

REGOLE EFFICIENTI: UN OSSIMORO PERFETTO? IL CASO DEL CREDITO ALLE FAMIGLIE

Umberto Filotto e Annalisa Ferrari^(*)

1. PREMESSA

... e allora Rashid pensò “sulla strada per Gondahar potrebbero esservi predoni e insidie, l’acqua potrebbe mancare e i cavalli morrebbero di sete, le focacce di tzaahar potrebbero essere divorate dai parassiti e i portatori ribellarsi e la nostra impresa si trasformerebbe in catastrofe”. E disse questi suoi pensieri; Amahad gli rispose “Porta con te le spade e guerrieri valenti, porta con te otri pieni di acqua di fonte, porta con te il seme di canfora che gli insetti aborriscono, porta con te denari per placare i ribelli”. Ma Fatma gli disse “I guerrieri potrebbero ribellarsi, e il verme gradual rendere imbevibile l’acqua, la canfora potrebbe germinare, il denaro attirare i predoni. Scegli invece la strada più saggia, i compagni migliori, i cavalli più robusti, i portatori più fedeli. E così arriverai a Gondahar, ai suoi eterni giardini, e la tua impresa sarà gloriosa per te e fonte di vita per tutti.

Asdan “Le cronache” Libro III, verso 121

Il brano citato¹ serve a mettere sul tavolo il problema del quale ci occuperemo in queste pagine: quanto ampia, quanto dettagliata, quanto “preventiva” deve essere la normativa? È possibile, e opportuno, disegnare un quadro di regole che non si limiti a tracciare rigorose linee generali ma si diffonda sui dettagli più minuti e che tenti di traguardare la situazione corrente proiettandosi in un futuro eventuale, ancorché possibile?

Se posto in termini generali il tema è evidentemente molto, troppo, ambizioso; per ricondurlo a dimensioni maneggevoli occorre sezionarlo e prenderne in esame una piccola porzione. In queste pagine esso viene affrontato con riferimento alla disciplina del credito alla famiglia: la scelta del tema è ovvia per chi scrive, ma non

^(*) Il lavoro è il risultato di riflessioni comuni; in ogni caso la stesura dei parr. 1, 2, 3, 4 e 8 è attribuibile a Umberto Filotto, quella dei parr. 5, 6 e 7 ad Annalisa Ferrari.

¹ Il brano non è forse notissimo, ma chi conosce l’Autore non avrà difficoltà a individuare l’origine.

CONSUMATORI

ho dovuto (più di tanto) imporla alla mia co-autrice in quanto esso risulta particolarmente ricco di possibili sfaccettature e chiavi di lettura. In questa questione, infatti, giocano aspetti che ricadono in una sfera di competenza squisitamente politica quali quelli attinenti l'equità, la redistribuzione delle risorse e la difesa dei diritti, temi economici che riguardano l'efficienza del mercato del credito e le prospettive di sviluppo dell'economia; non si possono poi ignorare profili culturali tanto profondi quanto delicati e complessi che attengono al rapporto tra persone, le loro scelte di vita e di consumo, il rapporto con il credito e con la banca. Un'altra ragione per la quale il tema è particolarmente stimolante è che il credito alla famiglia è stato destinatario di importanti interventi normativi e che altri se ne preparano a breve; vi è dunque materiale abbondante e recente sul quale sviluppare una serie di riflessioni. Infine, ma non da ultimo, si è avuta l'opportunità di accedere al ricchissimo patrimonio informativo del principale Sistema di Informazione Creditizia italiano; questo ha consentito di fondare su solide basi empiriche alcune considerazioni e riflessioni di *policy*. Le fattispecie normative su cui ci si soffermerà saranno quella, ormai assestata, della disciplina europea sul credito ai consumatori 2008/48/Ce e quella, in divenire, delle iniziative in materia di sovraindebitamento.

2. È NECESSARIA LA TUTELA DEI CONSUMATORI?

La scelta dell'argomento impone di richiamare, per memoria ma anche per riconoscerne la fondatezza, le ragioni dell'intervento normativo a tutela dei diritti dei consumatori. La letteratura in materia è vastissima e concorde nell'indicare che in una società di mercato la bilancia del potere negoziale tenderebbe inesorabilmente a pendere a favore del professionista la cui competenza, organizzazione, concentrazione di forza economica, è infinitamente superiore rispetto a quella del singolo consumatore. Ugualmente vi è consenso riguardo al fatto che questa situazione è del tutto inopportuna non soltanto per evidenti ragioni di giustizia ed equità, ma anche perché compromette gravemente l'efficiente funzionamento del mercato. Se anche si fosse del tutto indifferenti alle possibilità di una parte forte di prevaricare rispetto a quella debole, di imporre scelte negative o comunque non ottimali per il suo benessere, non si può ammettere che il danno vada oltre il caso singolo, o una pluralità di singoli casi; lo squilibrio negoziale fra domanda e offerta fa sì che esse si incontrino in un punto lontano dalla frontiera efficiente con conseguente misallocazione delle risorse. Ne risulta compromesso il benessere generale e, in una prospettiva dinamica, la capacità del sistema di essere competitivo; finisce infatti per prevalere non il miglior produttore ma semplicemente quello più spregiudicato.

Per questo si rende necessario l'intervento del legislatore che, da un lato si attiva per temperare specificamente la condizione di svantaggio nella quale si trova il consumatore, per esempio imponendo la produzione forzata di informazioni che spontaneamente non risulterebbero disponibili, dall'altro crea meccanismi compensativi a suo favore, o sanzionatori per il professionista, che riequilibrino la condizio-

ne di svantaggio del primo rispetto al secondo². Non è necessario dilungarsi ulteriormente su questo aspetto né approfondirlo per dimostrare la fondatezza dei presupposti appena descritti; sul punto vi è quasi unanime consenso che comprende, per quello che vale, anche chi scrive. Gli aspetti sui quali si vuole sviluppare una riflessione più approfondita sono quindi altri.

L'intervento normativo in esame ha più di una motivazione e più di un obiettivo³. In primo luogo, e in modo evidente, esso ha finalità in un certo senso perequative in quanto evita che vi sia un indebitto, ma comunque eccessivo, arricchimento di una parte rispetto a un'altra; per questo ricade in una sfera decisionale classicamente politica, cui competono le decisioni di redistribuzione. Vi è tuttavia, come è stato ricordato, una seconda ragione per intervenire e questa attiene l'efficienza dei mercati; qui competenza è tipicamente tecnica ed economica. Nella misura in cui si ritengono i mercati, sia pur opportunamente disciplinati, meccanismi capaci di allocare le risorse in modo Pareto efficiente, le due prospettive finiscono per coincidere; la dicotomia dovrebbe quindi essere solo apparente e ulteriormente superata per via del fatto che la duplice natura dell'intervento si replica sul piano degli strumenti: essi sono necessariamente giuridico legislativi ma devono (o dovrebbero) essere guidati da principi e logiche economiche. Nel migliore dei mondi possibili, quindi, la calibratura dei meccanismi di mercato serve a conseguire obiettivi di efficienza e di equità, contemperando giustizia e merito. Ma accade realmente così?

3. DIRITTO, ECONOMIA E POLITICA: UN EQUILIBRIO DIFFICILE (MA NECESSARIO)

Il solo fatto di essersi posti la domanda fa capire che il nostro compagno di viaggio non è il buon vecchio Pangloss; per la verità l'impressione è che quando si parla di consumatori vi sia una netta prevalenza della prospettiva squisitamente politica e della tecnica giuridica mentre la considerazione degli aspetti economici e l'utilizzo delle relative logiche e strumenti di analisi e intervento finiscono inevitabilmente soffocati⁴.

Riprendendo il tema specifico del quale ci si occupa in queste pagine la questione è particolarmente vera; ciò significa che nella normativa in materia di tutela dei consumatori che utilizzino strumenti di credito, prevalgono considerazioni di carattere politico, alte e più immanenti, e si utilizzano approcci che sono raffinati sul

² Con riferimento al settore dei servizi finanziari si pone il problema del soggetto a cui deve essere affidata la tutela; da un lato infatti occorre che essa sia assicurata in modo efficace, dall'altro è necessario che essa sia resa compatibile con le esigenze che presenta la vigilanza finalizzata ad assicurare la stabilità del sistema. Sul tema si veda Mandani Schooner (2005).

³ Llewellyn (1999).

⁴ Sul tema del rapporto tra processo normative ed economia si vedano Parisi (2004); Hoffman, O'Shea (2002).

CONSUMATORI

piano giuridico ma spesso rudimentali dal punto di vista economico. Al di là del fatto che da sempre le leggi le scrivono i giuristi e le votano i politici e che dunque la circostanza non dovrebbe sorprendere più di tanto, l'affermazione è forte e dunque richiede di essere dimostrata; questo avverrà proprio con riferimento agli interventi di cui si accennava poc'anzi ma prima di ciò è utile domandarsi le ragioni del dominio dell'approccio politico legislativo rispetto a quello economico.

La prima ragione è che quando si tratta il tema del consumatore si tocca un interesse debole ancorché straordinariamente diffuso. Il tema dunque è poco interessante per l'economia che non è tenuta a essere, e infatti non è, spontaneamente democratica. La seconda ragione è che poiché si parla di diritti e della loro ineguale distribuzione la questione è molto interessante, per lo meno su un piano teorico, per i giuristi mentre è quasi inconcepibile per gli economisti, per lo meno per quelli neoclassici, per i quali vige l'assioma dell'omogeneità dei decisori economici, cioè degli individui. E infatti mentre negli studi giuridici si è sviluppato un filone che tratta dei diritti del consumatore, nell'economia classica non viene riconosciuta alcuna specifica funzione o qualifica ai consumatori intesi come collettività.

Il problema del bilanciamento tra diritto ed economia è tutto fuorché puramente accademico né interessa per astratte ragioni di equilibrio culturale; il punto è che è indispensabile che nella normativa si realizzi la saldatura tra obiettivi e regole del modello economico prescelto; se dunque la cornice è quella di un'economia di mercato le norme dovrebbero essere coerenti con i meccanismi che in questo contesto presidiano l'allocatione delle risorse a pena non solo di inefficienze gravi ma di costose schizofrenie nel sistema di regole.

Prima di passare alle questioni di dettaglio vi è un altro tema di carattere generale che occorre mettere a fuoco; non soltanto occorre che vi sia coerenza tra normativa e principi economici: occorre anche che la normativa sia economica, vale a dire, efficiente. La tendenza a una spontanea ipertrofia dei sistemi giuridici è, per molti aspetti, del tutto biologica; i fenomeni naturali, gli organismi viventi, le scuole di pensiero, hanno per precetto biblico l'imperativo categorico di replicarsi, di crescere e moltiplicarsi. Perché dunque le norme dovrebbero fare eccezione?

3.1 *La better regulation*

Il problema della possibile ridondanza della normativa è stato posto molto tempo fa e può essere collocato a valle del processo di privatizzazione e delegificazione che caratterizza la politica degli anni Ottanta negli Stati Uniti e nel Regno Unito in particolare⁵. Se doveva esserci "meno Stato e più mercato" era chiaro che per lasciare spazio alle leggi di quest'ultimo quelle del primo dovevano ridurre il proprio raggio d'azione e la propria capacità di penetrazione e di condizionamento dei meccanismi economici. La posizione era connotata in senso ideologico, così come specularmente lo

⁵ Boyfield (2006).

era quella precedente che negava la razionalità e soprattutto ogni possibile equità, sia pur in forma debole, del mercato. In ogni caso la furia iconoclasta del thacherismo e del reaganismo pur nella sua brutalità ebbe il pregio di mettere in discussione la necessità di intervenire legislativamente, comunque e a prescindere, per modellare la società e l'economia, negandone a priori ogni capacità di autoregolamentazione.

Come sempre accade, abbattuto l'*ancien regime* e passata l'ondata rivoluzionaria con tutte le sue brutalità e assoluti ideologici, sulla battaglia restano gli elementi di rinnovamento che essa porta con sé: in questo caso il contributo è stato quello di collocare la produzione di nuove norme in una prospettiva nuova che, utilizzando un termine di un ottimismo quasi ingenuo (o forse di astuto cinismo commerciale), è stata definita di *better regulation*. Proprio perché è generico il termine può voler dire molte cose, tuttavia, in estrema sintesi, rimanda al principio per il quale il legislatore deve rispettare principi di efficienza ogni volta che si appresta a emanare nuove norme; ciò significa:

- domandarsi se l'intervento normativo è necessario;
- attivare un ampio processo di consultazione con gli *stakeholders*;
- chiedersi se i costi che la regolamentazione genera, diretti e indiretti (ossia in capo ai destinatari ma anche a soggetti meno immediatamente investiti dai provvedimenti) sono superati dai benefici (ovviamente costi e benefici non vengono pesati solo contabilmente ma se ne considera la rilevanza sociale);
- a questo scopo misurare l'impatto della regolamentazione di cui si sta considerando l'emanazione;
- valutare se non esistano soluzioni normative più leggere (codici di autodisciplina, sistemi di *soft law*, di *self regulation* o di *co-regulation*) ugualmente efficaci.

Sotto il profilo procedurale il rispetto dei criteri di *better regulation* impone necessariamente una serie di passaggi di valutazione e di misurazione il più noto e comune dei quali è rappresentato dalla realizzazione dei cd. studi d'impatto, ma che in termini più generali impone al legislatore di domandarsi sempre se il provvedimento che sta per assumere sia veramente necessario e se non si possano conseguire gli effetti sperati in modo meno invasivo. Al di là delle semplificazioni e delle inevitabili incongruenze, nonché delle difficoltà che insorgono quando si vogliono tradurre in pratica principi tanto nobili quanto apparentemente semplici, non vi è dubbio che questo approccio contemperato nel modo migliore possibile il perseguimento di obiettivi politici, le esigenze del mercato (che non viene né negato né, al contrario, idolatrato), l'utilizzo di strumenti giuridico normativi avanzati e non scontati.

Diffusosi in particolare in alcuni Paesi, il Regno Unito innanzitutto ma anche l'Olanda, l'approccio di *better regulation* è stato poi da questi promosso (o forse imposto) all'Unione europea⁶. Oltre al fastidio talora un poco sciovinista del legislatore nazionale nel vedersi imporre regole la cui genesi sfuggiva al suo controllo, il tentativo di temperare la fecondità normativa della Commissione e del Parlamento

⁶ Per quanto riguarda l'importanza e la diffusione dei principi di *better regulation* in Europa si vedano Radaelli (1998); Senden (2005); Wiener (2006).

CONSUMATORI

europeo, non aveva e non ha solo motivazioni meschinamente nazionalistiche ma ha ragioni più che legittime. Senza riprendere le argomentazioni spesso anacronistiche, non di rado ottuse, oppure miopemente egoistiche degli antieuropeisti non si può non riconoscere che la produzione normativa comunitaria ha una pericolosa tendenza a essere astratta e ipertrofica. Essa nasce in un contesto tendenzialmente tecnocratico, a cui si chiede di essere avulso dalle specifiche realtà di origine, di perseguire disegni generali e di tutelare principi di ordine superiore, a cui è dato l'incarico non di governare la realtà ma di realizzare un sogno e cioè l'unità europea. In più, banalmente, i funzionari di Bruxelles sono pagati per legiferare: stupisce dunque che lo facciano?

Ma se non opportunamente moderata questa spontanea tendenza a regolare e disciplinare avrebbe impaniato l'Unione in un groviglio inestricabile di norme poco compatibili fra di loro e ancor più incoerenti con la realtà degli Stati membri; senza intonare la consueta giaculatoria sul rischio di estinzione del formaggio di fossa e sull'assurdità del certificato di vaccinazione richiesto ai ghiottoni in migrazione, molto più seriamente un'eccessiva produzione di norme avrebbe seriamente compromesso le capacità europee di competere in un mercato globale. Così, a partire dall'agenda di Lisbona⁷ la valutazione della necessità di nuove norme e la misurazione della loro efficacia e dei loro costi potenziali è diventata la regola rispetto alla quale uniformarsi. La questione da considerare è se, al di là delle affermazioni di principio, questo sia stato realmente il criterio al quale si sono attenuti gli atti normativi.

3.2 La "specialità" dei consumatori

Abbandonando ora l'analisi del problema generale e venendo alle questioni che più direttamente ci interessano la risposta può essere solo limitatamente affermativa; in buona sostanza cioè, il legislatore, quando si è trattato di tutela del consumatore ha fatto uso molto ampio dei propri poteri normativi e molto parsimonioso degli strumenti di misura idonei a valutare l'impatto e l'efficienza delle nuove norme.

Prima di fornire evidenza di quanto affermato occorre riconoscere che vi sono eccellenti motivi che spiegano il comportamento eccezionale e per certi aspetti deviante rispetto alla regola generale. Il primo e più evidente motivo è che quando entrano in gioco i diritti dei consumatori la questione è per definizione fortemente politica: come si diceva in precedenza si tratta di un interesse diffuso, vi sono considerazioni di giustizia, prevale la tutela dei diritti, che appare evidente, rispetto all'interesse economico; riguardo a questo, si noti inoltre, che mentre è immediato percepire danni e vantaggi per le imprese e per i loro profitti, che possono ben essere sacrificati a favore di una maggior protezione dei cittadini, è molto meno facile cogliere come il costo di una protezione esorbitante o mal indirizzata si scarichi, in definitiva, proprio su questi ultimi.

⁷ Radaelli (2006).

L'atteggiamento del legislatore ha una tendenza a essere ideologico e aprioristico anche in reazione alla capacità di pressione e di influenza che hanno le imprese; a dare ascolto agli argomenti di tutte le *lobbies* imprenditoriali non si disciplinerebbe mai nulla e non stupisce quindi che, talvolta, anziché sciogliere il nodo intreccio per intreccio si risolva la questione con un bel colpo di spada e pazienza se così facendo si taglia anche qualche pezzo di mercato o qualche attività economica.

Da ultimo va ricordato un fatto specifico che ha a che fare con la nascita, tardiva e tutt'altro che facile del consumerismo. Inizialmente ignorato o considerato con fastidio, trattato come se le sue richieste fossero querule e prive di fondamento, il consumerismo ha trovato faticosamente rifugio in alcune *enclaves* in cui ha potuto radicarsi (per esempio, per ragioni che sarebbe troppo lungo analizzare, nelle istituzioni comunitarie) e lì ha sviluppato una propria filosofia e proprio sistema di valori; come spesso accade quando si devono superare indifferenza e ostilità pesanti la cultura del consumerismo ha finito per essere a sua volta ostile e connotata ideologicamente. Quando la politica ha cominciato (illudendosi di poter incassare pingui dividendi elettorali) a pensare ai consumatori come a un soggetto politico e si è relazionata con le organizzazioni che li rappresentavano, ha dovuto adottare una prospettiva, almeno sul piano del dialogo, che mutuava una visione molto unilaterale e per certi aspetti aprioristica del rapporto consumatore impresa nel quale il primo è, più o meno, sempre vittima e la seconda perennemente carnefice.

Dunque nessuna meraviglia e più di una ragione; ma quali sono stati e quali potrebbero essere gli effetti di questo tipo di approccio? Come è stato detto in precedenza i casi che qui si prendono in esame sono quello della direttiva sul credito ai Consumatori e le iniziative che sono allo studio in materia di sovraindebitamento.

4. LA DISCIPLINA DEL CREDITO AL CONSUMO

4.1 *La direttiva*

Partiamo dalla direttiva dunque. Il rationale per la definizione di un nuovo assetto normativo che sostituisse quello del 1987 era, nelle dichiarazioni ufficiali la necessità di rinnovare un complesso di norme che, trascorsi venti anni, potevano risultare obsolete e non più coerenti con lo stato dell'economia, della tecnologia e della società⁸.

In particolare, con riferimento al tema della mobilità della domanda, che in relazione allo sviluppo straordinario dei sistemi di comunicazione avrebbe dovuto crescere enormemente, il trascurabile livello delle transazioni transfrontaliere, in presenza di significativi differenziali di prezzo al consumatore finale tra l'uno e l'altro Stato membro, dimostrava, a detta della Commissione, la presenza di barriere che solo una nuova normativa poteva abbattere. Il ragionamento, ineccepibile su un

⁸ Sui possibili impatti futuri della direttiva che, al momento della chiusura di questo saggio, non era ancora stata recepita, si veda Cosma (2008).

CONSUMATORI

piano logico, non è purtroppo scevro da un robusto vizio di astrattezza: in verità la mancata mobilità della domanda non dipende tanto da una supposta scarsa omogeneità della norme in materia di contratto o dal differenziale di tutela del consumatore ma è più l'effetto di una disciplina fiscale, esecutiva, giudiziale, disomogenea oltre che di abitudine e consuetudini che nulla hanno a che fare con il quadro normativo. Ma non è questo che interessa analizzare in questo contesto, anche perché è convinzione di chi scrive che, al di là delle obbligatorie dichiarazioni ufficiali, chi propugnava la necessità della nuova normativa fosse pienamente cosciente che le ragioni della bassa frequenza delle transazioni transfrontaliere fossero ben altre rispetto a una possibile obsolescenza della vigente disciplina sul credito al consumo.

Gli obiettivi dunque erano altri e in verità (appare plasticamente dall'analisi delle norme più rilevanti della 2008/48/Ce la preoccupazione del legislatore era che i consumatori fossero vittime inconsapevoli, e comunque indifese, di una vendita troppo aggressiva di credito da parte di banche, finanziarie e intermediari del credito. L'adozione di un regime di corresponsabilità con il commerciante quando il credito sia venduto unitamente a un bene o a un servizio (e dunque in condizioni di presumibile minor attenzione da parte del consumatore), l'introduzione di diritto di ripensamento esteso a due settimane che va a sovrapporsi a una vastissima (eccessiva?) serie di incumbenti di informativa pre-contrattuale e contrattuale, la tormentata vicenda del cd. "obbligo di consulenza", e la ancor più ingarbugliata questione del "credito responsabile" (che rimanda al tema del sovraindebitamento su cui ci diffonderemo in seguito) dimostrano, direi al di là di ogni ragionevole dubbio, che la questione del mercato unico non era che un nobile pretesto, ma che la questione fondamentale era il timore che il ricorso al credito da parte dei consumatori si stesse diffondendo troppo e troppo velocemente.

Poiché la direttiva in quanto tale non è l'oggetto di questo articolo, ma lo spunto per considerazioni sull'approccio normativo seguito, l'esame delle questioni appena citate non sarà sistematico ma riferito solo ad alcuni specifici aspetti il primo dei quali è: si può dire che, in generale, la diffusione del credito al consumo in Europa sia eccessiva e troppo rapida? Eccessiva e rapida rispetto a cosa? Rispetto al passato? Rispetto ad altri contesti di riferimento? Rispetto a una misura morale? Non è dato di saperlo e la sensazione è che la valutazione non abbia alcun serio fondamento economico ed empirico, ma esprima piuttosto lo sgomento nei confronti di un fenomeno nuovo (l'indebitamento familiare) nonché l'atavico pregiudizio rispetto al credito e al diffondersi dei consumi. Forse dobbiamo piangere la fine dell'età dell'innocenza quando eravamo tutti morigerati e probi come antichi spartani, forse il credito al consumo produce più guai che benefici ma sembra che nessuno si sia preso la briga di misurarli al di là dell'evidenza aneddotica. Tra l'altro dire che in Europa c'è troppo credito è come dire che si beve troppo ouzo, si mangiano troppe aringhe affumicate, che nevicava troppo o che piove troppo poco; questione di polli di Trilussa.

Rivolgiamoci ora all'analisi delle norme tralasciando quelle troppo legate alla tecnica delle operazioni di credito al consumo (ci si riferisce alle disposizioni sul diritto di ripensamento e sulla corresponsabilità del finanziatore); ci si concentra

quindi sull'informativa, sull'obbligo di consulenza e, soprattutto, sul credito responsabile.

Gli artt. 4, 5 e 6 impongono al professionista di fornire al consumatore che sia oggetto di offerte di credito o che si appresti a stipulare un contratto di finanziamento una vasta serie di informazioni volte a consentire la valutazione della convenienza e del costo del servizio nonché le conseguenze in caso di inadempimento e i rischi che esso comporta in caso fosse incompatibile con il profilo economico finanziario del richiedente. Le informazioni che devono essere fornite e il loro formato sono, opportunamente, prescritte dalla norma, posto che il professionista avrebbe robusti incentivi nel ridurre la quantità e la leggibilità per poter approfittare della ridotta capacità di selezione del consumatore.

Fin qui tutto perfetto; il problema è che il legislatore comunitario, contro ogni evidenza teorica, empirica e perfino di buon senso ha ritenuto che quanta più informazione fosse resa disponibile tanto più il consumatore sarebbe stato in condizione di scegliere: per questo motivo le norme prescrivono set informativi obbligatori che comprendono una media di quaranta *items*, indipendentemente dalla rilevanza economica della transazione e dunque dell'interesse che essa assume per il consumatore. Non è il caso in questa sede di approfondire questo tema che costituisce oggetto di un lavoro di ricerca specifico: qui basta solo sottolineare che la scelta compiuta non può che essere attribuita al prevalere di considerazioni ideologiche rispetto a valutazioni più serene. Il risultato è una scelta totalmente inefficiente che anziché rafforzare, compromette seriamente la capacità di scelta del consumatore che sopraffatto dall'eccessiva quantità di informazioni finirà per trascurarle tutte⁹.

Con riferimento al tema dell'obbligo di consulenza l'inadeguatezza della scelta legislativa non è inferiore anche se è meno semplice evidenziarla in poche parole. L'idea di fondo (che è quella che ispira la più nota direttiva MIFID) è che il professionista debba guidare il consumatore a scegliere tra i prodotti che offre quello più adatto al suo profilo negandogli viceversa l'acquisto di quelli che potrebbero risultare inappropriati. Non sfugge a nessuno, e dunque neppure al legislatore, che questo obbligo crea un evidente conflitto d'interessi in quanto il professionista ha robuste motivazioni (sicuramente nel caso del collocamento di prodotti d'investimento, assai meno nel caso del credito) a concludere la transazione purchessia. Per questo motivo occorre predisporre un sistema articolato di sanzioni che controbilancino questo incentivo e che spingano il produttore/venditore ad autorizzarsi.

Come per il caso precedente, in astratto, *nulla quaestio*. Ma la realtà ci gioca sempre brutti scherzi perché tende a essere molto più complessa di come ce la raffiguriamo: in questo caso il granello di sabbia che fa inceppare questo perfetto meccanismo è rappresentato dal fatto che nessuna sanzione riesce a essere perfettamente calibrata sul vantaggio che ha il professionista a un eventuale comportamento opportunistico.

⁹ Sul tema è in corso un progetto di ricerca che vede coinvolto chi scrive e altri Colleghi tra i quali Massimo Caratelli e Daniele Previati dell'Università di Roma Tre. Per un primo esame della questione si vedano Jacoby Chestnut, Fisher (1978); Bawden, Holtam, Courtney (1999).

CONSUMATORI

In sintesi: quando il vantaggio potenziale è basso questo adotterà un comportamento restrittivo nell'offerta, quando è sufficientemente alto potrà correre il rischio di incorrere nella sanzione. Questo è esattamente quanto sta accadendo con la MIFID il cui effetto è quello di far sì che l'accessibilità ai servizi di investimento sia definita non tanto dalla competenza del richiedente quanto dalla sua stazza come investitore. Inoltre, e questo è particolarmente vero nel caso del credito, qualsiasi sanzione non può essere chirurgicamente calibrata ma deve mantenere una sufficiente soglia di tolleranza che consenta di tener conto dell'asimmetria informativa che attenua il *visus* persino del finanziatore più astuto e competente il quale potrebbe molto semplicemente sbagliarsi e non consigliare il prodotto adatto non per meschine motivazioni di arricchimento ma per non aver compreso la situazione del proprio cliente. La definizione e l'applicazione dei meccanismi sanzionatori non riescono e non possono quindi guidare con precisione i comportamenti del professionista

4.2 *Credito responsabile e sovraindebitamento*

Veniamo adesso alla questione principale che è quella del cd. credito responsabile che rimanda direttamente al tema del sovraindebitamento. Il principio in base al quale, in caso di *default* del debitore, il finanziatore può essere ritenuto in qualche misura responsabile è espresso in modo solo indiretto nel testo finale della direttiva mentre nelle versioni iniziali erano previste misure ben più aspre (che vengono in qualche misura riprese nel Libro Bianco sui Mutui); in ogni caso gli artt. 5 comma 6, 8 e ancor di più i considerando 26 e 27 mettono in luce la preoccupazione del legislatore riguardo a una insopprimibile tendenza dei finanziatori ad assumere comportamenti negligenti, quando non addirittura dolosi, che porterebbero i consumatori a richiedere credito in misura sproporzionata rispetto alle loro capacità.

Per affrontare utilmente la questione bisogna sgombrare il terreno da quegli argomenti ideologici e atecnici che rischiano di portare rapidamente fuori strada: il primo tra essi è stato proposto dall'industria finanziaria e afferma che la misura è priva di senso in quanto la sanzione per il finanziatore che assumesse questo comportamento è automatica e consiste nella perdita del capitale prestato. L'argomento è debole, quando non del tutto fuorviante: un finanziatore sufficientemente spregiudicato che sapesse misurare opportunamente le probabilità di default di una clientela sprovvista e suggestionabile, che prezzasse aggressivamente il credito e che potesse avvalersi di strumenti di recupero molto efficaci potrebbe in effetti avere vantaggio nello spingere il consumatore a comportamenti avventati¹⁰. La questione dunque non può essere liquidata facilmente, ma va analizzata con attenzione.

L'ipotesi di negligenza o incuria del finanziatore va tuttavia scartata subito; qui si il mercato sa mettere in atto automatismi implacabili che fanno sì che un creditore che non sappia misurare con attenzione il merito di credito finirà prima o poi per

¹⁰ Hynes, Posner (2001); Peterson (2003).

essere a sua volta insolvente. Non è dunque necessaria alcuna sanzione addizionale imposta per legge sembrando già più che capiente la cessazione dell'attività d'impresa. Dunque sono possibili comportamenti predatori, non quelli ingenui o diletanteschi.

Veniamo ora al nostro serio professionista del credito senza pietà, quello che senza farsi alcuno scrupolo morale spinge le persone a indebitarsi oltre misura ben sapendo che alcuni (non pochi) di quelli non saranno in condizione di restituire il prestito e gli altri dovranno pagare in loro vece; bei personaggi che gli anglosassoni chiamano in modo pregnante *loan sharks* definendone il poco commendevole mestiere *predatory lending*. Il fatto che esistano delle definizioni è sintomo del fatto che il fenomeno esiste in natura. Riflettiamo però sulle condizioni necessarie affinché esso possa verificarsi, cioè occorre che:

- il prezzo del credito possa includere tutto il premio al rischio che compete a quella classe di prenditori;
- i sistemi giudiziari garantiscano di poter efficacemente recuperare i crediti in sofferenza.

Prima di procedere vale la pena di evidenziare che ove queste condizioni non siano pienamente soddisfatte l'attività di *predatory lending* è impossibile; ciò significa che se i tassi fossero per qualche misura plafonati e se i diritti del creditore non trovassero efficace tutela a causa, per esempio, della lentezza e onerosità del sistema giudiziario il fenomeno sarebbe oggettivamente impossibile. Se, a tal proposito, a qualcuno fosse venuto in mente il Belpaese, che se ne assuma la responsabilità.

Ma al di fuori di questa, per noi molto realistica, ipotesi, la problematica si può porre. Attenzione però: è necessario che le due condizioni espone in precedenza si verificino in forma forte e cioè i tassi devono poter essere alti a piacere secondo necessità e il sistema di recupero deve essere estremamente efficace, ossia rapidissimo, per evitare il deterioramento del valore delle garanzie (che è spesso assai veloce) e non essere depotenziato da regole che ne limitino il raggio d'azione nello spazio e nel tempo (per esempio sistemi di bancarotta personale¹¹). Poiché non sono condizioni che i sistemi giuridici, di norma garantiscono, restiamo dunque sulla capacità del prezzo di includere un adeguato premio al rischio. Ebbene, anche quando non vi siano limiti legali alla misura del tasso, il prezzo corretto per determinate classi di prenditori risulta essere talmente alto che o è possibile dissimularlo in qualche modo, il che rimanda alla questione importante della trasparenza sostanziale, o si innesca automaticamente un giudizio sociale, ben poco favorevole, nei confronti di chi lo pratica. E, d'altro canto, operare in questo segmento a condizioni non allineate con la classe di merito creditizio di pertinenza, significa necessariamente la mutualizzazione del rischio con classi di prenditori di migliore qualità che, una volta resisi conto della situazione, assumerebbero immediatamente comportamenti tali da generare un effetto antiselezione sul portafoglio.

Questo significa negare l'esistenza del *predatory lending*? No, tutt'altro. Solo

¹¹ Zywicki (2005).

CONSUMATORI

che per realizzarlo con profitto occorrono, oltre che determinate condizioni di contesto regolamentare (o come si dirà dopo la capacità di prescindere), una totale indifferenza al giudizio sociale e del mercato, una assoluta impermeabilità a problematiche di carattere reputazionale. Vi è chi possa sostenere una situazione di questo tipo? Certamente sì, ma è evidente che non può che trattarsi di operatori ultramarginali che operano in una zona di confine al di là della vi è solo chi è indifferente al quadro regolamentare in quanto se ne costruisce uno proprio in cui, per esempio, l'efficacia dei sistemi di recupero non deve sottostare a *pruderies* da femminucce. Per tutti gli altri, le sanzioni che il mercato automaticamente applica sono assai più immediate e pesanti da quelle adombrate dalla norma, che richiedono un accertamento delle circostanze potenzialmente arbitrario e comunque macchinoso.

In sintesi; le banche non hanno ragione per spingere scientemente i prenditori a fare un uso eccessivo del credito perché questo tipo di attività genera costi superiori ai ricavi, ma soprattutto ai margini netti, effettivamente ottenibili. Manca quindi l'incentivo economico¹² ad assumere il comportamento che il legislatore vuole reprimere e poiché i banchieri sono notoriamente crudeli, ma mai gratuitamente, la norma sembra avere un razionale assai debole; essa però non è solo inutile, è purtroppo anche inefficiente.

Infatti, il concetto di credito responsabile fa riferimento all'esercizio di competenze specifiche utili a scongiurare in via preventiva il manifestarsi di condizioni di eccessiva esposizione dei prenditori. Accantoniamo quanto abbiamo appena detto sulla mancanza di incentivi e immaginiamo che l'esistenza di una sanzione faccia salire il costo marginale dell'insolvenza da sovraindebitamento e spinga quindi gli operatori a potenziare l'utilizzo di strumenti di analisi del credito. Ora le questioni che si propongono sono principalmente due: la prima, quanto è prevedibile il sovraindebitamento ossia quanto può essere catturato da strumenti previsionali? Eppoi, quanto è diffuso il sovraindebitamento e quanto costa prevenirlo (ammesso che ciò sia possibile)?

Le ragioni per le quali bisogna porsi questa domanda hanno tutte a che fare con la nostra questione sull'efficienza della regolamentazione: se infatti il fenomeno fosse ragionevolmente prevedibile e significativamente diffuso avrebbe senso porsi il problema della sua prevenzione; se viceversa fosse difficile coglierne in anticipo la possibile manifestazione e questa fosse relativamente rara in termini percentuali, l'adozione di misure miranti a scongiurarne ex ante il verificarsi sarebbe velleitaria e inefficiente. Detto in altri termini e mutuando il linguaggio della sanità: la profilassi praticata con la somministrazione di un vaccino è razionale quando la malattia

¹² Quanto appena affermato sembrerebbe in palese contraddizione con quanto verificatosi in riferimento al caso dei mutui *subprime* in cui effettivamente i prenditori sono stati spinti (o comunque non frenati) nell'assunzione di prestiti in misura debordante rispetto alle loro capacità; è fin troppo ovvio ricordare che questo fenomeno è stato reso possibile dal fatto che gli *originator* del credito non avevano alcuna motivazione a prezzarlo in modo corretto data la loro capacità di trasferire integralmente il rischio a terzi poco consapevoli della situazione effettiva.

abbia caratteristiche epidemiche e il principio attivo del farmaco sia fortemente legato al verificarsi dell'infezione; è invece del tutto illogica se la malattia è rara e il legame con il vaccino sia poco più che casuale. In questa seconda eventualità, ovviamente, non va abbandonata la prospettiva di cura, essa tuttavia deve essere costituita da una terapia a valle e non preventiva (e cioè prevenire, specie quando non è possibile farlo con buona approssimazione, non è sempre meglio che curare)¹³.

Siamo arrivati fino al punto nel quale dopo aver messo in fila, più o meno elegantemente, un po' di concetti pare doveroso provare a verificarne alcuni. Ci siamo concentrati su un tema quello, assai attuale (verrebbe quasi da dire di moda visto che pur in assenza di evidenze empiriche ma sulla base di una "robusta" evidenza aneddotica molti si sentono legittimati a trinciar giudizi e a proporre "sagge" soluzioni) del sovraindebitamento. Poiché si trattava di ragionare di credito e indebitamento ci è sembrato doveroso fare riferimento alla situazione che caratterizza l'Italia: *Crif Decision Solutions* ci ha messo a disposizione una base dati sulla quale abbiamo condotto alcune elaborazioni che ci pare interessante illustrare.

5. DOVE TUTTO HA ORIGINE: GLI USA

«One concern of many lending institutions has been the increase in bankruptcy rates during the past several years to an unusually high level. Elevated bankruptcy rates are troubling because they highlight the difficulties some households experience during economic slowdowns. But bankruptcy rates are not a reliable measure of the overall health of the household sector because they do not tend to forecast general economic conditions, and they can be significantly influence over time by changes in laws and lender practices. In contrast to bankruptcy rates, delinquency rates may be a bit better measure of the overall health of the household sector. The recent experience with some delinquency rates has been encouraging, with rates falling for several measures of credit card and automobile debt. But, like bankruptcy rates, delinquency rates can reflect changes in underwriting and collection practices, and they may measure the financial health of a relatively narrow set of households.»

Alan Greenspan, Speech, February 23, 2004

Il tema dell'indebitamento delle famiglie, e ancora di più, quello del loro sovraindebitamento, sono considerati quali elementi di rilevanza centrale sia in letteratura sia nelle comunicazioni ufficiali della banche centrali. L'enfasi su tali tematiche è cresciuta in modo vertiginoso negli ultimi anni raggiungendo il massimo, non

¹³ Qui si assume un comportamento sostanzialmente passivo e per certi versi irresponsabile del consumatore il quale vedendosi offerta la possibilità di ricorrere al credito tenderebbe a farne un uso pressoché illimitato; tuttavia anche per prenditori cui si attribuiscono in genere comportamenti piuttosto impulsivi, vi sono evidenze che dimostrano modelli di scelta relativamente cauti e razionali; ci veda Littwin (2008).

CONSUMATORI

a caso, in corrispondenza del diffondersi dei dati sulla recessione americana e sulla collegata crisi dei *subprime*.

Un'analisi più attenta e scientifica del fenomeno evidenzia però l'inesistenza di un approccio univoco e sistematico alla questione né in termini definitivi né in termini metodologici.

La *Federal Reserve* al fine di quantificare il livello di indebitamento delle famiglie americane e di monitorare il grado di "salute finanziaria" del più ampio settore dei consumatori elabora (dal 1980) degli specifici indicatori:

- indicatore del servizio del debito trimestrale (*quarterly debt service ratio* – DSR). Tale indicatore misura la quota di reddito che le famiglie americane destinano al pagamento della quota interessi e della quota capitale dei debiti contratti: un elevato valore dell'indicatore segnala una riduzione della parte di reddito che le famiglie possono utilizzare per acquistare beni e servizi e, inoltre, una maggiore probabilità di inadempimento delle obbligazioni assunte in caso di eventi imprevisti (malattia, perdita del lavoro, ecc.);
- indicatore delle obbligazioni finanziarie (*financial obligations ratio* – FOR). Tale indicatore incorpora le altre spese correnti delle famiglie quali affitti, canoni di leasing finanziario, assicurazioni sulla casa, tasse sulla proprietà, ecc. per identificare gli elementi che possono ridurre ulteriormente il reddito disponibile. La *Federal Reserve* fornisce tale indicatore scomposto per famiglie proprietarie dell'abitazione e famiglie in affitto (tabella 1).

Il DSR mostra un andamento crescente con un CAGR, calcolato su base annua, per il periodo IV trimestre 1980 – IV trimestre 2007 pari a circa l'1,13%. Volendo evidenziare l'andamento dell'indicatore negli ultimi 10 anni, il CAGR IV trimestre 1997 – IV trimestre 2007 è pari al 1,68% circa, mentre quello relativo al periodo IV trimestre 1980 – IV trimestre 1996 è pari a 0,50%.

Il FOR totale mostra un andamento crescente con un CAGR calcolato su base annua per il periodo IV trimestre 1980 – IV trimestre 2007 pari allo 0,86% circa (per la categoria degli affittuari + 0,38% circa, per la categoria dei proprietari dell'abitazione +1,12% circa). Anche in questo caso, volendo evidenziare l'andamento dell'indicatore negli ultimi 10 anni, il CAGR IV trimestre 1997 – IV trimestre 2007 è pari al 0,90% circa, mentre quello relativo al periodo IV trimestre 1980 – IV trimestre 1996 è pari a 0,63% (per la categoria degli affittuari rispettivamente -0,44% circa e +0,61% circa, per la categoria dei proprietari dell'abitazione +1,52% circa e +0,68% circa).

Entrambi gli indicatori mostrano una crescita contenuta che, a esclusione del FOR per la categoria degli affittuari, ha visto una leggera accelerazione negli ultimi 10 anni. Le motivazioni della generale stabilità di tali indicatori risiede nella stabilità dei valori riferiti alla categoria delle famiglie proprietarie che sostengono la fetta più importante del debito di settore. Nonostante, infatti, il grande incremento delle consistenze di mutui residenziali, la crescita blanda dell'indicatore è spiegata sia dai livelli molto bassi delle rate di rimborso sia al lungo processo ristrutturazione dei mutui esistenti terminato verso la fine del 2003 e finalizzato proprio a ridistribuire nel tempo il debito delle famiglie e a migliorarne l'equilibrio finanziario (soprattutto attraverso l'utilizzo di mutui a rate costanti).

REGOLE EFFICIENTI: UN OSSIMORO PERFETTO? IL CASO DEL CREDITO ALLE FAMIGLIE

TABELLA 1 - HOUSEHOLD DEBT SERVICE PAYMENTS AND FINANCIAL OBLIGATIONS
(% OF DISPOSABLE PERSONAL INCOME) SEASONALLY ADJUSTED

Trimestre	Debt service ratio	Financial obligation ratio		
		Totale	Affittuari	Proprietari
97q1	12,08	17,68	27,14	15,47
97q2	12,12	17,73	27,28	15,53
97q3	12,14	17,75	27,34	15,54
97q4	12,12	17,69	27,31	15,49
98q1	12,01	17,50	27,39	15,28
98q2	12,04	17,50	27,64	15,26
98q3	12,03	17,47	27,88	15,19
98q4	12,08	17,50	28,17	15,19
99q1	12,15	17,63	28,43	15,29
99q2	12,29	17,80	28,97	15,41
99q3	12,43	17,95	29,28	15,55
99q4	12,41	17,89	29,34	15,48
00q1	12,31	17,67	29,14	15,30
00q2	12,50	17,85	29,53	15,46
00q3	12,63	17,95	29,82	15,54
00q4	12,89	18,25	30,52	15,78
01q1	13,00	18,37	30,59	15,90
01q2	13,19	18,61	30,94	16,11
01q3	13,01	18,35	30,97	15,83
01q4	13,42	18,90	31,29	16,38
02q1	13,25	18,60	30,55	16,19
02q2	13,34	18,63	29,99	16,34
02q3	13,52	18,81	29,59	16,62
02q4	13,62	18,89	29,07	16,82
03q1	13,63	18,84	28,52	16,88
03q2	13,58	18,72	27,87	16,86
03q3	13,49	18,53	27,08	16,79
03q4	13,55	18,58	26,77	16,92
04q1	13,50	18,48	26,39	16,89
04q2	13,49	18,46	26,18	16,92
04q3	13,66	18,63	26,13	17,14
04q4	13,58	18,48	26,13	16,99
05q1	13,89	18,86	26,17	17,43
05q2	13,99	18,96	26,11	17,55
05q3	14,14	19,14	25,97	17,78
05q4	14,11	19,06	26,03	17,70
06q1	14,14	19,10	25,87	17,78
06q2	14,32	19,28	26,01	17,98
06q3	14,46	19,45	26,00	18,17
06q4	14,49	19,49	26,00	18,22
07q1	14,30	19,27	25,64	18,02
07q2	14,32	19,32	25,99	18,02
07q3	14,30	19,31	26,02	18,00
07q4	14,32	19,35	26,14	18,02

Fonte: Federal Reserve (<http://www.federalreserve.gov/releases/housedebt/about.htm>).

CONSUMATORI

La crescita più marcata dei due indicatori negli ultimi 10 anni (con particolare riferimento alle famiglie proprietarie) e la contrazione molto consistente dell'altro indicatore fondamentale della salute finanziaria delle famiglie, il risparmio, sembra essere funzione della crescita dei debiti non ipotecari e, in particolare, dei debiti da carte di credito. Il maggiore utilizzo di carte di credito da parte delle famiglie americane sembra derivare da un lato dalla possibilità che tali strumenti danno di pagare una rata mensile minima a fronte degli acquisti/pagamenti effettuati (funzione di pagamento) dall'altro dalla versatilità di utilizzo che li ha resi preferibili alle tradizionali forme di prestito personale.

6. IL SOVRAINDEBITAMENTO IN EUROPA: L'ESIGENZA DI UNA DEFINIZIONE

Con riferimento all'Europa esistono principalmente due studi che forniscono un'ampia indagine in merito al livello di sovraindebitamento.

Il primo è lo studio di *Eurobarometer* che propone una misura soggettiva della difficoltà di onorare i pagamenti da parte delle famiglie attraverso interviste condotte, per l'anno 2007, in vari paesi europei¹⁴.

Il secondo è lo studio di *European Survey of Income and Living Standards* (Eu SILC) che propone, in via analoga al precedente, una misura soggettiva dei ritardi nei pagamenti dei debiti da parte delle famiglie sulla base di un questionario erogato in 26 paesi europei.

Occorre rilevare che, in entrambi i casi, le metodologie sembrano essere deficitarie rendendo le analisi non confrontabili: nel primo caso perché non sono esplicitati il tipo di pagamenti arretrati e i periodi di rilevazione, nel secondo caso perché non sono definiti il numero e il tempo dei ritardi nei pagamenti¹⁵.

Eurobarometer 2006 rileva che in totale il 13% dei soggetti intervistati sostengono di essere in difficoltà finanziarie, mentre il 10% dichiara di avere avuto difficoltà nei pagamenti già nei precedenti 12 mesi.

Ambedue le analisi citate rivelano limiti significativi; di fatto non esiste una definizione unica e univoca dello stato di sovraindebitamento, ma solo un generico richiamo, variamente declinato, a una situazione di incapacità in capo a un debitore di fare fronte alle proprie obbligazioni finanziarie (rate di mutui, prestiti personali, carte di credito, ecc.).

La Commissione europea¹⁶, per tali motivi, ha rilevato la necessità di inquadrare il tema del sovraindebitamento attraverso un sistematico lavoro di analisi della letteratura internazionale. Il documento fornisce un'ampia indagine sui contributi riferiti al fenomeno in argomento e identifica la reale disponibilità di dati per l'analisi dello stesso.

¹⁴ Per il 2007 Eu 25 oltre Bulgaria e Romania, per gli anni precedenti Eu 25.

¹⁵ European Commission (2008).

¹⁶ European Commission (2008).

Lo studio suggerisce, inoltre, le variabili da rilevare e osservare per la definizione e l'osservazione del sovraindebitamento:

- comparabili ed elevati pagamenti (servizio del debito per debiti contratti e altri pagamenti) che spingono le famiglie sotto la soglia di povertà;
- ritardi cronici nel pagamento di almeno un impegno finanziario (debiti ma anche utenze, affitti, ecc.);
- peso consistente dei pagamenti mensili totali a carico delle famiglie;
- percezione della difficoltà o grande difficoltà nei pagamenti da parte delle famiglie;
- incapacità delle famiglie di fare fronte a spese impreviste.

Secondo tale impostazione, una famiglia che risponde positivamente ai parametri sopraindicati e il cui reddito disponibile è prossimo alla soglia di povertà è definita a rischio di sovraindebitamento, mentre una famiglia che risponde positivamente ai parametri sopraindicati e il cui reddito disponibile è sotto la soglia di povertà è definita sovraindebitata.

La generalità degli studi presenti in letteratura, riferiti a diversi paesi, evidenzia come le situazioni di forte difficoltà finanziaria interessino una percentuale molto ridotta della popolazione. Tuttavia, a livello di singolo individuo, tali posizioni di stress o *default* finanziario determinano un impatto molto forte sulle dimensioni economica e psicologica della persona. Occorre evidenziare che la maggior parte degli studi fanno riferimento ai principali mercati europei e americani, mentre solo una strettissima minoranza della letteratura analizza il sovraindebitamento dei paesi economicamente meno importanti e dei paesi emergenti.

Kempson (2002), in uno studio sulla situazione del sovraindebitamento in Inghilterra, identifica come sovraindebitati i soggetti che manifestano, nel momento di osservazione, un ritardo nel pagamento del servizio del debito verso tre o più creditori¹⁷. L'analisi è effettuata su due campioni di soggetti (1.647 soggetti di età media e 189 soggetti di età compresa tra i 18 e i 24 anni) e la raccolta dei dati è operata attraverso l'erogazione di un questionario: l'obiettivo consiste nel rilevare le condizioni economiche delle famiglie chiedendo loro come definiscono la propria situazione attuale (in termini di difficoltà nel pagamento e/o di ritardati pagamenti del servizio del debito contratto complessivo) e quale era invece 12 mesi prima. Lo studio evidenzia che la categoria più soggetta al rischio di *default* è quella rappresentata dai soggetti con età compresa tra i 18 e i 24 anni. In generale, lo studio evidenzia una relazione tra il manifestarsi di situazioni di difficoltà finanziaria e l'utilizzo di più linee/strumenti di credito. La tesi è quella per cui le famiglie che utilizzano più fonti di credito sembrano avere una maggiore probabilità di finire in *default* per due motivi principali e per la combinazione degli stessi:

- le famiglie che dispongono di più forme di credito sembrano propense a spendere di più;

¹⁷ Kempson (2002). Le tipologie di debiti osservate sono: mutui ipotecari, scoperti di conto corrente e altre linee di credito, credito al consumo (compreso l'acquisto rateale con diritto di riscatto), carte di credito.

CONSUMATORI

- le famiglie con più forme di credito tendono a cercare la soluzione a un momento di difficoltà finanziaria chiedendo ulteriori finanziamenti.

Lo studio infine rileva, con riferimento ai nuclei familiari composti da soggetti giovani, come tra gli elementi che sembrano avere maggiore influenza sul verificarsi di situazioni di forte crisi finanziaria o di vero e proprio *default*, ci siano la nascita di figli e la fine della relazione di coppia.

Kempson, Atkinson (2006) propongono uno studio in cui, attraverso l'utilizzo di un questionario, viene rilevato il grado di salute finanziaria delle famiglie inglesi. Il periodo di osservazione va dal 1989 al 2002, periodo in cui lo stock di debito delle famiglie inglesi è cresciuto del 100%: lo studio evidenzia come l'incremento dello stock di debito non sembri essere dovuto a un aumento omogeneo delle singole esposizioni ma bensì dalla crescita consistente di quote di debito in capo a una minoranza di soggetti (che risultano pertanto a elevatissimo rischio di sovraindebitamento).

L'analisi stima che l'85% della popolazione si trovi in buona salute finanziaria, il 10% mostri alcuni primi segnali di tensione finanziaria, il 6% faccia rilevare una condizione finanziaria preoccupante a rischio di sovraindebitamento e solo il 2% mostri una conclamata posizione dei *default* (declinato anche in questo caso come insolvenza verso tre o più creditori). Lo studio evidenzia che il problema del sovraindebitamento sembra interessare principalmente soggetti di età inferiore ai 25 anni e con più linee di credito attivate. A tale conclusione giunge anche lo studio di Valins (2004) relativo al mercato neozelandese.

Diversi studi evidenziano, inoltre, che sono i soggetti a reddito più basso a essere maggiormente interessati da problemi di tensione finanziaria (Berthoud, Kempson, 1992; Mori, 2005).

Un recente studio di Eu SILC mostra come sia il reddito lordo sia il reddito disponibile delle famiglie siano fortemente correlati al verificarsi di situazioni di ritardo nei pagamenti. Lo studio evidenzia che il 19% delle famiglie che si collocano nelle fasce più basse di reddito lordo e il 18% delle famiglie che si collocano nelle fasce più basse di reddito disponibile hanno maggiore probabilità di essere in ritardo nei pagamenti.

La letteratura non sembra però esprimere una posizione unanime su questa presunta relazione tra reddito e ritardo nei pagamenti: Kempson (2002) evidenzia come per il mercato inglese questa relazione non sia dimostrata per la parte di popolazione rappresentata da soggetti in pensione.

Kempson, Atkinson (2006) evidenziano che i soggetti sovraindebitati appartengono a due gruppi principali: il primo, e più grande, è rappresentato effettivamente da soggetti il cui reddito si colloca nelle fasce più basse, l'altro, quantitativamente inferiore al primo, ma comunque significativo, è composto da soggetti il cui reddito si colloca di poco sotto la media.

Infine, in letteratura molti contributi mirano a individuare, attraverso l'osservazione delle scelte e dei comportamenti delle persone sovraindebitate, alcuni aspetti ricorrenti. Tali contributi sono orientati, quindi, all'individuazione di variabili che possano consentire l'elaborazione di modelli predittivi del fenomeno.

Uno studio condotto sul mercato inglese (Edwards, 2003), attraverso interviste

a soggetti sovraindebitati¹⁸, evidenza che le principali cause dichiarate dagli intervistati sembrano fare riferimento all'utilizzo di eccessive linee di credito, alla perdita del lavoro, al manifestarsi di malattie gravi e alla fine del rapporto di coppia (separazione e divorzio). Edward evidenzia anche la rilevanza della localizzazione geografica.

Kempson, McKay, Willitts (2004), evidenziano, sempre sul mercato inglese, l'esistenza di una correlazione significativa tra la condizione familiare dei soggetti e il verificarsi di situazioni di sovraindebitamento: in particolare sembra che le famiglie con un solo coniuge siano maggiormente a rischio di sovraindebitamento e, altrettanto a rischio, sembrano essere quei soggetti che manifestano ritardi nel pagamento delle utenze, che utilizzano sistematicamente le carte di credito per ritirare denaro contante e che utilizzano carte *revolving* accedendo al massimo del credito consentito. Uno studio sul mercato canadese sembra evidenziare maggiori probabilità di sovraindebitamento in capo a soggetti con minor livello di istruzione (Pyper, 2002).

7. INDEBITAMENTO E SOVRAINDEBITAMENTO IN ITALIA

7.1 *Lo stato di fatto*

Prima di affrontare la questione del sovraindebitamento, ossia dell'eccessivo e insostenibile peso delle passività finanziarie (e non), vale la pena di soffermarsi a considerare quale sia il livello di ricorso al credito da parte delle famiglie in Italia; in termini generali, infatti, il rischio di situazioni limite aumenta quanto più elevato è il livello medio di diffusione del debito. Merita quindi riportare integralmente il passo della relazione Annuale della Banca d'Italia in cui questo tema è trattato¹⁹.

«**I debiti finanziari.** – Nel 2007 i debiti finanziari a medio e a lungo termine delle famiglie hanno decelerato: rispetto all'anno precedente, la crescita dei prestiti per l'acquisto di abitazioni e del credito al consumo, pur rimanendo su livelli ancora elevati, è stata più contenuta. Alla fine dell'anno, i debiti finanziari delle famiglie italiane erano pari al 50 per cento del reddito disponibile (47 per cento nel 2006), un valore ancora nettamente inferiore a quello osservato in media nell'area dell'euro (pari a circa il 90 per cento) e negli altri principali paesi industriali. L'indebitamento risulta contenuto sebbene nei dati aggregati il settore delle famiglie includa anche quelle produttrici, particolarmente numerose nel nostro paese; se si considerano le sole famiglie consumatrici, l'incidenza dei debiti finanziari sul reddito disponibile è pari, in Italia, al 42 per cento. Nel confronto internazionale risulta bassa anche la per-

¹⁸ Il sovraindebitamento in questo contributo risulta declinato quale situazione di ritardo nei pagamenti di utenze, assicurazioni, affitti, canoni di leasing e del servizio dei debiti personali e ipotecari contratti dai soggetti osservati.

¹⁹ Banca d'Italia (2008), pp. 166-169.

CONSUMATORI

centuale di famiglie indebitate: in base alla IBF, nel 2006 il 12 per cento dei nuclei familiari aveva un mutuo e il 13 per cento un prestito al consumo; le corrispondenti percentuali per entrambe le categorie di prestito erano prossime al 20 per cento in Spagna (in base a dati relativi al 2001), al 30 e al 50 per cento rispettivamente in Francia e negli Stati Uniti (nel 2004).

Tendenze di medio periodo dell'indebitamento delle famiglie consumatrici.

– Dall'inizio di questo decennio la crescita dei prestiti alle famiglie consumatrici italiane è stata elevata: 11,5 per cento in media all'anno per i prestiti totali e oltre il 15 per cento per quelli relativi all'acquisto di abitazioni. L'aumento del debito è stato favorito dal basso livello dei tassi di interesse e si è associato a un consistente rialzo dei prezzi degli immobili. Vi hanno contribuito anche i cambiamenti normativi introdotti dal Testo unico bancario nel 1993, l'innovazione tecnologica e finanziaria e la crescente concorrenza tra gli intermediari, che hanno consentito di adattare maggiormente le condizioni di offerta alle preferenze delle famiglie.

In base all'IBF, la quota di famiglie con prestiti al consumo è aumentata dal 9 al 13 per cento del totale tra il 1995 e il 2006. Il processo di deregolamentazione e di innovazione si è quindi riflesso in un aumento della partecipazione al mercato del credito al consumo, anche grazie al maggior ricorso da parte degli intermediari a tecniche di *credit scoring*, che hanno reso più efficiente la concessione del credito.

Per quanto riguarda i finanziamenti per l'acquisto di abitazioni, che rappresentano circa il 60 per cento dei prestiti totali alle famiglie italiane, la loro crescita ha riflesso soprattutto un incremento consistente dell'importo medio del debito per le famiglie indebitate (pari al 50 per cento circa in termini reali dall'inizio del decennio), piuttosto che un'accresciuta partecipazione al mercato del credito. La percentuale di famiglie con un mutuo ha infatti seguito il ciclo del mercato immobiliare: si è ridotta nella seconda parte dello scorso decennio ed è aumentata negli ultimi anni, fino a riportarsi nel 2006 sui valori della metà degli anni Novanta. L'incremento della partecipazione osservato nel decennio in corso non ha inoltre interessato le famiglie con i più bassi livelli di reddito. All'aumento dell'importo medio dei mutui hanno contribuito i fattori ricordati in precedenza, in particolare l'incremento del rapporto tra finanziamento e valore dell'immobile, che nel 2006 ha raggiunto un valore medio di circa il 70 per cento; è stato inoltre possibile contrarre mutui di importi più elevati anche grazie all'allungamento della durata dei contratti, che per quelli sottoscritti nel 2006 è stata in media superiore ai venti anni.

Il valore mediano del rapporto tra debito totale e reddito per le famiglie indebitate è aumentato dal 27 per cento nel 2000 al 37 nel 2006; la media dei rapporti ha superato il 95 per cento (60 nel 2000). L'incremento ha interessato tutte le classi di reddito ed è stato più elevato per le famiglie che hanno un mutuo. Nel corso del periodo si è al contempo osservato un consistente aumento della ricchezza netta in rapporto al reddito disponibile anche per le famiglie indebitate, principalmente determinato dall'aumento del valore degli immobili di proprietà. Nel complesso, il grado di indebitamento, misurato dal rapporto fra debito e attività lorde totali (finanziarie e reali), è aumentato durante la seconda parte degli anni Novanta e nel decennio in corso, raggiungendo alla fine del 2006 il 10 per cento circa per la famiglia mediana,

un valore non molto diverso rispetto a quello della prima parte degli anni Novanta. Una dinamica simile si osserva per la media dei rapporti delle singole famiglie, che nel 2006 aveva superato il 35 per cento; rispetto al valore mediano, questo indicatore risente maggiormente della situazione delle famiglie con un indebitamento elevato. Il peso dei debiti sulle attività totali aumenta al ridursi del reddito: per le famiglie del quartile di reddito più basso il valore mediano era superiore al 20 per cento nel 2006 (il valore medio era pari a circa l'80 per cento).

Il servizio del debito. – Nel 2007 gli oneri sostenuti dalle famiglie per il servizio del debito (pagamento degli interessi e restituzione del capitale) hanno raggiunto il 7,9 per cento del reddito disponibile, quasi un punto percentuale in più rispetto all'anno precedente. L'aumento è per quasi la metà attribuibile alla componente degli interessi, cresciuta in seguito all'incremento del costo del credito delle operazioni di mutuo. Dall'inizio del decennio l'onere del servizio del debito è cresciuto di quasi due punti percentuali.

I dati aggregati si riferiscono tuttavia al complesso delle famiglie, con e senza debito. Utilizzando i dati dell'IBF è possibile analizzare il servizio del debito considerando esclusivamente le famiglie indebitate. Per il servizio del debito relativo ai soli mutui per la casa di residenza, l'IBF censisce le informazioni a partire dal 1995. Nel 2006 il servizio del debito su questi prestiti si collocava per la famiglia mediana al 17 per cento del reddito disponibile (12 per cento nel 1995 e nel 2000). Tra il 2004 e il 2006 l'incremento più consistente ha riguardato i nuclei appartenenti al quartile di reddito più basso, per i quali la rata del mutuo ha raggiunto il 32 per cento del reddito familiare. Tale valore, benché elevato, era già stato raggiunto e superato in periodi precedenti (1995 e 2000). Per le famiglie con un reddito superiore a quello mediano il servizio del debito nel 2006 era prossimo al 15 per cento del reddito, in crescita rispetto al passato soprattutto per quelle del quartile di reddito più alto.

Per quanto riguarda il servizio del debito relativo al credito al consumo, l'IBF rileva le informazioni solo a partire dal 2006. Considerando per quell'anno il complesso dei debiti, la percentuale di famiglie la cui rata totale del debito era uguale o superiore al 30 per cento del reddito familiare era pari all'1,4 per cento del totale delle famiglie (332.000 famiglie nel riporto all'universo); tra queste, 143.000 (0,6 per cento del totale) appartengono al quartile di reddito più basso e sono più vulnerabili a un ulteriore rialzo dell'onere del debito. Le famiglie con un'incidenza della rata del debito pari o superiore al 50 per cento del reddito sono pari a 93.000 (0,4 per cento del totale), di cui 55.000 nel quartile di reddito più basso (0,2 per cento del totale).»

Se il livello di diffusione del debito appare quindi sotto il livello di guardia non si può tuttavia escludere che situazioni di particolare concentrazione in capo ad alcuni prenditori possano determinare situazioni di difficoltà che potrebbero essere rivelate dall'incapacità di far fronte con regolarità al servizio del debito. Per questo motivo una prima, e sicuramente insufficiente, misura del sovraindebitamento nel nostro Paese potrebbe essere dedotta dal livello delle sofferenze relative al credito erogato alle famiglie consumatrici. Si tratta senza dubbio di un approccio approssimativo in quanto da un lato finisce per includere non solo le

CONSUMATORI

situazioni di manifesta incapacità di far fronte al servizio del debito, ma anche quelle in cui l'inadempimento non deriva da situazioni di forza maggiore ma da scarsa correttezza del mutuatario, dall'altro, e in senso opposto, non include situazioni in cui il pagamento delle rate avviene ancora regolarmente ma è già manifesta la situazione di strutturale difficoltà della famiglia.

Fatta questa premessa si può comunque ricordare che i dati di fine 2007 mostrano che le posizioni in sofferenza, sul totale degli impieghi erogati al comparto delle famiglie consumatrici, sono pari al 2,88, in calo dello 0,10% rispetto al 2006²⁰ (rapporto tra lo stock di sofferenze e la consistenza di credito); guardando il dato in prospettiva non emergono segnali significativi di peggioramento posto che il rapporto tra nuove sofferenze e prestiti in essere resta, per il 2007 come nel 2006, pari allo 0,8%²¹.

Con specifico riferimento al credito al consumo²², la buona qualità del credito in Italia è confermata dall'andamento pressoché stabile, negli ultimi 12 mesi, dei tipici indicatori di riferimento. Gli indicatori di natura statica, tasso di sofferenza, insolvenza grave e leggera (calcolati sugli importi di credito erogato) si assestano rispettivamente su valori pari a 3,2%, 1% e 1,8%. L'indicatore di natura dinamica, il tasso di decadimento calcolato sul numero di contratti, è pari al 2,1% (era pari all'1,9% a dicembre 2006)²³. Per quanto riguarda il comparto dei mutui i valori delle sofferenze, dell'insolvenza grave e dell'insolvenza leggera sono rispettivamente pari al 2%, all'1% e al 2% mentre il tasso di decadimento si ragguaglia all'1,2% (era pari all'1,1% a fine 2006).

Anche il livello delle sofferenze e gli indicatori collegati forniscono un quadro rassicurante della situazione; i deboli segnali di maggior pesantezza nel servizio del debito non sorprendono, dato il quadro congiunturale attuale, e non sembrano giustificare un allarme generalizzato riguardo alla diffondersi di una situazione di incapacità delle famiglie.

Ma ancora una volta sarebbe errato fermarsi a un dato che potrebbe legittimamente condurre a considerare quantitativamente poco rilevante il problema; il verificarsi di una situazione di incapacità a far fronte al regolare flusso dei pagamenti, non solo di quelli connessi agli impegni finanziari ma anche quelli necessari alla sopravvivenza della famiglia, rappresenta un dramma umano di proporzioni tali da

²⁰ Banca d'Italia (2008), *Bollettino Statistico – Quadro di Sintesi*, Roma.

²¹ Banca d'Italia, (2008).

²² Assofin, Crif, Prometeia (2008).

²³ Il livello delle sofferenze viene determinato come rapporto tra crediti dichiarati in sofferenza o che presentino sei rate scadute e non pagate e totale delle consistenze; il tasso di insolvenza leggera viene determinato rapportando i finanziamenti che presentino una o due rate scadute e le consistenze, quello delle insolvenze gravi rapportando alle consistenze il valore dei finanziamenti che presentino un numero di rate scadute e non pagate compreso tra tre e cinque. Il tasso di decadimento è la percentuale in numero di crediti passati a *default* con sei o più rate scadute o passati a sofferenza in 12 mesi rispetto ai crediti *current* (in essere e non a *default*) all'inizio di ogni periodo di riferimento.

richiedere alla società di individuare idonei strumenti di intervento. La questione dunque torna dunque sulla scelta delle misure più appropriate per gestire il fenomeno; come è stato ricordato in precedenza la scelta del legislatore comunitario (e di conseguenza di quello nazionale) sembra propendere per strumenti di prevenzione che possono sostanziarsi:

1. nell'abbassare il livello di indebitamento delle famiglie, di fatto razionando l'accesso al credito
2. nel porre in capo ai finanziatori, in misura ulteriore rispetto a quanto essi già non facciano nel corso delle normali procedure di valutazione del merito di credito, un onere di apprezzamento della possibile evoluzione verso una situazione di difficoltà strutturale del prenditore. Questo risultato potrebbe essere ottenuto aggravando il costo dell'insolvenza per il creditore (oltre alla perdita del capitale) da conseguirsi mediante la definizione di specifiche misure sanzionatorie che trovino applicazione quando si verifichi la fattispecie in esame.

La prima delle due soluzioni è evidentemente inapplicabile e irrazionale; il razionamento del credito produce effetti negativi tanto più accentuati in paesi (come l'Italia) in cui il livello dell'indebitamento è basso e che si trovino in una fase congiunturale (o strutturale?) di debolezza della domanda di consumi.

La seconda misura è invece quella a cui fanno riferimento le norme che si richiamano al principio del credito responsabile che vanno facendosi strada nella legislazione europea; senza entrare nel merito della valutazione della loro equità occorre però riflettere sui profili di efficacia ed efficienza più volte richiamati. Il presupposto affinché questi principi siano rispettati è che la situazione di sovraindebitamento sia prevedibile e lo sia in maniera sufficientemente forte da risultare compatibile con l'applicazione di norme che devono rispettare comunque il criterio fondamentale della certezza applicativa. In sintesi: le misure sulla prevenzione del sovraindebitamento hanno senso se e solo se è possibile con sufficiente anticipo e con chiarezza prevedere l'evoluzione di una situazione regolare in una condizione non sostenibile.

7.2 Il sovraindebitamento è prevedibile?

L'analisi dinamica dello stato di indebitamento e di sovraindebitamento delle famiglie italiane è stata condotta grazie a un campione di circa 16.000 posizioni, rappresentativo del totale delle esposizioni censite sul mercato italiano, estratte dal database di Eurisc di CRIF²⁴.

L'obiettivo dell'analisi è verificare la reale possibilità di prevedere come situazioni che mostrano i primi segnali di difficoltà finanziaria (insoluto di 1/2 rate del servizio del debito di un soggetto) possano degenerare nel *default* del debitore: in

²⁴ I dati sono stati estratti da *Crif Decision Solutions* dal Sistema di informazioni creditizie (EURISC) cui attualmente aderiscono 600 istituti bancari e finanziari e confidi (rappresentativi di circa il 90% del mercato italiano).

CONSUMATORI

altre parole si è voluto investigare se esistono delle caratteristiche ricorrenti nei debitori che dopo i primi segnali di difficoltà nell'adempiere alle proprie obbligazioni finanziarie cadono, all'interno di un predefinito arco temporale (sei mesi), in una conclamata incapacità di rimborso dei debiti contratti.

Per poter perseguire tale obiettivo, non essendo presente una definizione universalmente accettata e condivisa né nell'insieme della letteratura internazionale, né all'interno del più ampio schema legislativo in materia, è stato necessario declinare il concetto di sovraindebitamento.

Ai fini della presente ricerca, quindi, il sovraindebitamento è stato identificato quale mancato pagamento da parte di un soggetto di sei o più rate di servizio del debito a fronte di impegni di credito rappresentati da mutui ipotecari, mutui chirografari, prestiti finalizzati e prestiti personali.

In tale definizione sono incluse le posizioni messe in sofferenza. Sempre ai fini della presente ricerca si è assunto che la sofferenza sia rappresentativa di una situazione di incapacità di pagamento involontaria: in altre parole, non essendo disponibile un dettaglio delle posizioni degenerate in sofferenza per il verificarsi di eventi avversi e imprevedibili nella vita del debitore o per deliberata mancanza di volontà da parte dello stesso di rimborsare i debiti contratti, si è assunto che le posizioni messe in sofferenza siano riferite a soggetti impossibilitati a effettuare i pagamenti dovuti.

Al fine di verificare la presenza di analogie fra le posizioni che da difficoltà finanziaria sono degenerate in fallimento, si è proceduto a osservare l'evoluzione delle posizioni estratte al tempo 0 con una seconda rilevazione al tempo +6 (sei mesi dopo la prima rilevazione).

Il database del campione è stato organizzato per esposizione. Per ciascuna esposizione estratta è stato reso disponibile il seguente set di informazioni qualitative e quantitative:

1. forma tecnica dell'esposizione (MC = mutuo chirografario; MI = mutuo ipotecario; PF = prestito finalizzato; PP = prestito personale);
2. importo della rata mensilizzata calcolato all'erogazione del finanziamento;
3. data di erogazione del finanziamento;
4. rate residue alla prima rilevazione (tempo 0);
5. scaduto alla prima rilevazione (tempo 0);
6. consistenza alla prima rilevazione (tempo 0);
7. rate residue alla seconda rilevazione (dopo 6 mesi);
8. scaduto alla seconda rilevazione (dopo 6 mesi);
9. consistenza alla seconda rilevazione (dopo 6 mesi);
10. stato del finanziamento alla seconda rilevazione (dopo 6 mesi): 0 = il debitore ha ripagato gli insoluti e risulta solvibile; 1 = il debitore ha mantenuto stabile la propria situazione e risulta avere a suo carico ancora 1-2 rate non pagate; 2 = il debitore ha visto peggiorare la propria situazione e risulta avere a suo carico 3-5 rate non pagate; 3 = sovraindebitamento (il debitore ha visto peggiorare drasticamente la propria situazione e risulta avere a suo carico 6 o più rate non pagate o risulta essere in sofferenza conclamata);

11. età, professione e macroregione di residenza dell'eventuale coobbligato²⁵;
 12. età, professione²⁶ e macroregione²⁷ di residenza del debitore.

Le caratteristiche principali del campione sono riepilogate nelle tabelle da 2 a 6. Il campione comprende, inoltre, un 13% circa di posizioni in cui oltre al debitore principale figura anche un coobbligato.

TABELLA 2 - COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER FORMA TECNICA DELL'ESPOSIZIONE

Forma tecnica dell'esposizione	
Mutuo chirografario	3,01%
Mutuo ipotecario	6,72%
Prestito finalizzato	39,92%
Prestito personale	50,34%
	100,00%

Fonte: CRIF (EURISC).

TABELLA 3 - COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER LOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA DELL'ESPOSIZIONE

Localizzazione geografica dell'esposizione	
Nord-est	21,49%
Nord-ovest	14,67%
Centro	24,23%
Sud	39,60%
	100,00%

Fonte: CRIF (EURISC).

TABELLA 4 - COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER PROFESSIONE DEL DEBITORE

Professione del debitore	
Lavoratore autonomo	6,05%
Dipendente	60,22%
Inattivo	14,21%
Lavoratore in proprio	19,52%
	100,00%

Fonte: CRIF (EURISC).

²⁵ I dati anagrafici del coobbligato sono mancanti nel caso in cui vi sia un solo soggetto obbligato.

²⁶ Il database distingue i debitori in lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi (comprendono i liberi professionisti quali commercialisti, avvocati, ingegneri, geometri, ragionieri, periti, consulenti e similari), lavoratori in proprio (comprendono artigiani, commercianti, esercenti, coldiretti e similari) e soggetti inattivi.

²⁷ Il database distingue le macroregioni italiane in Nord-est, Nord-ovest, Centro a Sud (Isole comprese).

CONSUMATORI

TABELLA 5 - COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER ETÀ DEL DEBITORE

Età del debitore	
Compresa tra 19 e 30 anni	13,35%
Compresa tra 31 e 40 anni	30,79%
Compresa tra 41 e 50 anni	27,66%
Compresa tra 51 e 85 anni	28,20%
	100,00%

Fonte: CRIF (EURISC).

TABELLA 6 - COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE PER ESPOSIZIONI/DEBITORI

Professione del debitore	
Singole esposizioni riferite a un solo debitore	8,47%
Due o più esposizioni riferite a un solo debitore	91,53%
	100,00%

Fonte: CRIF (EURISC).

L'obiettivo dell'analisi è quello di verificare se esistono delle caratteristiche, fra quelle osservate, che risultano ricorrenti nei casi in cui le posizioni che mostravano i primi segni di stress finanziario sono evolute in sovraindebitamento.

A tal fine è stata utilizzata la metodologia del X^2 (chi quadro) per verificare in che misura le frequenze osservate differiscono da quelle teoriche stimate assumendo l'ipotesi di indipendenza delle variabili (tabella 7).

Pertanto sono state messe in relazione la variabile riferita allo stato dell'esposizione, al tempo 6, con le variabili qualitative disponibili: forma tecnica dell'esposizione, localizzazione geografica dell'esposizione, età e professione del debitore.

I relativi X^2 e i connessi valori normalizzati sono riepilogati nella tabella 8.

Le evidenze ottenute individuano valori di X^2 molto bassi che indicano che le frequenze osservate, di fatto, sono praticamente identiche a quelle stimate: le variabili osservate si distribuiscono come variabili casuali.

In altre parole non sembra possibile sostenere l'esistenza di una relazione forte tra la "salute" delle esposizioni estratte e le variabili osservate.

Tra le variabili osservate, il dato relativo al fatto che più esposizioni siano riferibili al medesimo debitore appare l'unica che mostra una relazione, peraltro piuttosto debole, con il processo evolutivo delle esposizioni stesse nel periodo osservato: questa informazione può essere considerata in linea con quanto rilevato in letteratura e ciò che sembra esistere una maggiore probabilità di andare in *default* per quei soggetti che risultato intestatari di più linee di credito (Valins, 2004; Kempson, Atkinson, 2006 e altri).

In sintesi, dunque, la situazione iniziale in cui si trova un richiedente credito fornisce, rispetto alla possibile evoluzione da una condizione regolare a uno stato

REGOLE EFFICIENTI: UN OSSIMORO PERFETTO? IL CASO DEL CREDITO ALLE FAMIGLIE

TABELLA 7 - ANALISI DELLE FREQUENZE

TABELLA 7 - ANALISI DELLE FREQUENZE					
Stato	Mutuo chirografario	Mutuo ipotecario	Prestito finalizzato	Prestito personale	Totale complessivo
0	123	286	2.017	2.115	4.541
1	138	314	1.488	1.791	3.731
2	113	313	1.350	1.813	3.589
3	105	155	1.491	2.283	4.034
Totale complessivo	479	1.068	6.346	8.002	15.895
Stato	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Totale complessivo
0	1.100	741	1.022	1.678	4.541
1	926	519	827	1.459	3.731
2	813	501	793	1.482	3.589
3	1.013	571	774	1.676	4.034
Totale complessivo	3.852	2.332	3.416	6.295	15.895
Stato	Compreso tra 19-30 anni	Compreso tra 31-40 anni	Compreso tra 41-50 anni	Compreso tra 51-85 anni	Totale complessivo
0	609	1.363	1.284	1.285	4.541
1	459	1.131	1.036	1.105	3.731
2	494	1.091	1.013	991	3.589
3	560	1.309	1.064	1.101	4.034
Totale complessivo	2.122	4.894	4.397	4.482	15.895
Stato	Lavoratore autonomo	Dipendente	Inattivo	Lavoratore in proprio	Totale complessivo
0	273	2.756	600	912	4.541
1	209	2.227	542	753	3.731
2	239	2.127	536	687	3.589
3	241	2.462	580	751	4.034
Totale complessivo	962	9.572	2.258	3.103	15.895
Stato	Singole esposizioni riferite a un solo debitore	Due o più esposizioni riferite a un solo debitore	Totale complessivo		
0	228	4.313	4.541		
1	196	3.535	3.731		
2	242	3.347	3.589		
3	664	3.370	4.034		
Totale complessivo	962	14.565	15.895		

CONSUMATORI

TABELLA 8 - X² E VALORI NORMALIZZATI

	Forma tecnica	Localizzazione geografica	Età del debitore	Professione del debitore	Esposizione/ debitore
X ²	182, 7923	45,6211	17,0871	13,1899	470,4434
Valore massimo	47.685	47.685	47.685	47.685	47.685
Valore normalizzato	0,003833329	0,000956719	0,000358334	0,000276605	0,009865649

di *default*²⁸, segnali la cui debole intensità richiede un'interpretazione sofisticata e analisi molto articolate; queste permettono di raffinare il risultato e di approssimare con maggior precisione, sia pure su un orizzonte temporale relativamente ravvicinato, l'insorgere di una situazione di sofferenza e, per traslato, di sovraindebitamento. Si tratta di analisi rilevanti per la gestione aziendale ma del tutto inadeguate a rappresentare il presupposto per l'applicazione di norme e di sanzioni; infatti questo tipo di analisi oltre a essere, per definizione, non oggettiva (si tratta infatti di procedimenti statistici complessi il cui significato non è immediatamente comprensibile se non con misure di sintesi e in cui algoritmi e pesi attribuiti sono frutto di scelte tecniche ma discrezionali) non può che cogliere gli elementi che sono riferibili alle variabili prese in esame. Questo significa che mai, in nessun caso, per quanto sofisticato possa essere il modello, potrà essere previsto quanto determina quello che è stato definito sovraindebitamento "passivo"²⁹; il decesso, la perdita del posto di lavoro, un divorzio, una malattia sono eventi che causano il venir meno totale o parziale dei flussi di reddito e che compromettono una situazione in origine equilibrata. Sfortunatamente sono proprio queste vicende, non prevedibili, quelle che risultano alla base della grande maggioranza delle situazioni di sovraindebitamento familiare.

8. CONCLUSIONI

Per dirla in modo banale: fare le leggi non è uno scherzo da nulla. Si tratta di contemperare esigenze diverse cercando di indirizzare la società verso un assetto che corrisponda a quello che le proprie convinzioni considerano il migliore per l'umanità (sono rimasto un inguaribile romantico idealista). L'impegno è così gravoso da far sì che gli uomini abbiano inventato la democrazia che come noto non impedisce

²⁸ Questo non significa negare la validità dei modelli previsionali ma la loro natura è tale da renderli utili per finalità aziendali e personali. Si veda in questo volume Filotto, Nicolini (2008), *Credito alla famiglia e consapevolezza dei consumatori: una proposta operativa*, ma non come metro per decidere dell'applicabilità di determinate sanzioni.

²⁹ Sui concetti di sovraindebitamento passivo e attivo si veda Anderloni (1997).

affatto di commettere gravi errori, ma ha l'indiscutibile vantaggio di far sì che le relative responsabilità possano essere confortevolmente condivise.

In queste pagine ci siamo occupati di un tema, quello della protezione del consumatore di credito, sul quale si concentrano forti passioni, grandi interessi, visioni fortemente contrapposte; è un ambito che è stato investito da recenti provvedimenti normativi e per il quale è facile prevedere che non venga meno l'attenzione del legislatore.

Proprio perché si tratta di un campo fortemente sensibile gli interventi rischiano di essere, e per la verità appaiono, connotati in senso ideologico; in questo caso le conseguenze non potranno che essere negative per il mercato e quindi, in ultima analisi, per i consumatori.

Il timore di vedere esplodere l'indebitamento dei consumatori e di una sua possibile evoluzione in senso patologico ha portato il legislatore comunitario ad approvare una disciplina sul credito ai consumatori la cui finalità dichiarate non possono non essere condivise ma il cui apparato di regole non risulta sempre coerente, efficiente ed equilibrato.

Rischi analoghi, semmai ancor più intensi, si profilano con riferimento alla tematica del sovraindebitamento. Pur poco frequente (almeno in Italia) questa condizione di disagio è talmente grave da meritare, anzi imporre, la definizione di opportuni interventi. La questione è che gli interventi sono opportuni quando sono efficaci ed efficienti; l'impostazione che, sia pur per comprensibili motivi sembra farsi strada, ossia quella che vorrebbe prevenire il sovraindebitamento non pare né efficace né efficiente. Questo per i seguenti motivi:

1. gli operatori ufficiali (gli unici che sono sensibili alle norme posto che gli altri, quelli extralegali, sono del tutto indifferenti a qualsiasi dettato normativo) operano in un contesto regolamentare e di mercato che li priva di qualsiasi incentivo a spingere le persone ad assumere credito in maniera eccessiva mentre li espone in pieno alle conseguenze del *default* del prestatore;
2. con gli elementi di conoscenza a disposizione dei creditori è possibile costruire previsioni riguardo alla possibile evoluzione dello stato del prestatore; si tratta però di valutazioni che pur fondate sull'utilizzo di strumenti statistici risultano affidate all'apprezzamento soggettivo e che dunque non si prestano a essere utilizzate nell'ambito di uno schema di regole e sanzioni, pena il venir meno di qualsiasi certezza riguardo all'identificazione dei comportamenti illeciti e relativamente alle connesse sanzioni;
3. qualsiasi misura di carattere preventivo non potrebbe catturare ciò che non può essere previsto; sfortunatamente nel caso del sovraindebitamento la gran parte delle determinanti sono esogene rispetto ai comportamenti del prestatore e del finanziatore e non possono essere note a quest'ultimo, neppure in forma debole. Risulta quindi impossibile adottare comportamenti virtuosi cauti posto che non è conoscibile da che parte possa sopravvenire il pericolo.

Per questi motivi ove si insistesse nell'introdurre regole che ponessero in capo al finanziatore l'onere di effettuare un'ardimentosa previsione avrebbero il solo effetto di rendere più rigidi e formali (e dunque opponibili in sede di giudizio) i cri-

CONSUMATORI

teri di selezione con effetti di razionamento che colpirebbero prevalentemente soggetti non destinati affatto a entrare in una situazione di patologia.

Se dunque il sovraindebitamento è un fenomeno grave ma non può essere prevenuto esso deve essere curato: è la regola dell'efficienza, e dunque della *better regulation* quella che ci suggerisce di concentrare le risorse sulla terapia anziché su una improbabile profilassi della malattia. Nello specifico questo significa non inseguire improbabili prospettive di un mondo in cui nessuno possa finire in una situazione di incapacienza, ma predisporre un quadro di regole e istituzioni capaci di disegnare un percorso di uscita, che si sviluppi in condizioni di sicurezza e dignità, delle persone e delle famiglie dalle situazioni di sovraindebitamento nelle quali, per qualsiasi motivo, fossero incorsi. Su questo torneremo prossimamente.

BIBLIOGRAFIA

ANDERLONI L., (1997) “Sovraindebitamento delle famiglie e politiche di prevenzione: alcune esperienze estere e prospettive per l’Italia”, in MASCIANDARO D., PORTA A. (a cura di) (1997), *L’usura in Italia*, Egea, Milano.

ASSOFIN – CRIF –PROMETEIA (2008), *Osservatorio sul Credito al Dettaglio*, Rapporto Annuale.

BANCA D’ITALIA (2008), *Relazione Annuale*, Roma.

BAWDEN D., HOLTAM C., COURTNEY N. (1999), “Perspectives on Information Overload”, in *Aslib Proceedings*, vol. 51, n. 8.

BERTHOUD R., KEMPSON E. (1992), *Credit and Debt: the PSI Report*, Policy Studies Institute.

BOYFIELD K. (2006), *Better Regulation Without the State*, Institute of Economics Affairs.

COSMA S. (2008), “La Direttiva Comunitaria: analisi dei principali impatti sul mercato del credito al consumo”, in ASSOFIN-CRIF-PROMETEIA (2008), *Osservatorio sul Credito al Dettaglio*, Rapporto Annuale.

EDWARDS S. (2003), *In too Deep CAB Clients’ Experience of Debt*, Citizens Advice, London.

EUROPEAN COMMISSION (2008), *Towards a Common Operational European Definition of Over-Indebtedness*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

FILOTTO U., NICOLINI G. (2007), “Credito alla famiglia e consapevolezza dei consumatori: una proposta operativa”, in BRACCHI G. MASCIANDARO D. (a cura di), *Banche italiane un’industria al bivio*, Dodicesimo Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano della Fondazione Rosselli, Edibank, Milano.

HYNES R., POSNER E.A. (2001), *The Law and Economics of Consumer Finance*, John M. Olin Law and Economics Working Paper, n. 117, 2nd Series, University of Chicago.

HOFFMAN D.A., O’ SHEA M.P. (2002), “Can Law and Economics Be Both Practical and Principled”, in *Alabama Law Review*, vol. 53, n. 2.

KEMPSON E. (2002), *Over-Indebtedness in Britain. A Report to the Department of Trade Industry*, Personal Finance Research Centre.

KEMPSON E., ATKINSON A. (2006), *Over-Stretched: People at Risk of Financial Difficulties*, University of Bristol.

KEMPSON E., MCKAY S., WILLITTS M. (2004), *Characteristics of Families in Debt and the Nature of Indebtedness*, Department for Work and Pensions, Research Report, n. 211, London.

CONSUMATORI

JACOBY J., CHESTNUT R.W., FISHER W.A. (1978), "A Behavioral Process Approach to Information Acquisition in Nondurable Purchasing", in *Journal of Marketing Research*, vol. XV.

LITWIN A. (2008), "Beyond Usury: a Study of Credit Card Use and Preference Among Low-Income Consumers", in *Texas Law Review*, forthcoming.

LLEWELLYN D. (1999), *The Economic Rationale for Financial Regulation*, FSA Occasional Paper, n. 1, London.

MANDANSI SCHOONER H. (2005), "Consuming Debt: Structuring the Federal Response to Abuses in Consumer Credit", in *Loyola Consumer Law Review*, vol. 18, n. 1.

MORI (2005), *Over-Indebtedness in Britain: A DTI Report on the MORI Financial Services Survey 2004*, Department for Trade and Industry, London.

PARISI F. (2004), "Positive, Normative and Functional Schools in Law and Economics", in *European Journal of Law and Economics*, vol 18, n. 3.

PETERSON C.L. (2003), "Truth, Understanding, and High-Cost Consumer Credit: The Historical Context of the Truth in Lending Act", in *Florida Law Review*, vol. 55.

PYPER W. (2002), "Falling Behind", in *Statistics Canada: Perspectives on Labour and Income*, vol. 3, n. 7, pp. 17-23.

RADAELLI C.M. (1998), *Governing European Regulation: The Challenges Ahead*, European University Institute, RSC Policy Paper, n. 98/3.

– (2006), *Better Regulation and the Lisbon Agenda*, Paper per la European Evaluation Society Conference "Evaluation in Society: Critical Connections", London.

SENDEN L. (2005), "Soft Law, Self –Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do They Meet?", in *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9.1.

VALINS O. (2004), *When Debt Becomes a Problem*, Ministry of Social D.J.B. (2006).