacemente le proprie finanze e a prendere decisioni informate riguardo all'indebitamento.
• La nostra missione include anche il **supporto alla pro-**

gettazione e all'implementazione di politiche pubbliche e iniziative aziendali volte a prevenire il sovra-indebitamento e a promuovere comportamenti finanziari responsabili. Ci impegniamo a collaborare 17 con stakeholder a tutti i livelli, inclusi governi, istituzioni finanziarie, organizzazioni non governative e comunità, per sviluppare soluzioni efficaci e sostenibili per affrontare il problema del sovraindebitamento.

In sintesi

La nostra missione è quella di essere un punto di riferimento affidabile e autorevole per comprendere, prevenire e affrontare il sovra-indebitamento, lavorando per un futuro in cui tutti abbiano la possibilità di godere di stabilità finanziaria e benessere economico.
OCSI è strutturato nei Gruppi di Lavoro descritti in Appendice 2, e per due di essi, "Analisi dei dati e ricerca" e "Collaborazione comunitaria" si è indicato il compito per il primo anno di attività.
In aggiunta alle attività di questi due Gruppi di Lavoro, l'Osservatorio ha l'ambizione di realizzare due progetti pilota nel perimetro delle imprese, una pubblica ed una

privata di dimensioni adeguate in termini di numero di lavoratori, avendo come target i lavoratori sovra indebitati o che rischiano di diventarlo. I progetti hanno lo scopo di verificare sul campo:

- la possibilità di individuare per tempo i segnali di allarme descritti sopra nel paragrafo 6;
- comprendere le dinamiche di interazione e comunicazione tra il lavoratore sovra indebitato ed i suoi colleghi e superiori;
- misurare in termini qualitativi e, se possibile, quantitativi il maggior rischio infortunio e/o la minore produttività
- sperimentare un "centro di ascolto" interno all'impresa
- sperimentare percorsi di fuori uscita dal sovra indebitamento e recupero ad una "normale" vita lavorativa e sociale.

Appendice 1
La legge sul sovraindebitamento e le sue procedure

L'originaria legge 3.2012 è stata fortemente riformata in termini estensivi andandosi a integrare, nella sua nuova formulazione, nel Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (CCII, D. Lgs 32/2022).
La versione originaria presentava, infatti, delle barriere di accesso rivelatesi un forte ostacolo per il "decollo" della normativa che, infatti, per tutti gli anni 10 ha registrato un numero di procedure piuttosto modesto considerata la dimensione del fenomeno.
La barriera più ostica era rappresentata dal requisito della "meritevolezza" che, generalmente, veniva interpretato come implicante la necessità di un fattore esterno ed imprevisto (perdita del lavoro, malattia, separazione tra coniugi) quale elemento causale per il ricorso al credito.
La vecchia normativa prevedeva, infatti tre situazioni ostative:

1) avere assunto obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere;

2) avere colposamente determinato il sovraindebitamento;
3) avere fatto ricorso al credito in maniera non proporzionata alle proprie capacità patrimoniali.

Di fatto l'applicazione del primo e, soprattutto, del terzo parametro avevano condotto, nella prassi di diversi Tribunali, a un'equazione non poco esiziale; siccome ti sei indebitato in modo consapevolmente sproporzionato allora non puoi accedere alle procedure (previste proprio per chi si trova indebitato in modo sproporzionato).
Per temperare la severità di un simile assioma (che sanciva la sostanziale inutilità della procedura stessa rispetto ai fini prefissi dal legislatore) la giurisprudenza aveva, come accennato, introdotto l'eccezione dello "shock" ovvero l'intervento di un fatto esterno ed imprevedibile che andasse a giustificare la pretesa mancanza di diligenza del sovraindebitato, così escludendo, però, tutta quell'ampia gamma di situazioni in cui il ricorso al credito rispondeva a fattori di natura necessitata (ossia la più parte dei casi di sovraindebitamento).
Ora, con l'entrata in vigore del CCII tale criterio trinomico è stato sostituito da quello dell'assenza di dolo o colpa grave.

Ciò che si impone, allora, è distinguere dalla condotta di sovraindebitamento la mera sproporzione del debito (il sovraindebitamento) e andare piuttosto a vedere le cause del sovraindebitamento: il debitore ha agito con intenzione di danneggiare i creditori? era in malafede? ha compiuto operazioni di puro rischio? ha nascosto beni?
Senz'altro in questi casi si avrà colpa grave, o malafede, o frode.
Tuttavia, se il debitore non ha causato il sovraindebitamento con una condotta deliberatamente scriteriata, ma ha solo subito il tasso usurario, o ha dovuto far fronte ai rescenti bisogni familiari o a ad altre e cogenti necessità della vita, allora non può certo dirsi che versasse in colpa grave solo per aver contratto un debito sproporzionato.
Un'altra novità importante è quella della possibilità di falcidiare anche i debiti di natura fiscale che, prima della riforma, potevano essere solo oggetto di rateizzazione.
Peraltro, è previsto che, laddove l'agenzia delle entrate presenti reclamo, il Giudice possa operare il cosiddetto "cram down" ossia procedere ugualmente alla falcidia una volta verificato che l'alternativa di un'esecuzione forzata sia meno conveniente.
Il che avviene in moltissimi casi.
Il sovraindebitato che reca il peso di un carico insosteni-

bile di cartelle esattoriali a fronte di un patrimonio risibile è, infatti, una situazione assai consueta.
E avrebbe poco senso lasciarlo gravato di un debito imponente pressoché a vita, non sussistendo, per l'erario, alcuna concreta prospettiva di recupero del proprio credito.
La disciplina attualmente in vigore si articola in due modelli alternativi; la ristrutturazione dei debiti del consumatore o la liquidazione controllata del patrimonio.
Accanto ad esse, per le situazioni di indigenza assoluta in cui non sussiste alcuna fonte di reddito e men che meno alcun patrimonio è prevista, altresì, l'esdebitazione del debitore incapiente.

RISTRUTTURAZIONE DEI DEBITI DEL CONSUMATORE (artt. 67-73 CCII)

Si tratta, sostanzialmente, di una proposta (che viene elaborata dal professionista di fiducia del soggetto sovraindebitato) che prevede un abbattimento del debito in termini concretamente sostenibili e il suo pagamento in via rateale.
Se, ad esempio:

- è stato sviluppato un debito di 50.000 euro;
- il reddito disponibile si è ridotto, per via delle trattenute, da 1.500 euro a meno di 1.000 euro;
- le spese indispensabili per una vita dignitosa ammontano a 1.000 euro mensili.

Potrà essere proposto un abbattimento a 15.000 euro (pari al 30% del debito originario) da pagare ratealmente in quattro anni (canone mensile 312 euro).
Il Giudice, una volta valutata l'assenza di dolo o colpa grave nell'accensione del debito e la sostenibilità del piano di rientro, dichiara ammissibile la proposta.
Con l'adozione del provvedimento e su richiesta del sovraindebitato si interrompono tutte le azioni esecutive, tutti i prelievi del 1/5, tutti i procedimenti di sfratto.
Il sovraindebitato, pertanto:
- vede reintegrato il proprio reddito pieno;
- non ha più l'assillo continuo delle azioni di recupero del credito;
- non deve più temere di perdere l'alloggio in affitto e, una volta che il Giudice avrà omologato la proposta (decidendo su eventuali opposizioni dei creditori), potrà pagare mensilmente una cifra sostenibile (se lo stipendio ritorna a essere di 1500 euro, una volta detratta la rata

mensile, gli resteranno 1.188 euro e, dunque, una vita dignitosa sarà nuovamente garantita).

Al termine del piano di ristrutturazione i debiti originari risulteranno assorbiti nel piano di rientro.

LIQUIDAZIONE CONTROLLATA DEL PATRIMONIO (artt. 268 – 276 CCII)

Consiste nella messa a disposizione di una quota del patrimonio dell'indebitato a copertura di una porzione sostenibile del debito.
Si tratta una procedura molto conveniente e snella considerato che non prevede la possibilità di reclamo da parte dei creditori che, invece, è contemplata dal piano di ristrutturazione.
La situazione cambia laddove l'indebitato sia titolare di beni immobili di proprietà perché dovrebbe conferire anch'essi in liquidazione.
In assenza di immobili l'unico patrimonio disponibile diventa lo stipendio.
Verrà, quindi, individuata una rata mensile che consenta all'indebitato di conservarne una parte residua per le spese necessarie per una vita dignitosa e si stabilirà una

durata (generalmente dai 3 ai 5 anni).
Anche in questo caso il debito originario subisce un drastico abbattimento.
Vale la stessa logica che abbiamo già visto in precedenza.
Se un sovraindebitato per 50.000 euro dispone di un reddito mensile pari a 1.500 euro e ha spese incomprimibili per 1.000 euro potrà essere stabilita una rata di 312 eruo per 4 anni. Alla fine della procedura avrà pagato 15.000 euro.
Anche in questo caso, se il Giudice ritiene ammissibile la proposta di liquidazione, viene disposta l'immediata sospensione delle cessioni del quinto, dei pignoramenti, degli sfratti e di ogni altra azione esecutiva.
Una volta intervenuta l'apertura della liquidazione il sovraindebitato comincia a pagare le sue rate.
Se, al termine dei 4 anni, il Giudice riscontrerà che tutto è stato eseguito come si deve, potrà disporre l'esdebitazione ossia la cancellazione dei debiti pregressi.

ESDEBITAZIONE DEL DEBITORE INCAPIENTE (ART. 283 CCII)

È prevista per coloro che non sono in grado di offrire ai creditori alcun tipo di utilità, versando in una condizione

di indigenza assoluta.
In questi casi è previsto che il Giudice adito possa disporre l'esdebitazione ovvero la cancellazione, sic et simpliciter, di tutti i debiti pregressi.
Il soggetto esdebitato, nei quattro anni successivi al provvedimento esdebitativo, sarà, comunque, obbligato a corrispondere ai propri creditori una somma non inferiore al 10% del loro credito, laddove abbia conseguito dei guadagni rilevanti che glielo consentano.
Per essere considerati rilevanti, i guadagni dovranno essere idonei a garantire al nucleo familiare le spese di mantenimento in misura non inferiore all'assegno sociale su base annua, aumentato della metà e moltiplicato per il parametro ISEE corrispondente al numero dei componenti del nucleo familiare.
Ad esempio, nucleo familiare di 3 persone: 6.942 euro (assegno sociale annuo 2024) + ½ (3.471 euro) = 10.413 euro x 2,04 (parametro ISEE per nuclei di 3 persone) = 21.242 euro.
Al di sotto di tale soglia non potrà scattare l'obbligo.

SOGGETTI COINVOLTI NELLA PROCEDURA

• **Avvocato (in funzione di advisor).** Soggetto cui si rivolge il sovraindebitato e al quale deve fornire, con la massima trasparenza, tutti gli elementi utili per la valutazione del suo caso. All'esito di una primissima verifica in ordine alla sussistenza dei requisiti necessari (stato di indebitamento, debiti di natura non professionale, assenza di dolo e colpa grave nell'aver sviluppato la situazione debitoria), predispone la proposta di ristrutturazione del debito o di liquidazione controllata che, poi, dovrà essere depositata presso uno degli organismi per la composizione della crisi (O.C.C.) presenti nella provincia di residenza del sovraindebitato.
• **OCC e Gestore della Crisi.** L'OCC (Organismo di Composizione della Crisi) è l'organismo previsto dalla legge per la verifica e la validazione della correttezza, della veridicità, della completezza e della congruità della proposta. In ogni OCC sono incardinati i Gestori della Crisi. Si tratta dei professionisti (iscritti ad un apposito albo ministeriale) a cui l'organismo assegna i singoli casi e che dovranno elaborare delle relazioni che attestino, per l'appunto, che la proposta è stata sviluppata a regola d'arte. Interloquiscono direttamente con il sovraindebitato e

i suoi professionisti di fiducia e, nel caso, suggeriscono o impongono le modifiche che ritengono necessarie per la regolarità della proposta. Una volta che la relazione è pronta e ha dato il via libera al piano, il tutto viene depositato in Tribunale e si apre la procedura. Nell'ambito della procedura il Gestore della Crisi opera come ausiliario del giudice (un po' sul modello dei curatori fallimentari nelle procedure concorsuali) e segue passo passo il sovraindebitato fin nella fase esecutiva della proposta considerato che i pagamenti vengono effettuati su un cc aperto ad hoc dal gestore tramite il quale provvederà, a sua volta, a pagare i creditori.

• **Giudice.** Valuta l'ammissibilità della domanda, decide su eventuali reclami dei debitori (solo nella procedura di ristrutturazione), omologa il piano di ristrutturazione o di liquidazione, decide l'esdebitazione al termine della procedura liquidatoria.

Appendice 2
Il progetto di Osservatorio sul sovraindebitamento: struttura in gruppi di lavoro e relativi compiti

L'Osservatorio Caldara sul Sovraindebitamento (OCSI) è una struttura snella, senza personalità giuridica indipendente e parte integrante delle attività del Caldara, con un **Direttore**, eletto dai Soci del Caldara anche al di fuori della compagine sociale, con funzioni di coordinatore dei Gruppi di Lavoro costituiti per affrontare le diverse sfaccettature del problema e per implementare efficacemente la missione dell'osservatorio. Ad esempio:

• **Analisi dei dati e ricerca:** Questo gruppo si occuperebbe della raccolta, dell'analisi e dell'interpretazione dei dati sull'indebitamento personale e familiare. Si occuperebbe di elaborare report regolari sullo stato dell'indebitamento, identificando trend, modelli e fattori di rischio.
• **Educazione finanziaria:** Questo gruppo sarebbe responsabile della creazione di materiale educativo e di strumenti pratici per promuovere la consapevolezza e l'educazione finanziaria. Potrebbe sviluppare programmi di formazione, workshop e risorse online per aiutare le persone a gestire meglio le proprie

finanze e a evitare il sovraindebitamento.

• **Policy e advocacy:** Questo gruppo lavorerebbe per influenzare le politiche pubbliche e le pratiche aziendali in modo da prevenire il sovra-indebitamento e promuovere comportamenti finanziari responsabili. Potrebbe condurre ricerche per informare le decisioni politiche, promuovere campagne di sensibilizzazione e fare lobbying presso le istituzioni politiche e finanziarie.

• **Collaborazione comunitaria:** Questo gruppo si concentrerebbe sulla collaborazione con altre organizzazioni, istituzioni e comunità per affrontare il sovra-indebitamento a livello locale e regionale. Potrebbe stabilire partenariati con servizi sociali, centri di consulenza finanziaria e organizzazioni no-profit per fornire supporto diretto alle persone in difficoltà finanziarie.

• **Comunicazione e divulgazione:** Questo gruppo sarebbe responsabile della comunicazione esterna dell'osservatorio, incluso lo sviluppo di strategie di comunicazione, la gestione dei social media, la produzione di contenuti informativi e la partecipazione ad eventi e conferenze per diffondere la consapevolezza sul sovra-indebitamento e sulle risorse disponibili.

• **Monitoraggio dei risultati e valutazione dell'impatto:** Questo gruppo si occuperebbe di valutare l'efficacia delle iniziative dell'osservatorio nel ridurre il sovra-indebitamento e migliorare la stabilità finanziaria delle persone. Monitorerebbe i risultati

delle attività dell'osservatorio, raccogliendo feedback e valutando l'impatto sulle comunità servite.

Questi sono solo alcuni esempi di possibili Gruppi di Lavoro all'interno di OCSI. La struttura specifica e le responsabilità di ciascun gruppo potrebbero variare a seconda delle esigenze e delle priorità dell'osservatorio.
Nel primo anno di attività, OCSI si propone di costituire i due Gruppi di Lavoro "Analisi dei dati e ricerca" e "Collaborazione comunitaria".
Il compito del primo Gruppo è di raccogliere e misurare una serie di dati chiave per comprendere appieno la portata del problema e sviluppare strategie efficaci per affrontarlo. Ecco alcuni esempi di dati da ricercare e misurare:

• **Livelli di indebitamento:** Monitorare i livelli di indebitamento personale e familiare nelle diverse categorie, come mutui ipotecari, prestiti personali, carte di credito e debiti non garantiti.
• **Tassi di interesse e condizioni del debito:** Analizzare i tassi di interesse applicati ai vari tipi di debito e le condizioni contrattuali associate, come tassi variabili, periodi di sospensione degli interessi e penali per il ritardo nei pagamenti.
• **Reddito e capacità di pagamento:** Valutare il reddito medio delle famiglie e la loro capacità di far fronte ai pagamenti del

debito, considerando il rapporto debito/reddito come indicatore di solvibilità.

• **Livelli di risparmio:** Esaminare i livelli di risparmio delle famiglie e la loro capacità di far fronte a spese impreviste o emergenze senza dover ricorrere all'indebitamento aggiuntivo.

• **Rischi finanziari e vulnerabilità:** Identificare i gruppi demografici o socioeconomici più a rischio di sovra-indebitamento, come giovani adulti, famiglie a basso reddito o anziani.

• **Causali del sovra-indebitamento:** Analizzare le cause principali del sovra-indebitamento, come perdita di reddito, spese mediche impreviste, disoccupazione o comportamenti finanziari irresponsabili.

• **Effetti del sovra-indebitamento:** Misurare gli impatti sociali ed economici del sovra-indebitamento, come stress finanziario, problemi di salute mentale, fallimenti personali, perdita di beni e relazioni familiari deteriorate.

• **Utilizzo dei servizi finanziari:** Esaminare l'accesso ai servizi finanziari e l'uso di strumenti finanziari alternativi, come prestiti peerto-peer o prestiti su conti correnti, da parte di coloro che potrebbero essere a rischio di sovra-indebitamento.

• **Educazione finanziaria e consapevolezza:** Valutare il livello di conoscenza finanziaria e la consapevolezza dei rischi associati all'indebitamento tra la popolazione, identificando aree di mancanza

di conoscenza e opportunità per l'educazione finanziaria.
• Successo delle iniziative di prevenzione: Misurare l'efficacia delle iniziative di prevenzione del sovra-indebitamento, come programmi di educazione finanziaria, servizi di consulenza o politiche pubbliche volte a regolamentare il settore del credito.

Compito del secondo Gruppo è di stabilire e mantenere relazioni positive e produttive con altre organizzazioni, istituzioni e comunità al fine di affrontare il problema del sovra-indebitamento in modo efficace e integrato.
Di seguito sono elencati alcuni compiti chiave che potrebbero essere attribuiti a questo gruppo:

• **Identificare partenariati:** Il gruppo di lavoro identifica potenziali partner nelle comunità locali, inclusi servizi sociali, organizzazioni noprofit, istituti di credito, agenzie governative e altre organizzazioni che lavorano sul campo della finanza personale e del sostegno alle persone indebitate.
• **Stabilire collaborazioni:** Si occupa di stabilire e mantenere collaborazioni con le organizzazioni identificate, attraverso la comunicazione regolare, incontri, riunioni e partecipazione a eventi comunitari.
• **Coordinare le attività:** Coordina le attività dell'osservatorio con quelle delle organizzazioni partner, assicurandosi che ci sia

un flusso efficace di informazioni e risorse tra le diverse entità coinvolte.

• **Sviluppare progetti congiunti:** Collabora con i partner per sviluppare e implementare progetti congiunti volti a prevenire il sovraindebitamento e fornire supporto alle persone in difficoltà finanziarie. Questi progetti potrebbero includere programmi di educazione finanziaria, servizi di consulenza, iniziative di sensibilizzazione e altro ancora.

• **Scambio di conoscenze e risorse:** Facilita lo scambio di conoscenze, esperienze e risorse tra le organizzazioni partner per massimizzare l'efficacia delle iniziative congiunte e migliorare i servizi offerti alle persone indebitate.

• **Partecipazione alle reti di supporto:** Il gruppo partecipa attivamente alle reti di supporto esistenti nelle comunità locali e regionali, come gruppi di lavoro sulle questioni finanziarie o coalizioni anti-povertà, per contribuire alla definizione di politiche e iniziative volte a ridurre il sovra-indebitamento.

• **Valutare l'impatto delle collaborazioni:** Valuta l'impatto delle collaborazioni svolte con le organizzazioni partner, raccogliendo feedback e dati per valutare l'efficacia delle iniziative congiunte nel ridurre il sovra-indebitamento e migliorare il benessere finanziario delle persone.

• **Rappresentare l'osservatorio nelle comunità:** Il gruppo di lavoro rappresenta l'osservatorio in incontri, eventi e altre occasioni

pubbliche nelle comunità locali, promuovendo la consapevolezza sul sovraindebitamento e presentando le iniziative dell'osservatorio e le opportunità di collaborazione.

Durante il primo anno di attività si progetteranno le **azioni da eseguire negli anni successivi**, attivando di volta in volta i Gruppi di Lavoro pertinenti.

Appendice 3
La legge Regione Lombardia n.4/2025

La recente approvazione della Legge Regionale Lombarda n. 4/2025 offre un'opportunità straordinaria per il rilancio e il potenziamento dell'Osservatorio Caldara sul Sovraindebitamento (OCSI). La normativa regionale, con la sua previsione di istituire un Osservatorio regionale per la prevenzione e il contrasto del sovraindebitamento composto da "rappresentanti dei soggetti, pubblici e privati, attivi nel supporto ai soggetti sovraindebitati", apre spazi concreti di collaborazione istituzionale che possono valorizzare l'esperienza e la competenza già maturate dal nostro centro studi.
L'OCSI può candidarsi come partner qualificato per alimentare con dati e analisi specifiche sul territorio milanese l'Osservatorio regionale, contribuendo particolarmente al monitoraggio dei fenomeni nelle aree urbane ad alta densità - dove, come emerso dai nostri studi, si concentra la maggior parte dei casi. La nostra esperienza nel settore della logistica, documentata attraverso il caso studio presentato, può fornire elementi preziosi per comprendere le dinamiche settoriali che favoriscono il sovraindebitamento tra i lavoratori dipendenti.
Inoltre, la legge regionale prevede finanziamenti per azioni di informazione e sensibilizzazione (20.000 euro) e per interventi

di sostegno (400.000 euro): l'OCSI può sviluppare progetti specifici che si inseriscano in questo quadro di risorse, proponendo iniziative pilota nelle imprese - come già previsto nel nostro programma - che possano poi essere replicate su scala regionale. La nostra struttura in gruppi di lavoro ("Analisi dei dati e ricerca" e "Collaborazione comunitaria") si allinea perfettamente con le funzioni assegnate all'Osservatorio regionale, creando un ponte operativo tra il livello locale milanese e quello regionale.
Infine, la cabina di regia regionale, che coordinerà le strategie di intervento, rappresenta il tavolo ideale dove portare le proposte concrete emerse dal dibattito al Caldara, trasformando le riflessioni teoriche in azioni concrete di policy, con Milano che può confermarsi laboratorio di innovazione nel contrasto al sovraindebitamento per tutto il territorio lombardo.
L'intervento pubblico sul debito delle famiglie sovraindebitate genera significativi vantaggi economici sia diretti che indiretti per la collettività. Dal punto di vista dei costi sociali, riduce sensibilmente la spesa pubblica per sussidi assistenziali, servizi sanitari legati allo stress da indebitamento e interventi di sostegno abitativo, mentre previene fenomeni di esclusione sociale che richiederebbero costosi programmi di reinserimento. L'aspetto più rilevante è il recupero della capacità produttiva delle persone sovraindebitate: liberandole dal peso dei debiti insostenibili, si facilita il loro reinserimento nel mercato del lavo-

ro, trasformandole da costo sociale a risorsa economica attiva che contribuisce nuovamente al gettito fiscale e previdenziale. Questo meccanismo crea un circolo virtuoso in cui l'iniziale investimento pubblico si autofinanzia attraverso maggiori entrate fiscali e minori uscite assistenziali, mentre il ripristino della capacità di spesa delle famiglie riabilitate stimola i consumi e rilancia l'economia locale, generando effetti moltiplicatori positivi sull'intero sistema economico.

Per un'impresa che supporta un proprio dipendente nell'uscita dal sovraindebitamento, i vantaggi sono tangibili e misurabili in termini di produttività e costi operativi. La riduzione dello stress finanziario del lavoratore si traduce immediatamente in una significativa diminuzione dell'assenteismo per malattia, poiché l'ansia e la depressione legate ai problemi economici sono tra le principali cause di assenze dal lavoro. Parallelamente, si registra una drastica riduzione degli infortuni sul lavoro, dato che la preoccupazione costante per i debiti compromette la concentrazione e l'attenzione, aumentando i rischi di incidenti. La maggiore serenità psicologica del dipendente si riflette in un incremento della produttività, della qualità del lavoro svolto e del coinvolgimento nelle attività aziendali. Dal punto di vista dei costi, l'azienda risparmia sui premi assicurativi INAIL (che diminuiscono con la riduzione degli infortuni), sui costi di sostituzione del personale assente e sulla formazione di nuovii

dipendenti, riducendo il turnover spesso causato dalla necessità di cambiare lavoro per motivi economici. Inoltre, il miglioramento del clima aziendale e la loyalty del dipendente sostenuto creano un effetto positivo su tutto il team, incrementando la coesione e l'efficienza complessiva dell'organizzazione.

1. Sintesi della Legge Regionale Lombarda n. 4/2025 sul Sovraindebitamento

La Regione Lombardia ha approvato una legge organica per affrontare il fenomeno del sovraindebitamento attraverso un approccio integrato di prevenzione, contrasto e risoluzione delle crisi debitorie.

Obiettivi e Finalità

La legge mira a sviluppare azioni coordinate per prevenire e superare le crisi da sovraindebitamento, promuovendo lo sviluppo armonioso della comunità regionale attraverso campagne informative, assistenza personalizzata ai debitori e collaborazione tra istituzioni pubbliche e private.

Soggetti Coinvolti

Destinatari: tutti i soggetti presenti sul territorio regionale a rischio di indebitamento

Beneficiari: debitori con residenza o sede legale in Lombardia secondo il Codice della crisi d'impresa

La legge prevede l'istituzione di due organismi chiave:

Strumenti Operativi

• **Cabina di regia regionale:** coordina le strategie di inte vento e supporta l'attuazione delle misure

• **Osservatorio regionale:** monitora i dati sulla concessione del credito e le procedure di composizione delle crisi

Interventi Principali

Prevenzione: campagne di sensibilizzazione, educazione finanziaria nelle scuole, formazione degli operatori sociali

Supporto: sportelli di consulenza sul debito, assistenza psicologica e sociale, sostegno all'occupazione

Composizione: contributi agli Organismi di Composizione delle Crisi (OCC), agevolazioni per l'accesso alle procedure, supporto per strumenti informatici comuni

Misure Specifiche

Per i soggetti in procedura di sovraindebitamento sono previsti: inserimento prioritario nell'edilizia residenziale pubblica in caso di emergenza abitativa, forme di garanzia per l'accesso al credito, iniziative formative sull'uso responsabile del denaro, con particolare attenzione a nuclei familiari con figli, giovani e persone fragili.

Risorse e Durata

La legge ha carattere sperimentale per il 2025 con uno stanziamento totale di 550.000 euro così ripartiti: 20.000€ per informazione e sensibilizzazione, 100.000€ per strumenti informa-

tici, 30.000€ per azioni preventive, 400.000€ per interventi di sostegno.

2. Sintesi del Disegno di Legge Senato n. 434/2025 sulla Tutela Anticipatoria della Crisi da Sovraindebitamento

Il Parlamento italiano sta esaminando una proposta di legge nazionale per rafforzare la prevenzione e la gestione delle crisi da sovraindebitamento, introducendo strumenti innovativi di tutela anticipatoria per i debitori.

Finalità e Campo di Applicazione

Il disegno di legge mira a rafforzare la tutela dei soggetti debitori attraverso un sistema integrato di servizi di consulenza sul debito e strumenti di valutazione preventiva della capacità di rimborso, con l'obiettivo di evitare la perdita di reddito e patrimonio. Si applica a tutti i soggetti non assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle del sovraindebitamento.

Strumenti Innovativi

Piattaforma "Debito sostenibile": sistema telematico gestito da Banca d'Italia che fornisce un quadro completo delle posizioni debitorie e rilascia certificazioni di rating per valutare la solvibilità del richiedente credito.

Organismi di consulenza sul debito: nuovi enti che devono essere costituiti dagli attuali Organismi di Composizione delle

Bilancio familiare: strumento di autovalutazione disponibile tramite App IO per aumentare la consapevolezza sui mezzi finanziari disponibili e i limiti di spesa sostenibili.

Tutela dell'Abitazione Principale

Particolare attenzione è dedicata alla protezione dell'unica abitazione di proprietà attraverso:

• Procedure di ristrutturazione del debito assistite quando si verificano tre rate consecutive di inadempimento

• Possibilità di accordi giudiziali con i creditori supportati da organismi specializzati

• Accesso al **"Fondo salva casa"** per ottenere garanzie sui finanziamenti necessari alla ristrutturazione

Struttura Organizzativa

Il sistema prevede l'iscrizione degli enti del Terzo settore che erogano consulenza sul debito in una sezione speciale dell'albo unico dei consulenti finanziari, con requisiti specifici di indipendenza e professionalità stabiliti dal Ministero dell'Economia.

Risorse Finanziarie

La proposta prevede uno stanziamento complessivo di **250,2 milioni di euro annui** a partire dal 2026, così ripartiti:

• 200 milioni per il "Fondo per la tutela anticipatoria della crisi da sovraindebitamento"

• 50 milioni per il "Fondo salva casa"

• 200.000 euro per la piattaforma “Debito sostenibile”

Copertura Finanziaria

I fondi derivano dall’aumento delle aliquote sui giochi d’azzardo: prelievo erariale unico sulle slot machine (19,25% e 6,25%), ritenute su vincite del lotto (8,25%) e altri giochi (12,25%), stabilendo un collegamento diretto tra attività che possono generare sovraindebitamento e risorse per la sua prevenzione.

La legge introduce un approccio sistemico e preventivo al fenomeno del sovraindebitamento, potenziando gli strumenti di early warning e creando una rete territoriale di supporto specializzato.

Bibliografia e Sitografia

Bibliografia

- UFFICIO STUDI ASSOCIAZIONE LIBERI DAL DEBITO, Rapporto Annuale Sul Sovra indebitamento;
- https://www.linkiesta.it/2024/03/salario-minimo-milano-londra/
- Polis Lombardia: L'impatto occupazionale della logistica in Lombardia – Giugno 2019: https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/613b83bf-9968-4b04-a510-46c1a3fa7b-3b/L%27impatto+occupazionale+della+logistica+in+Lombardia+-+giugno+2019_revCLA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-613b83bf-9968-4b04-a510-46c1a3fa7b3bmLwl7kR

Sitografia

- https://www.liberidaldebito.org
- Osservatorio sul Debito Privato, Università Cattolica: https://organismi.unicatt.it/odp-home
- Think Tank Tortuga: https://www.tortuga-econ.it

Centro Studi Circolo Caldara
Via De Amicis, 17 Milano
www.circolocaldara.com
www.caldarapapers.it
Contatti e Info: centrocaldara@gmail.com

C21.
Centro per la ricerca sull'innovazione
economica e sociale. S.c.
Via Volga, 129. Bari. info@crise21.it