

**Programma 2024/2025**  
**delle attività di prevenzione, contrasto e composizione delle**  
**crisi da sovraindebitamento in attuazione**  
**della LR 28/2019 e s.m.i.**

**1. Premessa**

**1.1 Definizione di "sovraindebitamento"**

**1.2 Descrizione del contesto**

**1.3 Normativa nazionale**

**1.4 Rilevazione dati OCC**

**1.5 Normativa regionale e finalità**

**2. Obiettivi prioritari e azioni per il finanziamento di iniziative finalizzate al contrasto e alla composizione delle crisi da sovraindebitamento**

**2.1 Obiettivi**

**2.2 Azioni**

**2.3 Destinatari**

**2.4 Risorse**

**1.**

**PREMESSA: DEFINIZIONE DI "SOVRAINDEBITAMENTO", DESCRIZIONE DEL CONTESTO, NORMATIVA NAZIONALE, RILEVAZIONE DATI OCC, NORMATIVA REGIONALE E FINALITÀ**

**1.1 Definizione di "sovraindebitamento"**

Per "sovraindebitamento" s'intende la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente (art.6, c.2, L. 3/2012).

Con il presente documento la Regione Emilia-Romagna si propone di programmare misure di prevenzione e contrasto ai fenomeni di sovraindebitamento che affliggono persone e piccole-medie imprese del territorio regionale, con l'intento di contrastare un fenomeno che, pur risultando difficilmente quantificabile e identificabile, rileva, inoltre, come potenziale sintomo di un'attività sommersa rivolta al mercato illecito dell'usura.

**1.2 Descrizione del contesto**

Il sovraindebitamento del debitore civile è un fenomeno in crescita a livello mondiale e nazionale, riconducibile a diversi fattori, come la recessione economica, che dalla crisi finanziaria del 2007

ha prodotto i suoi effetti su consumatori e famiglie, la globalizzazione, il consumismo, la perdita del lavoro, che influiscono con effetti negativi, a livello economico, sociale e psicologico degli individui.

Tutti gli Stati occidentali e la maggior parte di quelli dell'Unione europea, a seguito dell'inasprimento del fenomeno, hanno adottato delle normative per prevenire situazioni di sovraindebitamento e per offrire al consumatore percorsi di uscita dalla sua posizione debitoria e dalle conseguenze peggiorative a cui può andare incontro.

L'evoluzione storica che ha portato il legislatore italiano ad intervenire nel 2012 in materia di sovraindebitamento, colmando peraltro una lacuna normativa che vedeva l'Italia fortemente in ritardo rispetto ai Paesi dell'Unione Europea, registra un cambio di prospettiva nel momento in cui l'attenzione nei confronti del debitore (imprenditore non fallibile, ossia non soggetto alle procedure fallimentari ordinarie come il libero professionista o l'impresa no profit ad es.) assume una valenza sociale, rilevata anche l'ampiezza del fenomeno, considerato non più autore colpevole della sua insolvenza, bensì soggetto "debole" nei confronti del quale attivare degli strumenti per il suo reinserimento a pieno titolo nel sistema economico e produttivo, nonché per prevenire il ricorso al mercato dell'usura.

La sovrapposizione tra una posizione economica difficile e il progressivo isolamento sociale possono portare a forme di esclusione, innescando nei soggetti che ne sono vittime la perdita del senso di appartenenza ad una comunità, con gravi conseguenze ricadenti sull'intero sistema economico e di welfare.

A livello nazionale si registra una tendenza generale all'impovertimento, con un peggioramento degli indicatori di povertà assoluta, che secondo i dati ISTAT ha colpito nel 2023 il 9,8 per cento della popolazione, raggiungendo livelli mai toccati in precedenza, per un totale di 2 milioni 235 mila famiglie e di 5 milioni 752 mila individui in povertà, e che ha visto ridursi il tasso di risparmio lordo delle famiglie consumatrici dal 7,8 del 2022 al 6,3 per cento del 2023. In Emilia-Romagna, dove si rilevano livelli di minore impoverimento rispetto al dato nazionale considerando la percentuale di residenti che vive in famiglie a rischio di in povertà o esclusione sociale relativa, nondimeno emergono elementi di peggioramento delle condizioni economiche, sia in relazione alla capacità delle famiglie di arrivare a fine mese, sia rispetto alla contrazione della spesa per consumi, quest'ultima dovuta in particolare all'aumento dei prezzi che ha costretto le famiglie ad andare ad intaccare le risorse accumulate negli anni.

Le situazioni di fragilità e precarietà economica si sono accresciute in conseguenza della pandemia da covid-19, e i servizi sociali territoriali dal 2020 hanno cominciato a registrare un notevole aumento di nuove richieste di aiuto sia da parte di utenti storicamente fragili che di una nuova utenza prima mai conosciuta. Una conferma in tal senso viene anche dal report statistico nazionale 2023 di Caritas Italiana che, nel fotografare il lavoro di 2.855

Centri di Ascolto e servizi, dislocati in 205 diocesi (pari al 93,2% del totale) ha registrato nel corso del 2022 un ulteriore aumento, pari al 12,5%, del numero di assistiti (nel 2021 vi era già stato un incremento del 25% di persone che si erano rivolte per la prima volta ai servizi Caritas, di cui oltre il 60% rappresentato da italiani).

Alla flessione dei redditi si accompagna una tendenza generale e in crescita al sovraindebitamento della popolazione, accresciuta dagli effetti della pandemia sulle condizioni occupazionali, con perdite di posti di lavoro o mancati rinnovi di contratti, che hanno eroso redditi e risparmi di persone e famiglie con il conseguente ricorso a prestiti; la contrazione dei consumi ha influito, a sua volta, sul calo delle attività produttive con un aumento delle forme di indebitamento, aspetti sui quali si è innescata inoltre la crisi del sistema bancario con difficoltà a fronteggiare le richieste di credito.

### **1.3 Normativa nazionale**

Nel 2012 viene approvata la c.d. legge "salva suicidi" - Legge n. 3 del 2012, recante "Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento", aggiornata con il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs 12 gennaio 2019, n. 14, modificato con D.Lgs 17 giugno 2022, n. 83 e da ultimo, con D.Lgs. 6 dicembre 2023, n. 224) - che ha introdotto nel nostro ordinamento la procedura per la "composizione delle crisi da sovraindebitamento", con l'assistenza di organismi appositi (Organismi per la Composizione delle Crisi) e il controllo del giudice, per favorire l'accordo tra soggetti debitori e creditori nelle situazioni non riconducibili alle procedure concorsuali vigenti.

Con l'approvazione di questa legge, l'Italia si è allineata agli altri Paesi occidentali dedicando attenzione all'insolvente civile e a tutti i soggetti esclusi dalla legge fallimentare (l'imprenditore agricolo, l'imprenditore minore, il professionista, le start up innovative, gli insolventi e sovraindebitati civili, quali le persone fisiche senza partita iva, i dipendenti, i pensionati, i consumatori, gli enti privati non commerciali no profit, ecc..) e completando in tal modo le fattispecie astratte delle procedure concorsuali.

Per ricorrere alle procedure delle crisi di sovraindebitamento previste dalla legge n. 3/2012 la situazione di insolvenza del debitore si caratterizza per un indebitamento superiore alle proprie disponibilità finanziarie, non risolvibile attraverso normali accordi con i creditori. Il procedimento si svolge sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, con l'assistenza di un "Gestore della crisi", nominato presso un Organismo di composizione della crisi (OCC), vero cardine della procedura. Il Gestore della crisi è la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione

della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore (DM 202/2014 art.2, c.1, lett. f).

La finalità perseguita è quella di permettere al debitore la possibile cancellazione dei debiti pregressi, riacquistando un ruolo attivo nell'economia, ripartendo da una situazione non debitoria attraverso pagamenti anche parziali, o dilazionati, liquidazioni in tutto o in parte del proprio patrimonio.

Con essa s'introduce di fatto nel nostro ordinamento il concetto di "seconda possibilità" per tutti quei soggetti "deboli", che, a certe condizioni e prima tra tutte quella di non aver determinato il proprio sovraindebitamento in modo colpevole, possono uscire dal carico dell'indebitamento e riacquistare un ruolo attivo nell'economia. *Fresh start*, ossia, ripartire da zero è il modo in cui vengono chiamate le procedure di sovraindebitamento nei Paesi anglosassoni, primi ad aver introdotto nei propri ordinamenti norme specifiche sulla disciplina di procedure per risolvere le situazioni di sovraindebitamento. Significa nuova partenza, ovvero avere la possibilità di lasciarsi definitivamente alle spalle l'esperienza del sovraindebitamento e ottenere una seconda opportunità attraverso la liberazione dai debiti.

Il Decreto ministeriale n. 202 del 2014 ha istituito e regolamentato il registro degli Organismi deputati alla gestione della crisi da sovraindebitamento (OCC) che svolgono un ruolo fondamentale in queste delicate procedure. L'OCC è un ente terzo, imparziale e indipendente al quale ciascun debitore, tra quelli legittimati, può rivolgersi per attivare una procedura di composizione della crisi tra quelle previste dalla legge (concordato minore - ristrutturazione dei debiti del consumatore - liquidazione controllata), al fine di far fronte all'eccessiva esposizione debitoria con i propri creditori e ottenere l'esdebitazione, ossia la liberazione dai debiti.

Con la revisione introdotta dal D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, il c.d. Codice della crisi d'impresa, sono state semplificate le procedure della precedente disciplina per promuovere il ricorso alle procedure delle crisi di sovraindebitamento e tutelare meglio il debitore; il nuovo codice è entrato in vigore il 15/07/2022.

#### **1.4 Rilevazione dati OCC**

Gli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento (OCC) sono enti deputati per legge alla gestione delle crisi da sovraindebitamento, dotati delle competenze professionali necessarie ad accompagnare i soggetti in difficoltà, debitori e consumatori, nella predisposizione della proposta di composizione della situazione debitoria, attraverso le procedure previste dal Capo II della legge 27 gennaio 2012, n. 3. La normativa nazionale prevede la costituzione degli OCC presso enti pubblici quali gli Ordini professionali, le Camere di Commercio, il segretariato sociale costituito ai sensi dell'[articolo 22, comma 4, lettera a\), della legge 8 novembre 2000, n. 328](#) ed inoltre presso Comuni, Province,

Città Metropolitane, Regioni, Istituzioni Universitarie pubbliche. Essi svolgono, altresì, attraverso i propri sportelli informativi un'importante attività di ascolto e supporto dei soggetti indebitati, che ha assunto crescente rilevanza negli ultimi anni, a causa della tendenza diffusa nella popolazione al sovraindebitamento determinata da diversi fattori, come detto sopra.

A livello nazionale, secondo i dati diffusi da DG-STAT del Ministero della Giustizia, al 31/12/2022 risultavano iscritti al registro online degli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento 364 uffici, con un incremento del 12% rispetto a quelli iscritti (324) nel 2021. Nel 2022 sono state presentate agli OCC 7.135 istanze, in costante aumento rispetto agli anni precedenti (+25% rispetto al 2021).

Il ricorso alle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento è più diffuso nei distretti giudiziari del nord (52%), seguono quelli del sud e isole (33%) e infine quelli del centro Italia (15%).

Di seguito i dati nel dettaglio:

OCC	2020	2021	2022
uffici	n. 281	n. 324	n. 364

Alla crescita degli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento corrisponde un aumento delle pratiche da essi gestite, così schematizzate per gli anni 2021 e 2022:

anno	Pratiche gestite	derivate dall'anno precedente	aperte nell'anno
2021	7.770	2.064	5.706

L'esito delle pratiche complessivamente gestite nel 2021 si è così definito:

- il 62% delle istanze sono state assegnate ad un procedimento;
- l'8% delle istanze sono state archiviate prima dell'assegnazione della pratica al gestore, o perché il debitore ha rinunciato ad iniziare la procedura o perché sono stati riscontrati subito elementi d'inammissibilità;
- il 30% delle istanze non risulta, al 31 dicembre 2021, attribuito ancora ad un procedimento di composizione della crisi.

anno	Pratiche gestite	derivate dall'anno precedente	aperte nell'anno
2022	9.442	2.307	7.135

L'esito delle pratiche complessivamente gestite nel 2022 si è così definito:

- il 63% delle istanze sono state assegnate ad un procedimento;
- il 6% delle istanze sono state archiviate prima dell'assegnazione della pratica al gestore, o perché il debitore ha rinunciato ad iniziare la procedura o perché sono stati riscontrati elementi d'inammissibilità;
- il 31% delle istanze non risulta, al 31 dicembre 2022, attribuito ancora ad un procedimento di composizione della crisi.

Rispetto al 2021, nel 2022 la scelta di indirizzamento del gestore verso la procedura della crisi di sovraindebitamento si è spostata dalla ristrutturazione del debito del consumatore (36%) alla liquidazione controllata (47%)<sup>1</sup>.

Nel 2022 il ricorso alle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento è stato più diffuso nei distretti giudiziari del nord (52%), seguono quelli del sud e le isole (33%), e infine quelli del sud Italia (15%).

Altri dati di dettaglio rispetto alla scelta della procedura di composizione della crisi nel territorio nazionale:

- *ristrutturazione dei debiti del consumatore*: i distretti di Roma (217), Bologna (225) e Napoli (307) sono quelli che hanno registrato il numero più alto di iscrizioni, a livello nazionale, alla procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore. Questa è l'unica procedura prevista per il consumatore, che può presentare una proposta di piano di ristrutturazione dei debiti che indichi tempi e modalità di soddisfazione delle obbligazioni assunte, sui quali i creditori possono presentare eventuali contestazioni ma è il tribunale che decide il limite di pagamento dei crediti; è previsto un regime penalizzante per il creditore che ha provocato la situazione di sovraindebitamento, o ha contribuito ad aggravare in modo colpevole la condizione del debitore, inibendogli la presentazione di osservazioni o reclamo in occasione dell'omologa da parte del tribunale; ai fini dell'esdebitazione viene valutato il comportamento meritevole del debitore;

- *concordato minore*: le iscrizioni al concordato minore si sono concentrate nei distretti giudiziari centrali e del nord, con Bologna (111), Venezia (116), Roma (142), Bari (70), l'Aquila (63). A questa procedura può ricorrere solo il debitore non consumatore (il professionista, l'imprenditore minore, l'imprenditore agricolo, le start-up innovative), che può continuare la propria attività professionale o imprenditoriale, in essa i creditori sono chiamati a votare sul piano di rientro dei crediti, che può soddisfarli anche in parte basta che si raggiunga la maggioranza dell'accordo, e l'esdebitazione avviene in modo diretto senza valutazione della correttezza del debitore;

- *liquidazione controllata*: le iscrizioni sono nettamente superiori al nord, in particolare i distretti di Venezia, Bologna, Brescia e

---

<sup>1</sup> Il gestore preferisce risolvere direttamente la crisi tramite la liquidazione, il cui piano di gestione ha una probabilità maggiore di essere ammesso dal Giudice.

Milano hanno registrato le maggiori iscrizioni (292). Al sud e nelle isole spiccano i distretti dell'Aquila (97), Bari (73), Catania (68), Lecce (67).

A questa procedura possono ricorrere entrambe le categorie di debitori (consumatori e piccole-medie imprese) ed è strutturata sullo schema del fallimento, aprendosi con la nomina di un liquidatore da parte del tribunale, proseguendo con l'accertamento del passivo e la liquidazione dell'attivo; per ottenere l'esdebitazione il debitore deve dimostrare di essere meritevole per i comportamenti assunti sia prima sia durante la procedura.

Complessivamente il 61% dei procedimenti si è concluso con sentenza di ammissione, il 33% con la rinuncia da parte del debitore a continuare l'iter dell'istanza o con la chiusura d'ufficio da parte dell'OCC, il 6% con una dichiarazione di non ammissibilità della domanda.

Anche a livello regionale dell'Emilia-Romagna si evidenzia una tendenza degli accessi in costante crescita, come si desume dai dati del triennio 2021-2022-2023 forniti dall'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti contabili e dall'Ordine degli Avvocati, che nei propri OCC gestiscono un numero assai significativo di pratiche:

ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI e degli ESPERTI CONTABILI		ORDINE DEGLI AVVOCATI		TOTALE
anno di riferimento	domande ricevute / procedure	anno di riferimento	domande ricevute / procedure	DOMANDE RICEVUTE NEL TRIENNIO
2021	178	2021	183	361
2022	243	2022	226	469
2023	294	2023	324	618
<i>totale</i>	<i>715</i>		<i>733</i>	<i>1.448</i>

Secondo i dati esposti e considerato un campione significativo riguardante circa la metà delle domande presentate agli OCC si rileva che la maggior parte è presentata da uomini, mentre le donne rappresentano ancora la minoranza, sebbene in aumento. Tra le tipologie di "debitori" una quota residua è rappresentata da imprese individuali, società di persone, società di capitali, società agricole e altri enti, ma la netta prevalenza è costituita da persone fisiche. La fascia d'età maggiormente rappresentativa dei debitori è quella compresa tra i 50 e i 60 anni, con un'età media di 53 anni per le donne e di 54 anni per gli uomini.

Nella nostra regione, da una rilevazione recente, risultano iscritti al registro nazionale degli Organismi deputati alla gestione della crisi da sovraindebitamento poco più di una ventina di OCC, riconducibili agli Ordini degli Avvocati, dei Commercialisti ed Esperti contabili, Camere di Commercio, una Provincia, altri enti.

Gli OCC costituiti svolgono attività di assistenza nelle procedure di sovraindebitamento, corsi di aggiornamento per i "gestori" e formazione per enti locali, aziende di servizi alle persone, associazioni e altri enti presso i quali sono attivi sportelli informativi e di preistruttoria.

Dalle analisi di dati, riguardanti l'accesso alle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento e da interlocuzioni con gli EE.LL. e gli OCC forensi e degli Ordini dei Commercialisti ed Esperti contabili dell'Emilia-Romagna emerge, tanto una generale criticità relativa alla percezione di una scarsa conoscenza circa le possibilità di soluzione delle crisi da sovraindebitamento previste dalla legge, quanto una esigenza relativa alle attività di formazione da parte dei diversi servizi di prossimità, punti di accesso nei territori dei servizi alla persona.

### **1.5 Normativa regionale e finalità**

La Legge n. 3/2012 si applica su tutto il territorio nazionale e prevede delle procedure uniformi per la composizione della crisi da sovraindebitamento. Le Regioni hanno potestà d'intervenire con proprie leggi sulla materia, nel rispetto della legge nazionale, e l'Emilia-Romagna nel 2019 ha adottato la legge regionale 29 novembre 2019, n. 28 "MISURE REGIONALI PER LA PREVENZIONE, IL CONTRASTO E LA SOLUZIONE DEI FENOMENI DI SOVRAINDEBITAMENTO", che ha introdotto importanti misure di sostegno e prevenzione per i soggetti in crisi da sovraindebitamento, modificata con L.R. n. 7/2024 "Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la Sessione europea 2024. Altri interventi di adeguamento normativo".

La recente modifica normativa ha previsto l'introduzione di nuove misure attivabili dalla Regione per promuovere il ricorso alla composizione delle crisi da sovraindebitamento e per delineare più concretamente i soggetti che nella realtà operano attivamente nei servizi informativi, di preistruttoria e istruttoria per il supporto ai debitori insolventi. Con essa è stata, altresì, prevista la norma finanziaria, necessaria a dare copertura ai nuovi oneri derivanti dall'applicazione della legge.

Secondo le finalità espresse dalla L.R. n. 28/2019 e s.m.i., la Regione Emilia-Romagna promuove e realizza azioni dirette a:

- sostenere campagne d'informazione e sensibilizzazione, nonché specifici corsi di formazione, sull'uso responsabile del denaro e sull'accesso consapevole al credito;
- favorire la composizione delle crisi da sovraindebitamento, a sostegno dei consumatori e dei debitori non soggetti né assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle

regolate nel capo II della legge 27 gennaio 2012, n.3 "Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento";

- promuovere e sostenere l'attivazione di sportelli di preistruttoria, e forme di agevolazione e assistenza gratuita per l'accesso ai servizi degli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento operanti in Emilia-Romagna;
- favorire il reinserimento sociale e occupazionale delle persone interessate da crisi da sovraindebitamento, a seguito della sua composizione;
- favorire, mediante la concessione di contributi a Enti locali, altri soggetti pubblici, soggetti privati, soggetti del Terzo settore la realizzazione delle azioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di sovraindebitamento con l'obiettivo di evitare situazioni di povertà per i debitori sovraesposti e, nel contempo, favorire il recupero dei crediti.

## 2.

### **OBIETTIVI PRIORITARI E AZIONI PER IL FINANZIAMENTO DI INIZIATIVE FINALIZZATE AL CONTRASTO E ALLA COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO**

#### **2.1 Obiettivi prioritari**

La nuova previsione dell'art.1, comma 2 lett. e) della LR 28/2019, introdotta con L.R. 7/2024, di cui sopra, amplia il novero delle misure attivabili dalla Regione per promuovere il ricorso alla composizione delle crisi da sovraindebitamento, considerato che l'accesso a tali procedure avviene attraverso l'attività svolta dagli sportelli di composizione delle crisi presso gli OCC accreditati esistenti e dagli sportelli informativi e di preistruttoria presso Enti Locali, Ordini degli Avvocati, Ordini dei Commercialisti e degli Esperti contabili, Camere di commercio, altri organismi. L'orientamento che s'intende perseguire corrisponde alla priorità di diffondere, innanzitutto, attraverso i punti informativi esistenti, la conoscenza degli strumenti di tutela e di assistenza che possono essere attivati in favore dei soggetti indebitati, quanto a quella di far emergere possibilità di collaborazione tra i soggetti istituzionalmente competenti. In tal senso, infatti, la previsione risulta, peraltro, funzionale a valorizzare la nascita di una rete regionale dei punti qualificati di assistenza e per favorire, inoltre, la potenziale messa a sistema di un modello regionale che condivida metodi, regole e risultati coordinato nell'utilizzo delle risorse disponibili e nel monitoraggio del fenomeno, oggi in gran parte sommerso.

Ritenuto, pertanto, di avviare con un bando di finanziamento di progetti per le annualità 2024-2025 la prima applicazione della legge regionale, si considera necessario parallelamente realizzare una

campagna informativa in tutto il territorio regionale per diffondere la conoscenza sugli strumenti che la normativa prevede a tutela di privati, artigiani, commercianti, agricoltori, professionisti e tutti quei soggetti non fallibili che non riescono a fare fronte ai propri debiti; d'altra parte, s'intende favorire anche l'accessibilità a tali strumenti, ritenendo che i costi per la procedura a volte rappresentino un ostacolo per i debitori, come pure promuovere la qualificazione del personale che opera nei servizi informativi, di preistruttoria e sportelli OCC accreditati, con l'intento di delineare una rete dei servizi esistenti informata a principi condivisi.

S'intendono, inoltre, promuovere iniziative per la prevenzione delle crisi da sovraindebitamento e di educazione finanziaria, evitando per queste ultime la sovrapposizione con interventi di recente espansione a cura di altri soggetti (ad esempio Banca d'Italia e Poste Italiane), privilegiando un approccio adeguato alle finalità che si propone il legislatore regionale.

In tal senso si pone anche la recente [Direttiva UE 2023/2225](#) (CCD II), del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18/10/2023, che abroga la Direttiva 2008/48/CE, pubblicata il 30/10/2023 sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea e in vigore dal 19/11/2023, relativa ai contratti di credito ai consumatori, che si prefigge di aumentare il livello di protezione dei consumatori nell'accesso al mercato del credito al consumo contro pratiche di vendita aggressive, compresi anche i cd crediti minori (contratti con importo totale del credito inferiore a 200,00 euro fino a 100.000,00 euro), con diverse misure finalizzate alla prevenzione, contenimento e soluzione delle situazioni di sovraindebitamento del consumatore. Tra esse vengono previste a carico dei creditori: la promozione dell'educazione finanziaria del consumatore ovvero ad una gestione responsabile del debito, la verifica del verosimile adempimento del debito da parte del consumatore, l'obbligo di inserire nelle pubblicità dei contratti di credito un espresso avvertimento che metta in guardia il consumatore dagli effetti dell'assunzione di un debito, con un'attenzione precisa, quindi, non solo sugli aspetti legati alla massima informazione del consumatore sui rischi del prestito ma anche sulla necessità dei creditori di agire con consapevolezza per evitare di mettere in pericolo di sovraindebitamento il consumatore.

In questa prima applicazione della LR 28/2019 e s.m.i. ci si propone, pertanto, di perseguire i seguenti obiettivi prioritari:

- promuovere la conoscenza dei servizi che operano nel territorio regionale;
- agevolare il ricorso alle procedure per la composizione delle crisi da sovraindebitamento;
- favorire la qualificazione del personale dei servizi con approccio multidisciplinare;
- sensibilizzare all'uso consapevole del denaro e all'accesso consapevole al credito.

## 2.2 Azioni

L'attenzione nei confronti dei soggetti sovraindebitati è crescente e si evidenzia con interventi normativi di regolazione della materia a diversi livelli, europeo, nazionale e regionale.

A partire dagli anni '90 l'Unione Europea ha iniziato a pronunciarsi sulla materia del sovraindebitamento con la Risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee del 13 luglio 1992, sulle future priorità per lo sviluppo delle politiche di protezione dei consumatori, nella quale per la prima volta ci si soffermava sul tema del sovraindebitamento; con successivi interventi normativi europei, Parlamento e Consiglio sono intervenuti sulla materia dell'insolvenza e del sovraindebitamento riconoscendone una forte dimensione europea, sia rispetto al funzionamento dei mercati e dei servizi finanziari, sia rispetto alla dimensione di protezione dei debitori e consumatori. Si è già nominata la Direttiva UE 2023/2225, di recente adozione, sul credito al consumo per proteggere i consumatori dal sovraindebitamento e dai prestiti inadeguati, che si prefigge di realizzare una piena armonizzazione che garantisca a tutti i consumatori dell'Unione di fruire di un livello elevato ed equivalente di tutela dei loro interessi. La direttiva per la prima volta prevede a carico dei Paesi membri di adottare misure di prevenzione, contenimento e soluzione delle situazioni di sovraindebitamento del consumatore, obbligandoli entro il 20/11/2025 a recepire la normativa con disposizioni legislative e regolamentari.

Tra le novità che la direttiva introduce rileva, peraltro, la previsione dell'art 812, che stabilisce a carico delle normative

---

<sup>2</sup> "ART81 I consumatori che incontrano difficoltà nel rispettare gli impegni finanziari assunti possono beneficiare di un aiuto specializzato per gestire i propri debiti. Le difficoltà finanziarie riguardano un'ampia gamma di situazioni, ad esempio, tra le tante, il ritardo del rimborso del debito per oltre 90 giorni. Lo scopo dei servizi di consulenza sul debito è quello di aiutare i consumatori che incontrano difficoltà finanziarie e guidarli nel rimborsare, per quanto possibile, i debiti in essere, mantenendo un tenore di vita decoroso e preservando la dignità. Tale assistenza personalizzata e indipendente può includere consulenza legale e in materia di gestione del denaro e del debito come pure assistenza sociale e psicologica. L'assistenza dovrebbe essere fornita da operatori professionali che non sono creditori, intermediari del credito, fornitori di servizi di credito tramite crowdfunding, acquirenti di crediti o gestori di crediti, e sono indipendenti da essi. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i servizi di consulenza sul debito forniti da operatori professionali indipendenti siano resi disponibili ai consumatori in modo diretto o indiretto e solo con spese limitate. In linea di principio, tali spese dovrebbero coprire solo i costi operativi e non imporre oneri non necessari ai consumatori che incontrano o potrebbero incontrare difficoltà nel rispettare i propri impegni finanziari. Ove possibile, i consumatori che incontrano difficoltà nel rimborsare i propri debiti sono indirizzati verso i servizi di consulenza sul debito prima che siano avviati procedimenti esecutivi. I servizi di consulenza sul debito dovrebbero essere facilmente accessibili ai consumatori, tenendo conto, ad esempio, del loro luogo di residenza e della loro lingua. Gli Stati membri rimangono liberi di mantenere o introdurre requisiti specifici per i servizi di consulenza sul debito. I creditori possono svolgere un ruolo nel prevenire il sovraindebitamento attraverso l'individuazione tempestiva e il sostegno dei consumatori che incontrano difficoltà finanziarie. Per tale motivo, i creditori dovrebbero dotarsi

nazionali di istituire "servizi di consulenza sul debito", i cd *debt advice*, centri con operatori professionali ed indipendenti di consulenza specializzata specificamente rivolta ai debitori in difficoltà. Anche la Banca d'Italia si è pronunciata sulla necessità d'introdurre tali servizi, puntando ad un modello di *debt advice* affidato al no profit, che può contare su una diffusa capillarità nel territorio e di competenze adeguate.

Le Regioni a loro volta concorrono alla regolazione della materia con normative sia a sostegno dello sviluppo produttivo, si vedano in tal senso, a titolo esemplificativo per la Regione Emilia-Romagna, le misure di sostegno per il microcredito per lo sviluppo delle attività di lavoro autonomo, libero professionale e di microimpresa in attuazione della L.R. 26/2017), sia a difesa del consumatore e delle famiglie, con finalità di prevenire situazioni di povertà, di progressivo isolamento ed emarginazione, nonché per evitare di cadere nel sommerso e ricorrere al mercato dell'usura.

Considerato il periodo temporale che ci separa dall'adeguamento dell'ordinamento italiano alla nuova direttiva europea, la Regione Emilia-Romagna intende, pertanto, con il presente programma, che costituisce prima applicazione alla L.R. 28/2019 e s.m.i., stabilire le azioni prioritarie per la prevenzione e il contrasto ai fenomeni del sovraindebitamento, coinvolgendo soggetti qualificati alla presentazione di progetti di iniziative capaci di concorrere alla costruzione di un modello regionale da sviluppare e rafforzare attraverso un percorso destinato a consolidarsi per tappe successive nel solco dell'evoluzione normativa.

Le azioni da finanziare potranno configurarsi tra le seguenti:

- attività degli sportelli OCC per l'avvio gratuito delle procedure di composizione delle crisi;
- azioni orientate a promuovere la diffusione degli sportelli informativi sul sovraindebitamento e di preistruttoria per l'accesso gratuito dei debitori con maggiori difficoltà a fruire di un'adeguata consulenza in materia;
- qualificazione e messa in rete dei servizi;
- attività formative per il personale dei servizi;
- iniziative per la prevenzione delle crisi da sovraindebitamento;
- attività di educazione finanziaria rivolte alla popolazione regionale;
- azioni orientate al raccordo con iniziative sostenute da fondi EU per il reinserimento sociale e occupazionale delle persone interessate da crisi di sovraindebitamento.

---

*di procedure e politiche per l'individuazione di tali consumatori al fine di garantire che essi possano essere efficacemente indirizzati verso servizi di consulenza sul debito facilmente accessibili."*

### 3. Destinatari

Le misure di finanziamento che s'intendono assegnare con apposito bando di finanziamento a valere per le annualità 2024-2025, sono destinate a progetti di iniziative in materia di sovraindebitamento, così come sopra indicate nel paragrafo 2.2 Azioni, presentati da enti qualificati operanti nel territorio emiliano-romagnolo, che verranno definiti con proprio successivo atto di approvazione del bando di finanziamento. Le ricadute di tali iniziative saranno, pertanto, a beneficio della popolazione, dei singoli debitori e consumatori, dell'intera collettività.

### 4. Risorse

Le risorse messe a disposizione per gli anni 2024-2025 ammontano a € 400.000,00, di cui € 200.000,00 nel 2024 e € 200.000,00 nel 2025 e trovano copertura finanziaria sui capitoli relativi alla L.R. n. 28/2019 e s.m.i.

In fase di prima applicazione della L.R. 28/2019 e s.m.i., per le annualità 2024 e 2025, si ritiene in particolare di realizzare:

1. un **bando** per il finanziamento delle iniziative per il raggiungimento degli obiettivi indicati al paragrafo 2.1 per una spesa complessiva di **360.000,00 euro** del bilancio finanziario gestionale 2024-2026, anni di previsione 2024 e 2025, ripartita come segue:

- quanto a euro 180.000,00 per l'esercizio finanziario 2024;
- quanto a euro 180.000,00 per l'esercizio finanziario 2025;

2. una **campagna informativa** in tutto il territorio **regionale** per diffondere la conoscenza sugli strumenti che la normativa prevede a tutela di privati, artigiani, commercianti, agricoltori, professionisti e tutti quei soggetti non fallibili che non riescono a fare fronte ai propri debiti, per una spesa complessiva di **40.000,00 euro** del bilancio finanziario gestionale 2024-2026, anni di previsione 2024 e 2025, ripartita come segue:

- quanto a euro 20.000,00 per l'esercizio finanziario 2024;
- quanto a euro 20.000,00 per l'esercizio finanziario 2025.