

A13

Atti del convegno *La fabbrica dell'uomo indebitato. Quali strategie per informare e tutelare il debitore* del 19 dicembre 2014, organizzato da Federconsumatori Lombardia presso Palazzo Lombardia (Milano).

Si ringrazia la CGIL Lombardia e la Camera del Lavoro di Milano per il supporto.

L'origine dell'uomo indebitato

Quali strategie per informare e tutelare il debitore

a cura di

Paolo Sospiro

Contributi di

Maria Brancaccio Benenti

Graziella Carneri

Franco D'Alfonso

Andrea Fumagalli

Rosaria Iardino

Roberto Lambicchi

Maurizio Lazzarato

Gianmario Mocera

Tiziana Scalco

Paolo Sospiro

Enzo Torino



Copyright © MMXV
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-8475-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2015

Indice

- 7 Presentazione
Andrea Fumagalli
- 11 La fabbrica dell'uomo indebitato
Maurizio Lazzarato
- 17 Il sovraindebitamento in un contesto di lungo periodo
Paolo Sospiro
- 79 La legge 3/2012
Maria Brancaccio Benenti
- 85 Il sovraindebitamento dei lavoratori in Lombardia
Graziella Carneri
- 89 Il sovraindebitamento in un contesto di breve periodo
Enzo Torino
- 101 Il sovraindebitamento e la coesione sociale in un contesto metropolitano
Rosaria Iardino
- 105 Il sovraindebitamento e il ruolo della Regione
Roberto Lambicchi
- 113 Il sovraindebitamento in un contesto metropolitano
Franco D'Alfonso

119 Il sovraindebitamento dei lavoratori in un contesto
 metropolitano

Tiziana Scalco

127 Conclusioni

Gianmario Mocera

Presentazione

ANDREA FUMAGALLI*

Il convegno che andiamo ad iniziare riguarda il tema dell'indebitamento, un tema che come sappiamo è particolarmente attuale: se ne parla spesso e in modo ampio per quanto riguarda il piano macroeconomico, indebitamento dello stato, indebitamento delle imprese. Poco se ne parla per quanto riguarda invece il piano microeconomico, a livello individuale ed è questo l'argomento principale di questo incontro, di questo confronto, tra quelli che dovrebbero essere gli operatori istituzionali che su questo tema dovrebbero operare, magari proporre anche possibili soluzioni.

Viviamo in un sistema economico dove l'indebitamento è la premessa dell'accumulazione: è per questo che l'attenzione degli economisti, dei giuristi e degli operatori della cosa pubblica hanno sempre prestato attenzione allo sviluppo del diritto fallimentare e a tutti gli strumenti relativi alla tutela del creditore ma anche alla tutela del debitore.

La tematica del debito può essere affrontata da due diverse angolazioni: quella privata individuale e quella pubblica nazionale.

A livello individuale, come ci ricorda Maurizio Lazzarato nel libro *La fabbrica dell'uomo indebitato*, il rapporto debitore e creditore è diventato centrale nel processo di governance neoliberista. In una fase dove sempre più la contrattazione individuale diventa il perno della regolazione dei rapporti sociali, l'accesso a molti servizi di prima necessità comporta inevitabilmente un

* Andrea Fumagalli, Docente di Economia Politica, Università di Pavia.

processo di indebitamento, che tende ad ampliarsi tanto più procede il processo di smantellamento, finanziarizzazione e privatizzazione del sistema di welfare.

Nel contesto di valorizzazione e di accumulazione del capitalismo contemporaneo, inoltre, il ruolo del consumatore, che apparentemente non svolge un'azione di produzione, si è evoluto sino a essere parte sempre più integrante del ciclo di produzione di valore e ricchezza: le nuove modalità di consumo e soprattutto le nuove modalità di acquisto tramite carte di credito, nonché le nuove modalità di vendita sempre più caratterizzate dal credito al consumo favoriscono il sorgere di forme di indebitamento anche a livello individuale. In altri paesi, di struttura capitalista (penso agli Stati Uniti), abbiamo visto il sorgere di dispositivi che, seppur parzialmente, consentono di applicare il diritto fallimentare anche a livello individuale, al fine di garantire la tutela della proprietà dei beni essenziali per la sopravvivenza umana. Anche in Europa ci sta muovendo in questa direzione, come in Svizzera e in Francia. In Italia, recentemente, sotto il governo Monti, è stata promulgata la legge 3/2012, con lo scopo di disciplinare le norme per quanto riguarda l'usura e la tutela del debitore in condizioni di "sovraindebitamento", anche se, come spesso succede nel nostro paese, alle buone intenzioni non seguono pratiche efficienti e operative. Perché si possa avviare un percorso per favorire l'uscita dal rischio fallimentare, è necessario tuttavia andare avanti, soprattutto in un contesto — come quello attuale — di forte crisi economica. Voglio ricordare che ogni individuo è di fatto ancora nudo di fronte al fallimento economico e corre il rischio di perdere tutto anche la vita, come purtroppo numerosi fatti di cronaca hanno dimostrato, evidenziando una recrudescenza dei suicidi per ragioni economiche, soprattutto nell'ambito dei lavoratori autonomi, artigianali e piccole imprese. Il tema che quindi oggi affrontiamo è di rilevante importanza.

Questo convegno si aprirà — modificando lievemente il programma iniziale — con l'intervento di Franco D'Alfonso, assessore del comune di Milano, che rappresenterà le istitu-

zioni del governo di Milano. Seguirà l'intervento principale di Maurizio Lazzarato, di cui ho già ricordato il libro *La fabbrica dell'uomo indebitato*. Lazzarato è un sociologo / filosofo, che si occupa di questi temi da parecchio tempo ed è stato invitato anche per darci delle suggestioni dal punto di vista anche del contesto tecnico-teorico per inquadrare il fenomeno dell'indebitamento: fenomeno che è cambiato negli ultimi anni presenta forme e modalità che non sono più quelle di un tempo. Seguirà poi la relazione di Paolo Sospiro, docente dell'Università di Firenze, che invece tratterà gli aspetti economici, a seguito della riduzione dei redditi e all'aumento della povertà, che portano alle situazioni fallimentari anche sul piano individuale.

Dopo queste due principali relazioni, nella seconda parte della mattinata, potremo ascoltare gli interventi e i commenti degli esponenti di varie istituzioni da Tiziana Scalco, Camera del Lavoro di Milano, all'avvocato Brancaccio Benenti della Federconsumatori di Milano, che parlerà espressamente della l. 3/2012. A nome della Segretaria Regionale CGIL Lombardia, interverrà invece Graziella Carnieri. Enzo Torino invece parlerà dal punto di vista della Banca UniCredit. Rosaria Lardino, è vice presidente commissione di Milano sicurezza e coesione sociale. Infine Roberto Lambicchi in rappresentanza della Regione Lombardia. Gianmario Mocera, presidente della Federconsumatori tirerà le conclusioni.

La fabbrica dell'uomo indebitato

MAURIZIO LAZZARATO*

Il debito non è solo, come è stato detto, uno strumento di finanziamento dell'economia, ma anche una relazione di potere politico/economico. La relazione creditore/debitore è stata messa al centro dell'economia dalla metà degli anni Settanta per uscire dalla crisi politica del '68. Tutta l'economia è stata ristrutturata intorno a questo rapporto creditore/debitore. Uno dei passaggi fondamentali, il banco di prova di questa strategia neo liberale, è stata la crisi fiscale della città di New York. Molte cose sono state decise in quei 2–3 anni. Cosa è successo? La crisi fiscale della città di New York era una crisi da indebitamento. Le istituzioni finanziarie e le banche hanno deciso di bloccare i crediti e sono andati allo scontro diretto per imporre le loro soluzioni economico/politiche, soprattutto ai sindacati dei dipendenti pubblici. La prima decisione è stata quella, effettivamente, di tutelare i creditori. La priorità assoluta deve essere il rimborso dei creditori, poi se restano delle disponibilità finanziarie saranno dedicate ai servizi pubblici e all'impiego.

1. La centralità del creditore

La tutela assoluta del creditore è cominciata da 40 anni e ha avuto come conseguenza la riduzione dei servizi sociali, riduzione dei salari. L'altra cosa assolutamente importante: per la prima

* Maurizio Lazzarato, filosofo ed autore del saggio *La fabbrica dell'uomo indebitato*.

volta i sindacati che detenevano i fondi pensione dei funzionari sono stati obbligati a investirli nel debito della città. Sono tutte le misure che sono state generalizzate in altre città degli Stati Uniti e poi al mondo intero.

La relazione creditore–debitore ha funzionato come elemento strategico, che da una parte permette di trasferire delle somme ingenti di soldi dalla società verso i creditori, dall'altra parte permette di orientare le politiche economiche/sociali in maniera assolutamente precisa, proprio perché è un rapporto che passa attraverso l'astrazione del denaro. Il rapporto creditore–debitore è un rapporto asimmetrico e la scelta di strutturare l'economia attorno a questo rapporto, ha prodotto i fenomeni di ineguaglianza che conosciamo.

Vorrei ora soffermarmi sugli effetti di potere che questo rapporto determina sugli individui, ma anche sulla società e nel fare questo vorrei partire ricordando perché la Chiesa Cattolica condannava l'usura.

Fin dal medioevo la condanna aveva delle ragioni molto precise che sono interessanti da riscoprire. La prima cosa che diceva era con l'usura che il denaro genera miracolosamente altro denaro, ma non era questa l'argomento più importante. L'usura, qualsiasi prestito che generi interessi, era condannata perché l'usuraio si appropria indebitamente di qualcosa che non è suo, il tempo che decorre dal momento che inizia il credito fino al suo rimborso. Quel tempo che viene appropriato dall'usuraio invece è proprietà di Dio e quindi l'usuraio deve essere castigato.

Cosa vuole dire questa appropriazione del tempo, che è un po' penso un tema abbastanza centrale? Vuol dire che la vita dell'individuo che è in debito viene completamente organizzata e riorganizzata in funzione del rimborso, quindi il tempo in cui decorre il debito non è più un tempo che lui riesce a controllare, ma un tempo che è appropriato dal creditore.

Ed è quello che fa l'economia del debito oggi: si appropria del futuro della società, del futuro di tutti.

Una delle conseguenze fondamentali dell'indebitamento della città di New York, è stata la privatizzazione dei servizi

pubblici e la loro sostituzione col credito. Invece di assicurare un diritto alla salute, si favorisce l'accesso al credito per le assicurazioni private, invece di un "diritto alla casa" si favorisce l'accesso al credito per comprare la casa invece di aumentare i salari si dava accesso al credito al consumo. La crisi dei mutui che ha scatenato la crisi ha la sua origine in queste politiche del credito/debito che hanno sostituito i servizi sociali. Sono stati prestatati dei soldi a gente che non poteva rimborsare, perché, allo stesso tempo che si concedeva il credito si riducevano i redditi di queste persone, per cui ad un certo punto il sistema è crollato.

Molto significativo è il credito alla formazione. Negli USA se la famiglia non è ricca, per studiare bisogna indebitarsi, ipotecando così i redditi futuri. Prima ancora di entrare nel mercato del lavoro si è indebitati, praticamente per tutta la vita

Recentemente è uscito un altro articolo molto interessante: il problema dei "debitori" si sta ancora aggravando perché c'è gente che comincia ad andare in pensione e che non ha ancora finito di pagare il credito di quando ha iniziato a studiare. Per poter entrare nel mercato del lavoro bisogna indebitarsi, e poi praticamente bisogna riorganizzare la vita in funzione del rimborso del credito e funzionare come una imprenditore individuale, che calcola, agisce all'interno di una logica di mercato.

2. Il debito infinito

Il debito non è congiunturale, il debito è infinito. L'economia neoliberale è strutturata, è organizzata dal debito. La situazione contemporanea non è transitoria, ma strutturale. Si potranno rimborsare i debiti individuali, ma a livello macroeconomico ci sarà sempre del debito.

Non ci sarà uscita dalla crisi, nel senso che una volta rimborsati i debiti si tornerà a una situazione "normale". In realtà non si può nemmeno parlare di crisi perché siamo in crisi da

40 anni. La crisi è infinita come il debito, quello che cambia è l'intensità della crisi.

La crisi e il debito sono le tecniche di governo del neoliberalismo.

Quello che è interessante è che sembra entrare in crisi oppure girare a vuoto, non si riesce ad uscire da questo circolo vizioso che garantisce comunque la tutela dei creditori. Ieri su un giornale francese è uscito questo dato: le prime quaranta imprese, le imprese del CAC40, l'indice borsistico francese, distribuiranno adesso a Natale 40 miliardi ai loro azionisti, mentre la Francia, un po' come l'Italia, è costretta alla politica dell'Austerità, tagli della spesa pubblica, ristrutturazione.

Sicuramente non si "esce" dalla crisi con le misure decise dall'Europa e le istituzioni finanziarie sovranazionali. La "crisi" non è una questione economia, ma politica. Sono i rapporti tra classi, tra ricchi e poveri, tra lavoratori e padroni, ecc. che sono all'origine della crisi.

Se non si interviene sui modi di produzione e di distribuzione della ricchezza, se non si modificano le diseguaglianze (differenze di classe per essere più chiari) che si sono ulteriormente approfondite durante la crisi, non penso che si risolva qualcosa.

Del resto se si vuole ragionare sul lungo periodo come proponeva l'Assessore, bisogna dire che il Fordismo, cioè l'economia che abbiamo conosciuto nel dopoguerra, è stata una parentesi tra due egemonie del capitale finanziario. La prima, incominciata nel 1870 e sbucata nella prima guerra mondiale e la crisi del '29 e la seconda coincide con la contro-rivoluzione liberale.

Ma come si è usciti dalla crisi del '29 determinata dal primo capitalismo finanziario? Si è usciti fondamentalmente con quello che Keynes chiamava «l'eutanasia di colui che vive di rendita» investendo in borsa, cioè controllando in maniera assolutamente rigida e radicale la finanza. La finanza è stata allora ridotta effettivamente a mero strumento di finanziamento dell'economia e per 30 anni ci sono state crisi maggiori dal punto di vista

finanziario. Invece oggi, la gestione della crisi de indebitamento impone la ristrutturazione del mercato del lavoro e del Welfare e lascia assolutamente intatto il settore finanziario, unica vera causa del debito.

Con l'austerità, il problema dell'indebitamento non potrà che aggravarsi. E non solo! parallelamente crescerà la disoccupazione, il precariato e la povertà. Anche nelle situazioni in cui c'è "crescita", come per esempio in Inghilterra, la crescita non determina una distribuzione della ricchezza, ma una polarizzazione della ricchezza. La settimana scorsa è uscito un documento del Vescovo di Canterbury che lancia un allarme per l'esplosione della povertà. In questi 3 anni si sono aperte le banche alimentari in tutto il paese. 92 solo a Londra. Da 120 mila "assistiti" dalle banche alimentari si è passati in 2 anni fa a 900 mila. Quindi anche dove c'è "crescita", in realtà, si tratta di una crescita fortemente disuguale.

La crisi è stata causata da un processo di accumulazione centrato sulla finanziarizzazione. Se non si rimette in discussione questa logica, penso che non si riuscirà a risolvere il problema dell'indebitamento ne pubblico, ne individuale. E qui il capitalismo si trova in una impasse, perché non può più, come all'epoca del New Deal, organizzare l'eutanasia del redditiero, cioè della borsa e della finanza. Perché la finanziarizzazione è oggi il motore del capitalismo. Quindi, la crisi continuerà e l'indebitamento individuale e collettivo anche.

3. Intervento di Andrea Fumagalli

Diciamo che l'intervento di Lazzarato pone la questione in cui lo sviluppo dell'indebitamento individuale non è soltanto dovuto ad un comportamento individuale poco razionale, ma è all'interno di una logica di rapporto di potere che hanno segnato, che si sono modificati nel passato, da un modello di accumulazione di tipo fordista, materiale basato sul manifatturiero a un processo di accumulazione essenzialmente basato

sulle nuove tecnologie di linguaggio cognitivo-relazionale, i quali hanno segnato un passaggio nel quale la finanzializzazione ha assunto un ruolo in questo processo di accumulazione non più semplicemente gli interessi di intermediazione del risparmio fra chi aveva poste attive come le famiglie e chi aveva situazioni completamente alle imprese. Quindi è diventato qualcosa di diverso, e questo pone la questione l'estrema attività dell'indebitamento centrale e non marginale, tra parentesi posso confermare che il processo di indebitamento degli studenti anche in Italia sta iniziando a partire. Ci sono anche le stesse Università che come istituzioni favoriscono o garantiscono, come avvenuto negli Stati Uniti anni fa, processi di fronte al taglio delle borse di studio, vengono sostituite con nuovi modelli di finanziamento dello studio che passa attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione dello stesso studente quindi entra in un meccanismo di indebitamento. Tra poco uscirà in Italia un libro, che è già uscito negli Stati Uniti, che si chiama *Creditocrazy* scritto da questo docente della New York University che si occupa di sociologia del lavoro, Andrew Ross, uscirà a febbraio, che tratta di questi aspetti. Potrebbe essere un altro testo, che insieme a quello di Maurizio sulla fabbrica dell'uomo indebitato, che punta più sul socio economico e meno sul socio filosofico, si presta bene come complementarità per questo genere di problematica.

Il sovraindebitamento in un contesto di lungo periodo

PAOLO SOSPIRO*

Introduzione

Il tema dell'indebitamento e quindi sovraindebitamento delle famiglie, in particolare in Italia, è un argomento di attualità data la crisi nella quale versa il nostro paese. Diversi soggetti hanno denunciato tale fenomeno ad attivarsi¹. Tra questi, vi sono sicuramente anche le associazioni dei consumatori. A questo proposito, il 19 Dicembre 2014 la Federconsumatori Lombardia ha organizzato un incontro di confronto fra addetti ai lavori circa lo stato dell'arte sull'attuazione della legge 3 del 27 Gennaio del 2012 "Disposizioni in materia di usura ed estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento". Il tema è certamente di attualità data la persistente crisi che si protrae ormai dal 2008. Sono poche le indagini attualmente disponibili sulla condizione di indebitamento delle famiglie. La più importante è sicuramente quella della Banca d'Italia (DBL)² dalla quale vengono redatti regolarmente i bollettini³ e da poco quella della Banca Centrale Europea (BCE)⁴. Infine, la

* Paolo Sospino, docente di Economia dello Sviluppo, Università di Macerata.

1. <http://www2.azionecattolica.it/la-piaga-sovraindebitamento-delle-famiglie> e <http://www.proseguo.org/>.

2. <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/indagini-famiglie-imprese/bilanci-famiglie/index.html>.

3. L'ultimo è proprio del dicembre 2014 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/ricchezza-famiglie-italiane/index.html>).

4. http://www.ecb.europa.eu/home/html/researcher_hfcn.en.html.

banca dati del centro della Luxembourg Income Studies (LIS) sulla condizione del reddito e della ricchezza delle famiglie nei principali paesi dell'OECD⁵. A ciò si aggiunga le due rilevazioni svolte dal Forum Ania in collaborazione con l'Università di Milano⁶. Infine, un lavoro importante, per quanto fortemente limitato dal fatto che sia stato svolto solo una volta, è quello della Commissione Europea sui Paesi membri⁷. Questa tipologia di indagini ha il pregio di permettere una visione comparata della condizione delle famiglie tuttavia ha il grande difetto di non poter essere comparato nel tempo. È evidente che vi è la necessità di un'analisi comparata nel tempo e per paesi per verificare la condizione e soprattutto quali siano le politiche che permettono di migliorare le condizioni delle famiglie.

Infine, c'è da sottolineare che la Commissione Europea ha commissionato un'indagine sul sovraindebitamento nel 2008 nel quale ha cercato di individuare la natura del sovraindebitamento, le cause e soprattutto cercare di definire il sovraindebitamento e specifici indicatori comuni per l'area UE che possano permettere il monitoraggio della condizione delle famiglie⁸.

Una prima definizione a livello europeo fa riferimento al Comitato Economico-Sociale:

The practical aim is to define a fundamentally identical framework to identify and typify situations in which households [...] are objectively unable, on a structural and ongoing basis, to pay short-term debts, taken out to meet needs considered to be essential, from their habitual income provided by work, financial investments or other

5. In questo caso, si tratta di banche dati che standardizzano banche dati nazionali (<http://www.lisdatacenter.org/> e <http://www.lisdatacenter.org/our-data/lws-database/>).

6. <http://www.forumaniaconsumatori.it/vulnerabilita-economica-delle-famiglie>.

7. Study on the over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact (http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/index_en.htm).

8. Commissione Europea, *Towards a Common Operational European Definition of Over-Indebtedness*.

usual sources, without recourse to loans to finance debts contracted previously.⁹

In Italia secondo lo stesso studio, prima della legge promossa dal Governo Monti era la seguente:

[A] situation of non-temporary difficulties in regularly honouring his/her commitment using his/her income and his/her assets (real estates and other mobile properties).¹⁰

Dal punto di vista degli indicatori si sono presi in considerazione alcune variabili o condizioni famigliari, fermo restando che il livello di analisi rimane la famiglia, statistiche che tengono conto dei pagamenti arretrati in termini di ammontare e numero di rate, le statistiche che tengono conto di procedure legali e non di recupero del credito nei confronti delle famiglie, indagini sulla condizione delle famiglie ed infine una serie di strumenti che possano permettere di monitorare la condizione delle famiglie quali il rapporto reddito/indebitamento¹¹.

Sicuramente l'indagine della Banca d'Italia che è partita nel lontano 1977 e viene effettuata al più tardi ogni tre anni è di notevole utilità seppure pecchi dell'impossibilità di comparazione con altri paesi. Tuttavia, l'indagine della Banca Centrale Europea permette proprio questo. Infatti, essa non è altro che l'estensione dell'indagine della Banca d'Italia. L'indagine prende in considerazione la condizione e la ricchezza reale e finanziaria delle famiglie, le passività a breve, medio e lungo termine, i consumi ed i redditi. Quindi è un vero e propri check-up che viene svolto alle famiglie.

Sulla base delle variabili e degli anni a disposizione si è deciso di fare un'analisi circa la condizione delle famiglie italiane negli ultimi 25 anni, dal 1987-1989-1991-1993 a secondo della disponibilità dei dati, fino al 2012, ultimo anno disponibile. Prima

9. Ivi, p. 33.

10. Ivi, p. 37.

11. Ivi, p. 38.

di iniziare, si è pensato che fosse utile provare a delineare un quadro di carattere generale circa la condizione macroeconomica del paese, in comparazione con i principali paesi europei. In particolare per quanto riguarda la crescita, il tasso di inflazione e il tasso di interesse.

1. La condizione macroeconomica

In questa sezione si presenteranno i principali dati macroeconomici per illustrare al meglio quello che le famiglie stanno affrontando in questo lungo periodo di crisi. In effetti, l'Italia, così come tutti i paesi europei ha un percorso che è caratterizzato da una riunificazione e una prima crisi dovuta alla prima era della globalizzazione e successivamente ha trascorso durante il XX secolo due guerre e l'esperienza del fascismo.

1.1. La crescita e l'inflazione

La crescita e l'inflazione sono due fattori importanti per qualsiasi paese. L'Italia, per gran parte del periodo successivo alla seconda guerra mondiale, ha fortemente risentito del problema dell'inflazione mentre la crescita sembrerebbe essere il problema delle ultime due decadi, in particolare. Con l'uscita dalla seconda guerra mondiale, cambia completamente il panorama europeo, grazie anche alla forte volontà di alcuni paesi europei di istituire un coordinamento che poi nel tempo porterà alla nascita dell'Unione Europea così come la conosciamo oggi. In particolare, la costituzione del Parlamento Europeo a suffragio universale dal 1979, la moneta unica dal 1999/2002 e la libera circolazione di beni e delle persone con il trattato di Shengen del 1995.

Ma cosa si può dire dei quasi 70 anni dal termine della seconda guerra mondiale. Si può dire con certezza che è stato un periodo molto importante per portare l'Italia e l'Europa in generale alla condizione precedente alle due guerre mondiali ed