



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

*Il debt advice per il consumatore:
natura, dibattito europeo e implicazioni per l'Italia*

di Diletta Antenucci e Gioia Caldarelli

Dicembre 2022

Number

740



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il *debt advice* per il consumatore:
natura, dibattito europeo e implicazioni per l'Italia

di Diletta Antenucci e Gioia Caldarelli

Number 740 – Dicembre 2022

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

IL DEBT ADVICE PER IL CONSUMATORE: NATURA, DIBATTITO EUROPEO E IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

di Diletta Antenucci* e Gioia Caldarelli*

Sommario

Il *debt advice* indica un insieme di attività finalizzate a fornire assistenza personalizzata e trasversale (tecnico-operativa, legale, psicologica, sociale) a favore di consumatori in situazioni di difficoltà finanziaria. Nel dibattito europeo viene considerato uno strumento efficace per fronteggiare il sovraindebitamento ed è già ben sviluppato in nove paesi dell'UE (tra cui Germania e Francia). Una pluralità di ragioni portano in rilievo il tema anche in Italia: la crisi pandemica ha acuito i rischi connessi ai livelli di debito; il dibattito internazionale ha portato all'attenzione i benefici di tale attività; le più recenti iniziative europee - in linea con le istanze di una maggiore tutela sostanziale dei debitori in difficoltà - vanno nella direzione di introdurre misure per facilitare la diffusione di tale tipologia di servizi o addirittura imporne l'adozione. Questo lavoro descrive: la natura e le caratteristiche del *debt advice* rivolto al consumatore, illustrando le attività che vi rientrano, i soggetti che possono erogare tale servizio e le possibili fonti di finanziamento; l'attuale dibattito in Europa; le differenze tra il *debt advice* e le principali forme di consulenza ai debitori già presenti nel nostro ordinamento; le limitate esperienze e alcune possibili prospettive evolutive nel nostro Paese.

Classificazione JEL: D18, G51, I22, K10.

Parole chiave: *debt advice*, consulenza sul debito, sovraindebitamento.

DOI: 10.32057/0.QEF.2022.0740

Indice

1. Introduzione.....	5
2. Istanze di promozione del <i>debt advice</i> a livello europeo.....	6
3. Cosa si intende per <i>debt advice</i> : attività rilevanti, soggetti che erogano il servizio, fonti di finanziamento e possibili benefici	10
4. Riferimenti normativi a livello europeo in tema di <i>debt advice</i>	13
5. Uno sguardo ad alcune delle <i>best practices</i> europee in materia di <i>debt advice</i>	15
6. La situazione in Italia	23
6.1 La situazione nel nostro ordinamento: il quadro normativo nazionale di riferimento in materia di consulenza al consumatore.....	23
6.2 Le iniziative di <i>debt advice</i> in Italia	27
6.3 Possibili caratteristiche del <i>debt advice</i> in Italia	30
7. Conclusioni.....	33
Bibliografia.....	34

* Banca d'Italia, Dipartimento Tutela della clientela ed educazione finanziaria

1. Introduzione¹

A partire dalla crisi finanziaria globale il dibattito europeo sui livelli di indebitamento dei consumatori ha individuato in modo sempre più deciso nel *debt advice* uno strumento utile ed efficace per fronteggiare le situazioni di difficoltà finanziaria e i casi di sovraindebitamento. Nell'accezione più diffusa, il *debt advice* si riferisce all'insieme di attività finalizzate a fornire assistenza personalizzata e trasversale (tecnico-operativa, legale, psicologica e sociale) ai soggetti che non sono in grado o che rischiano di non essere in grado di soddisfare i pagamenti relativi alle proprie obbligazioni contrattuali, non rientrandovi invece quelle attività che hanno come scopo principale tutelare gli interessi del creditore. Esistono diverse tipologie di soggetti che possono svolgere le attività di *debt advice*: associazioni dei consumatori, enti locali che prestano servizi pubblici, organizzazioni pubbliche, consulenti privati o avvocati, organizzazioni non governative.

In Italia l'uso del *debt advice* è stato finora molto limitato e tuttora non è regolamentato. La scarsa diffusione nel nostro paese, in particolare nei confronti delle famiglie, va certamente ricondotta al livello di indebitamento tradizionalmente meno elevato che negli altri paesi europei e alla minore diffusione del fenomeno del sovraindebitamento. Tuttavia, molti fattori pongono il tema in rilievo anche in Italia. Da un lato, la crisi pandemica ha acuito i rischi connessi ai livelli di debito, e, dall'altro, il dibattito internazionale e le più recenti iniziative europee - in linea con le istanze di una maggiore tutela sostanziale dei debitori in difficoltà - vanno nella direzione di introdurre misure per facilitarne la diffusione o addirittura imporne l'adozione.

Questo lavoro descrive la natura e le caratteristiche del *debt advice* rivolto al consumatore, l'attuale dibattito in Europa e le prospettive evolutive, anche al fine di valutarne le possibili declinazioni nell'ordinamento nazionale. Non sono, invece, oggetto di analisi i servizi di consulenza sul debito rivolti alle imprese². Né sono oggetto di questa analisi le procedure di *debt settlement*, che sono procedure strutturate di ripianamento del debito, finalizzate a offrire una via d'uscita dalle forme più gravi di sovraindebitamento tramite un piano di pagamenti da effettuare in un determinato periodo di tempo, al termine del quale il debito residuo viene cancellato, e che spesso prevedono il raggiungimento di accordi formali con i creditori, poi omologati dall'autorità giudiziaria. Diversamente dal *debt advice*, le procedure di *debt settlement* sono espressamente regolate nel nostro ordinamento (a partire dalla legge n. 3/2012, e successivamente nel Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza). A differenza di tali procedure, il *debt advice* rappresenta una forma di consulenza più ampia e dai contorni più sfumati, di natura non solo legale ed economica, ma anche sociale e psicologica, non necessariamente finalizzata al

¹ Le autrici ringraziano M. Affinito, M. Carofiglio, B. Giannattasio, O. Maffa per gli utili consigli. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

² Tali servizi rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva n. 1023 del 2019 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

raggiungimento di un accordo formale con i creditori, ma con lo scopo di offrire al debitore un'assistenza eterogenea utile ad affrontare le proprie difficoltà. Non è peraltro escluso che, di fatto, il *debt advice* possa consistere anche nel fornire assistenza nella preparazione di procedure di *debt settlement*.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 2 fornisce una sintesi delle istanze di promozione del *debt advice* a livello europeo. Il paragrafo 3 descrive le principali attività che rientrano nei servizi di *debt advice*, i soggetti che tipicamente erogano il servizio e le fonti di finanziamento. Il paragrafo 4 contiene una ricognizione delle previsioni normative a livello europeo che citano i servizi di *debt advice*. Il paragrafo 5 descrive alcune esperienze sviluppate negli Stati membri dell'UE. Il paragrafo 6 sintetizza le differenze tra il *debt advice* e gli istituti previsti nel nostro ordinamento in materia di consulenza al consumatore; descrive le poche esperienze di *debt advice* esistenti ad oggi in Italia e offre alcuni spunti sulle prospettive evolutive che il *debt advice* potrebbe avere nel nostro paese, soprattutto nel caso diventasse un obbligo per gli Stati membri, in termini di caratteristiche, soggetti erogatori e ruolo per la Banca d'Italia. Il paragrafo 7 sintetizza alcune conclusioni.

2. Istanze di promozione del *debt advice* a livello europeo

A seguito della crisi finanziaria globale e nell'ambito degli studi condotti a livello europeo in materia di sovraindebitamento, sempre più spesso viene individuato il *debt advice* tra i possibili strumenti per fronteggiare le situazioni di difficoltà dei consumatori³.

In particolare, in uno studio commissionato dalla Commissione Europea nel 2013 e nei precedenti studi pubblicati da Eurofound⁴, il *debt advice* viene qualificato come uno degli strumenti utili a contrastare il fenomeno del sovraindebitamento, in aggiunta alle misure preventive, quali un'adeguata valutazione del merito creditizio e una efficace attività di educazione finanziaria, e a quelle di tipo "riabilitativo", come le procedure di risanamento dei debiti (*debt settlement*)⁵.

³ Molti di questi studi sono stati condotti inizialmente nell'ambito della *European 2020 Strategy* (European Commission 2010), che prevedeva tra gli obiettivi principali quello di far uscire dalla povertà 20 milioni di persone entro il 2020, individuando come causa di povertà sempre più diffusa l'eccessivo indebitamento, e, successivamente, nell'ambito delle iniziative condotte nel contesto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, che include l'obiettivo di porre fine alla povertà in tutte le sue forme entro il 2030.

⁴ Si tratta rispettivamente di uno studio condotto da Civic Consulting: "*The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*" (cfr. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf) e degli studi *Household debt advisory services in the European Union*, (cfr. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1189en.pdf) e *Managing household debts: Social service provision in the EU* entrambi, (cfr. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1067en.pdf).

⁵ Con riferimento alle misure preventive, la direttiva 2008/48/CE in materia di credito ai consumatori (CCD) e la direttiva 2014/17/UE in tema di credito immobiliare ai consumatori (MCD) contengono

Nel 2016 i leader del G20 hanno approvato le Strategie nazionali sviluppate dall'OCSE per l'educazione finanziaria, attività che rientra tra i principali rimedi individuati per prevenire e rimuovere le cause che alimentano il fenomeno dell'esclusione finanziaria⁶. A seguito di ciò, la grande maggioranza dei paesi del G20 dispone di una strategia nazionale per il perseguimento dell'obiettivo dell'inclusione finanziaria e alcuni Stati menzionano nell'ambito della stessa anche lo strumento del *debt advice*.

I diversi studi condotti hanno evidenziato fin da subito come i servizi di *debt advice* fossero già ben sviluppati in alcuni Stati membri, ma ancora assenti o poco diffusi in altri. In tale contesto, la Commissione Europea ha avviato un'attività finalizzata a incoraggiare il confronto tra Stati membri e lo scambio di esperienze attraverso incontri e conferenze al fine di valutare come favorire e sviluppare i servizi di *debt advice* in tutti i paesi dell'Unione Europea.

Il 10 ottobre 2018 si è svolto lo *Stakeholder Forum on Debt Advice*, cui hanno partecipato rappresentanti delle molteplici categorie coinvolte (intermediari, consulenti, enti di beneficenza, associazioni dei consumatori, pubbliche amministrazioni e accademici) per promuovere un confronto su questo argomento⁷. Il Forum ha confermato che il *debt advice* è uno strumento utile ed efficace per far fronte al fenomeno del sovraindebitamento e alla conseguente esposizione ad un rischio di esclusione sociale e finanziaria, evidenziando come il servizio di *debt advice* vada a vantaggio di tutti gli attori coinvolti: delle persone indebitate, che riceverebbero un aiuto concreto, e dei creditori, che avrebbero maggiori possibilità di rimborso. La finalità sottesa, in linea con il concetto più ampio di “*responsible lending*”, consisterebbe nel garantire a tutti i debitori una tutela sostanziale, attraverso la messa a disposizione di strumenti adeguati per ripristinare la sostenibilità della propria situazione finanziaria ed evitare condizioni di disparità rispetto ai creditori da cui potrebbe scaturire anche una gestione del debito “senza scrupoli” da parte di questi ultimi. Nella stessa sede sono stati discussi gli eventuali requisiti per la qualificazione dei *debt advisors*, in termini di capacità e competenze necessarie per offrire un buon servizio di consulenza. La maggior parte dei partecipanti al Forum ha sottolineato la necessità di individuare fonti di finanziamento in grado di garantire l'indipendenza e la professionalità di tali soggetti, requisiti essenziali per favorire l'erogazione di un servizio tendenzialmente gratuito, bilanciato e non distorsivo. Si è concordato sulla pluralità di attori potenzialmente idonei ad offrirlo (ONG, associazioni dei consumatori, enti pubblici territoriali e non), con l'obiettivo di evidenziare l'impatto positivo che un

specifiche disposizioni in materia di valutazione del merito creditizio. La direttiva MCD include anche una previsione in tema di educazione finanziaria. Nell'ambito della revisione della direttiva CCD, tuttora in corso, è stato proposto di introdurre anche in materia di credito al consumo una norma avente ad oggetto l'educazione finanziaria e di rafforzare le previsioni in tema di merito creditizio.

⁶ Disponibili al seguente link: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook-Highlights.pdf>.

⁷ Programma e conclusioni disponibili ai seguenti link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_version_agenda_debt-advice_stakeholders_forum.pdf; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/conclusionsdebt_advice_forum_.pdf.

servizio efficace e regolamentato di *debt advice* potrebbe generare a livello economico e sociale.

Nel 2020, Eurofound ha pubblicato un nuovo studio nell'ambito del quale sono stati esaminati i servizi di *debt advice* nei vari Stati membri, analizzando le principali caratteristiche degli stessi e le possibili tendenze di sviluppo⁸. In via generale, è stato confermato che il *debt advice* è ben sviluppato in alcuni paesi (tra cui Francia, Germania e Regno Unito), mentre è molto poco sviluppato se non del tutto assente in altri paesi (tra cui l'Italia) e che i servizi forniti variano in misura rilevante da paese a paese in relazione ai diversi contesti di riferimento: in particolare, ai livelli di sovraindebitamento e al grado di efficacia delle misure finalizzate a prevenirlo, all'esistenza di procedure di *debt settlement* nonché al tipo di soggetti che li prestano.

Nel documento pubblicato dalla Commissione nel luglio 2020 contenente le “*Best practices in relation to relief measured offered to consumers and businesses in the context of the Covid 19 crisis*” viene sottolineata, seppure con riferimento al contesto dell'epidemia, l'importanza del ricorso ai servizi di *debt counselling* per i “debitori particolarmente vulnerabili” al fine di evitarne il *payment default*⁹.

Nella *New Consumer Agenda*, pubblicata il 13 novembre 2020, la Commissione ha evidenziato che la consulenza in materia di debito si è rivelata un modo efficace per aiutare i consumatori sovraindebitati a ritornare alla sostenibilità finanziaria, garantendo nel contempo il rimborso dei creditori¹⁰. Secondo quanto riportato dalla Commissione, alcuni studi dimostrano che un euro speso per la consulenza in materia di debito può comportare un risparmio di più di due euro in prestazioni sociali. Tra le azioni da intraprendere la Commissione prevede di aumentare i finanziamenti per le iniziative finalizzate a migliorare la disponibilità e la qualità dei servizi di consulenza in materia di debito negli Stati membri. Anche il Consiglio, nelle proprie conclusioni del 22 febbraio 2021 sulla *Consumer Agenda*, ha ribadito l'opportunità di incentivare i servizi di consulenza sul debito¹¹.

⁸ Eurofound (2020), *Addressing household over-indebtedness*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, disponibile al link: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19044en.pdf.

⁹ Il documento è disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf. In particolare, a pag. 7 del documento si legge: “*In the absence of a legal definition, a vulnerable borrower refers to a borrower who has lost a substantial part of their income compared to other affected borrowers as a direct consequence of COVID-19 and has thereby significant financial constraints to pay back their loans – given particularly low income*”.

¹⁰ Il documento è disponibile accedendo al download dal link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2069.

¹¹ Considerando n. 17: [Il Consiglio] “*Sostiene fermamente l'approccio della Commissione volto a rispondere alle esigenze specifiche dei consumatori, tenendo conto delle loro vulnerabilità, al fine di garantire che nessuno sia lasciato indietro; pone l'accento sulla necessità di promuovere campagne di sensibilizzazione inclusive e consulenza locale per rafforzare la protezione dei consumatori online e offline; sottolinea l'importanza di sostenere i servizi di consulenza in materia di debito e di consulenza finanziaria*”.

Nell'ambito dell'*European Consumer Summit 2021*, è di nuovo emersa la necessità di proteggere i consumatori vulnerabili sotto l'aspetto finanziario potenziando lo strumento del *debt advice*¹².

Nel corso del 2021 la Commissione ha portato avanti un progetto finalizzato a raccogliere le *best practices* degli Stati membri in materia di *debt advice*, esaminando il loro potenziale di replicazione e favorendone la condivisione tra i vari paesi, anche attraverso alcuni *workshops* di *capacity building*, riservati ai futuri *debt advisors* dei paesi in cui il *debt advice* è meno sviluppato¹³.

Da ultimo, la Commissione ha avviato una *call for proposal* avente ad oggetto sovvenzioni per la promozione di servizi stabili di *debt advice*; tale iniziativa è stata adottata nell'ambito del programma per il mercato unico (SMP – Consumers Pilar) che per il biennio 2021-2022 prevede contributi finanziari alle organizzazioni che rappresentano gli interessi dei consumatori o che offrono assistenza ai consumatori negli Stati membri, anche sotto forma di consulenza sul debito. Tale iniziativa ha la finalità di facilitare la prestazione di servizi di *debt advice* nei paesi in cui questi non sono sufficientemente sviluppati, considerato che i contributi che saranno erogati favoriranno lo sviluppo delle strutture necessarie per la prestazione di questi servizi¹⁴.

Tra le organizzazioni rilevanti in materia di *debt advice* a livello europeo, è presente l'*European Consumer Debt Network* (ECDN), una piattaforma per lo sviluppo delle capacità e lo scambio di conoscenze tra centri che erogano il servizio di consulenza sul debito in vari paesi europei (attualmente sono 14 i paesi che partecipano attraverso uno o più centri di consulenza). I membri dell'ECDN, alcuni dei quali hanno già diffuso un codice etico con le caratteristiche da integrare per accreditarsi, offrono assistenza gratuita

preventiva, nonché di prendere in considerazione meccanismi di alleggerimento". Cfr: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6364-2021-INIT/it/pdf>.

¹² Programma disponibile al seguente link: https://www.2021portugal.eu/media/katky2rx/agenda_european_consumer_2021.pdf.

¹³ In particolare, il citato progetto è denominato *Provision of actions to extend the availability and improve the quality of debt-advice services for European households* ed è articolato in tre ambiti: i) un'analisi quantitativa delle risorse necessarie ai *debt advisors*, ivi compresa anche un'analisi costi-benefici dell'impatto della consulenza sul debito delle famiglie sovraindebitate e uno studio sul *funding* dei servizi di *debt advice*; ii) lo scambio delle *best practices* tra i vari paesi interessati e iii) l'attività di *capacity building*, riservata ai futuri *debt advisors*. A maggio 2022 la Commissione Europea ha pubblicato il report conclusivo del progetto; il documento è disponibile al link https://ec.europa.eu/info/publications/report-2020-2021-project-european-commission-debt-advice_it.

¹⁴ Si veda la *call for proposal* pubblicata al seguente link: <https://webgate.ec.europa.eu/ciccom/files/JDJ5JDEwJHUuWUVaZ2ozcVluNmVZNIENVFZb2VVcGtCL1RtNzkyZTNuTjhiUVp6dlpldzNZSjd1SDdp/1calldocumentsmpcons2021dafinalon4june2021los1506docxpdf1623930478-en.pdf>. In particolare, il progetto mira a raggiungere i seguenti obiettivi di *policy*: (i) aumentare l'accessibilità dei servizi di *debt advice* per i consumatori dell'UE. Questo obiettivo può essere concretizzato attraverso azioni volte a sensibilizzare gli *stakeholders* interessati sul ruolo chiave della consulenza in materia di debito per rimediare al sovraindebitamento dei consumatori e aumentando le possibilità per consumatori di fare riferimento a centri di *debt advice* esistenti o di nuova creazione nelle loro città; (ii) migliorare l'efficacia operativa delle strutture per la fornitura di servizi di *debt advice* ai consumatori dell'UE, anche attraverso la creazione o il rafforzamento di reti specifiche di esperti, tecnici e consulenti in materia di debito.

e personalizzata a consumatori e famiglie indebitate per aiutarli a ripristinare il loro equilibrio finanziario attraverso attività di *coaching* e mediazione con i creditori¹⁵. Nessuna organizzazione o associazione italiana risulta ad oggi aver aderito alla rete della ECDN¹⁶.

3. Cosa si intende per *debt advice*: attività rilevanti, soggetti che erogano il servizio, fonti di finanziamento e possibili benefici

In assenza di un contesto normativo europeo che definisca e disciplini tale attività, il *debt advice* si è andato delineando in concreto come un pacchetto integrato di servizi offerti su misura per il debitore in difficoltà. I diversi servizi vengono prestati in modo integrato proprio perché i problemi di tipo finanziario, psicologico, sociale, legale sono fortemente interconnessi tra di loro e devono essere gestiti in modo combinato.

I servizi forniti nell'ambito dell'attività di *debt advice* possono includere quindi l'analisi e la pianificazione del budget, la consulenza legale, la consulenza psicologica, tutte attività che vengono prestate nell'interesse della persona che si trova in difficoltà, non rientrando invece la tutela dell'interesse dei creditori tra gli scopi principali di tali servizi (se pur viene evidenziata la loro efficacia in termini di beneficio indiretto per i creditori).

Nell'ambito del citato studio Eurofound (2020), che ha approfondito le caratteristiche di tali servizi, sono state individuate tre categorie di attività che rientrano nel *debt advice*: i) l'attività di gestione del denaro e del debito, nell'ambito della quale è ricompresa, ad esempio, l'assistenza prestata per aiutare i soggetti in difficoltà a trovare soluzioni più economiche per l'accesso al credito, talvolta utilizzando specifici fondi, per individuare i pagamenti da effettuare in via prioritaria, per esaminare e rispondere tempestivamente alle richieste dei creditori (ad esempio al fine di impedire uno sfratto)¹⁷; (ii) l'attività di consulenza legale, finalizzata a prestare assistenza nell'ambito delle controversie con i creditori, offrendo supporto per verificare la legittimità delle loro pretese e/o per l'accesso alle procedure di risanamento/ristrutturazione dei debiti (ad esempio fornendo informazioni sul processo e assistenza nello svolgimento della procedura); (iii) l'attività

¹⁵ Per un approfondimento, v. al seguente link: <https://ecdn.eu/wp-content/uploads/2020/03/The-Social-Legal-Aids-ethics-code-for-debt-counselling.pdf>.

¹⁶ Nel sito internet di ECDN con riferimento all'Italia si legge: “*The debt advice system in Italy is very weak, as there is no main provider on a national level (...)*”. Vengono poi menzionate le novità introdotte dal D.L. n. 18/2020 convertito in Legge n. 27/2020 contenente “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (che tra le altre iniziative, all'art. 54, contiene disposizioni di emergenza per l'attuazione del Fondo solidarietà mutui “prima casa”, cd. “Fondo Gasparrini”). Cfr. <https://ecdn.eu/>.

¹⁷ Con riferimento all'assistenza fornita per favorire l'accesso al credito, lo studio Eurofound (2020) cita ad esempio il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura istituito in Italia nel 1996, tramite il quale si crea un veicolo di accesso agevolato al credito per chi è in difficoltà (*brochure* disponibile al link: http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/Brochure_Fondo_Prevenzione_Usura_agg._09072020.pdf).

collaterale finalizzata prevalentemente a fornire assistenza per l'accesso ad altre misure di *welfare*, ad esempio relative alla tutela della salute mentale o del lavoro¹⁸.

I servizi di *debt advice* vengono prestati da diverse tipologie di soggetti: associazioni dei consumatori, enti locali che prestano pubblici servizi, organizzazioni pubbliche, consulenti privati o avvocati, organizzazioni non governative ed enti di beneficenza. In molti paesi vari tipi di soggetti collaborano tra di loro nel fornire tali servizi.

Tra i potenziali erogatori del *debt advice* non sono invece ricomprese le banche o gli altri creditori, che si troverebbero in una posizione di conflitto di interesse pregiudizievole per salvaguardare l'indipendenza del servizio.

Le fonti di finanziamento possono essere molteplici e spesso i servizi di *debt advice* sono prestati da soggetti diversi rispetto a quelli che li finanziano. In linea generale, possono distinguersi casi in cui la consulenza sul debito è finanziata da entrate fiscali pubbliche e quelli in cui la fonte di finanziamento è privata (ad esempio enti di beneficenza, quote associative). Spesso i canali di finanziamento sono misti, confluyendo in essi fondi pubblici e privati. Per quanto riguarda la natura e la provenienza dei fondi pubblici, può trattarsi di erogazioni dirette dello Stato, che agisce attraverso enti pubblici centralizzati, o degli enti territoriali più vicini al cittadino, come comuni e regioni¹⁹. Anche i fondi internazionali possono avere un ruolo nel finanziamento del *debt advice*²⁰. Un altro elemento variabile è il livello di continuità del finanziamento: ci possono essere finanziamenti a progetto o accordi che prevedono un flusso costante di finanziamenti.

Ci sono casi in cui i servizi di *debt advice*, pur non venendo erogati dai creditori, sono da essi finanziati. Tale forma di finanziamento merita un'attenzione particolare proprio perché deve comunque avvenire senza che sia pregiudicata l'imparzialità e l'indipendenza che caratterizza tali servizi. A tale fine può essere utile ripercorrere l'esperienza seguita a livello internazionale. In alcuni paesi, i creditori hanno istituito e finanziato servizi di consulenza sul debito o hanno stipulato delle convenzioni con le associazioni di consumatori per la erogazione di servizi di *debt advice* finanziati dai primi²¹. In un caso particolare, le banche pagano ai propri dipendenti una parte delle ore

¹⁸ Meccanismi efficaci di *referral* dai servizi di consulenza ad altri servizi sono considerati di fondamentale importanza per assicurare l'efficacia dell'attività del *debt advisor*. Con specifico riferimento al supporto psicologico, è stato evidenziato che la stessa consulenza sul debito può fornire aiuto. Più rari sono i casi in cui viene fornito direttamente un aiuto psicologico e riguardano principalmente il supporto prestato per affrontare le dipendenze, nei casi in cui hanno contribuito al sovraindebitamento.

¹⁹ La legge tedesca, ad esempio, attribuisce ai comuni e alle regioni la responsabilità di finanziare la consulenza sul debito. In particolare, i comuni finanziano i costi della consulenza sul debito per le persone che ricevono aiuti e sussidi sociali. Le regioni finanziano la consulenza per le procedure di insolvenza. Peculiare il caso del Belgio, dove il servizio di *debt advice*, disciplinato a livello nazionale, è finanziato principalmente da *Energy Fund* tramite un sistema integrato di quote pagate dal consumatore in bolletta e contributi di società di fornitura private.

²⁰ Ad esempio, il progetto del *Citizens Advice Bureau* "Support for the people in debt" a Varsavia è stato finanziato da Spazio Economico Europeo.

²¹ Ad esempio, nella Repubblica Ceca vi è un'organizzazione di consulenza sul debito che è stata fondata da una banca e da un'associazione di consumatori e ora è finanziata quasi esclusivamente da banche. In Irlanda, l'IMHO (Irish Mortgage Holders Organisation) è stata fondata ed è finanziata da tre banche.

che questi ultimi impiegano come volontari per svolgere consulenza sul debito²². In altri paesi, i creditori contribuiscono con finanziamenti parametrati ai loro requisiti dimensionali o al numero di pratiche aperte per i loro debitori²³. In altri paesi ancora, i contributi sono destinati a finanziare fondi cui i debitori più bisognosi possono attingere per pagare le spese relative alla procedura di mediazione²⁴. Inoltre, i creditori che finanziano i servizi di *debt advice* non sono sempre e solo istituzioni finanziarie, ma possono essere anche, ad esempio, società operanti nell'industria del gioco e società di telecomunicazioni²⁵.

Un tema che presenta elementi di connessione con quello delle fonti di finanziamento riguarda le barriere di accesso ai servizi di *debt advice*. La mancanza di consapevolezza dell'esistenza di servizi di consulenza sul debito da parte dei soggetti potenzialmente interessati può limitare l'accesso a tali servizi ovvero indurre a sostenere dei costi per servizi che sarebbero stati disponibili gratuitamente. È stato evidenziato (Eurofound, 2020) che le persone potrebbero non rivolgersi o ritardare nel rivolgersi ai servizi di consulenza sul debito perché intimorite o imbarazzate; la possibilità di contattare i consulenti per telefono o tramite internet potrebbe dunque aiutare a neutralizzare tale deterrente. Un'ulteriore barriera all'accesso può essere rappresentata dall'applicazione agli utenti di costi per l'utilizzo dei servizi di consulenza sul debito. Molti operatori o organizzazioni pubbliche non prevedono costi a carico dei debitori beneficiari. Tuttavia, in alcuni paesi ci sono *debt advisors* che addebitano dei costi, in particolare laddove ci si rivolga a consulenti privati o avvocati o ancora nel caso delle associazioni di consumatori con riferimento alle quali la possibilità di fruire di tale servizio può essere subordinata al pagamento della quota associativa, di solito di modesta entità²⁶.

Con riferimento ai possibili benefici che possono derivare dalla prestazione dei servizi di *debt advice*, è stato riscontrato come questi contribuiscono ad evitare conseguenze sociali negative quali problemi di salute, difficoltà familiari e costi per il sistema legale e di polizia per le persone sovraindebitate che potrebbero rivolgersi altrimenti ad attività criminali. Sono stati stimati quindi i benefici dei servizi di consulenza sul debito in termini

²² È il caso della Danimarca.

²³ In Inghilterra ad esempio *StepChange*, uno dei principali erogatori di *debt advice*, oltre a ricevere fondi dal *Money Advice Service* e da altre fonti, riceve fondi anche direttamente dai creditori. Questi, infatti, dopo aver ricevuto da *StepChange* un prospetto riepilogativo dei debiti recuperati, erogano annualmente dei contributi proporzionati a tali somme.

²⁴ In Belgio, ad esempio, una legge del 1998 sull'estinzione dei debiti prevede che i debitori il cui patrimonio è insufficiente per coprire la mediazione dei debiti possono ottenere il sostegno di un fondo pubblico (*Fonds de traitement/Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast*) alimentato dai creditori con quote paramtrate all'importo totale degli arretrati di pagamento relativi ai contratti di credito registrati al 31 dicembre dell'anno precedente: 0,03% per i prestiti ipotecari e 0,3% per i prestiti al consumo.

²⁵ In Finlandia ad esempio, il *debt advice* è finanziato anche dall'industria del gioco d'azzardo.

²⁶ Per esempio, alcuni consulenti finanziari a Cipro richiedono il pagamento di una commissione di circa € 50 euro per la consultazione iniziale e tra € 500 e € 1.000 per la loro gamma completa di servizi. Le organizzazioni dei consumatori spesso limitano i servizi agli associati, ma l'adesione è aperta a tutti e i costi per aderire sono di solito modesti. Vi sono poi casi in cui i servizi che vengono forniti alle persone sovraindebitate sono disponibili anche per i non associati, come nel caso di Adiconsum in Italia e di Forbrugerrådet Tænk in Danimarca.

di mancati costi per la collettività collegati ai casi di sovraindebitamento che si sarebbero sostenuti ove la consulenza sul debito non fosse stata prestata (uno studio austriaco stima ad esempio che ogni euro investito dallo Stato in servizi di consulenza sul debito crea un ritorno di 5,3 euro)²⁷.

Tuttavia, va evidenziato che le analisi empiriche della letteratura sugli impatti del *debt advice* sono ancora limitate²⁸.

4. Riferimenti normativi a livello europeo in tema di *debt advice*

Nonostante l'attività di *debt advice* non abbia ancora un *framework* normativo di riferimento a livello europeo, sempre più spesso nel quadro europeo si rintraccia menzione di servizi riferibili al *debt advice*.

Nella direttiva in materia di credito immobiliare (2014/17/UE, MCD) vengono citati i servizi di consulenza nel contesto della gestione del debito esistente, facendo riferimento a “servizi pubblici o volontari di consulenza sul debito che non operano su base commerciale”²⁹.

²⁷ Cfr. More-Hollerweger et al, 2013.

²⁸ Con riferimento agli studi empirici condotti, la metodologia prevalente consiste nell'utilizzare dati campionari basati su *survey* ed esperimenti.

In particolare, Pleasence e Balmer (2007), per primi, analizzano le risposte di 402 partecipanti, scelti casualmente, in 13 diverse aree dell'Inghilterra tra persone con difficoltà nella restituzione del debito. I partecipanti sono stati distinti in due gruppi, un gruppo di controllo e un gruppo di intervento (a cui è stato offerto un servizio di *debt advice*) e sono stati intervistati sia al momento dell'avvio dello studio che a distanza di 20 settimane. Al termine del citato periodo, sebbene in entrambi i gruppi sia stata osservata una riduzione dei problemi di debito, i soggetti appartenenti al gruppo di intervento sono risultati significativamente più consapevoli della loro situazione finanziaria, più concentrati sulla gestione del debito “prioritario” e più ottimisti sulle loro prospettive future.

Atfield et al. (2016) seguono l'esperienza di un gruppo di circa 50 persone per un periodo di quasi otto anni e concludono che i partecipanti allo studio sono, al termine dell'esperimento, complessivamente soddisfatti della consulenza sul debito e la maggior parte di essi diviene in grado di agire autonomamente sulla base dei consigli ricevuti. Lo studio sottolinea anche che una piccola minoranza dei partecipanti, con situazioni particolarmente complesse fin dall'inizio, avrebbe avuto bisogno di un sostegno più duraturo e personalizzato per diventare effettivamente autonomi nella capacità di gestione del debito.

Fumagalli et al. (2021) usano una metodologia più complessa e attingono a dati più ampi per un'analisi sul caso britannico (2025 persone, di cui 783 seguite nelle varie fasi dell'esperimento) che mira a valutare l'effetto del *debt advice* sul benessere dei debitori. L'analisi distingue tra un *debt advice formal* (ovvero prestato da soggetti riconosciuti come *debt advisors* dalla *Financial Conduct Authority*) e un *debt advice informal* (ovvero una generica consulenza fornita da amici, conoscenti, e anche dagli stessi creditori). Lo studio sottolinea che l'incoraggiamento a rivolgersi ai servizi di *debt advice* (tramite email e “*proactive calls*”) non risulta efficace nell'indurre i partecipanti a cercare una consulenza “formale”, mentre incrementa la richiesta di consulenza “informale”, senza però produrre un impatto positivo sulla situazione finanziaria. Gli autori ne deducono una scarsa fiducia dei debitori in difficoltà nei confronti dei servizi di *debt advice formal* e concludono che è necessario trovare strategie per rinforzare tale fiducia e che, solo allora, sarebbe possibile un'analisi robusta sull'impatto di tale strumento sul benessere dei soggetti indebitati.

²⁹ Ai sensi dell'art. 22, par. 6, della MCD “*Gli Stati membri assicurano che i servizi di consulenza siano prestati soltanto da creditori, intermediari del credito o rappresentanti designati. Gli Stati membri possono*

Nelle *Guidelines EBA on loan origination and monitoring*, nell'ambito delle attività che i creditori dovrebbero porre in essere per assicurare la gestione per tempo delle morosità e delle esposizioni deteriorate, è contemplata anche l'interazione con i servizi indipendenti di consulenza sul debito³⁰.

Nella direttiva UE 2021/2167 relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti del 24 novembre 2021, viene evidenziata, nei considerando, l'opportunità che nei paesi in cui sono prestati servizi di consulenza sul debito finalizzati a facilitare il pagamento da parte del debitore, i *servicer* possano orientare i debitori verso il ricorso a tali servizi³¹.

Una valutazione circa l'opportunità di inserire un riferimento esplicito ai servizi di *debt advice* è stata di recente condotta nell'ambito dei lavori preparatori per la revisione della direttiva in materia di contratti di credito ai consumatori (2008/48/CE, CCD)³². Sulla base dei dati offerti da uno studio sul possibile impatto della revisione della CCD, pubblicato dalla Commissione Europea nel maggio 2021, si registra ancora una insufficienza di meccanismi di protezione dei consumatori indebitati contro crisi eccezionali di natura personale e/o sistemica all'interno dell'UE³³. Il sovraindebitamento può essere infatti determinato da cause esogene oltre che da scelte finanziarie inconsapevoli. Anche quando prendono decisioni finanziariamente responsabili, i consumatori possono incontrare difficoltà a rispettare gli impegni se la loro situazione finanziaria peggiora a causa di eventi eccezionali personali o di crisi sistemiche³⁴. In tale quadro, lo studio della Commissione ha delineato più scenari per la revisione della CCD rispetto al tema del *debt advice*: uno scenario zero, che consiste nell'introduzione di misure non regolamentari finalizzate a promuovere l'implementazione di tali servizi, e uno scenario alternativo, che implica l'introduzione nella CCD dell'obbligo per i creditori di informare i consumatori circa l'esistenza di un servizio di consulenza sul debito e per gli Stati membri di prevedere, in via diretta o indiretta, tale servizio, garantendo adeguati standard di qualità e professionalità. Lo studio della Commissione sottolinea infatti che, con il protrarsi dell'attuale assenza di un livello minimo di armonizzazione tra gli Stati membri in materia di disponibilità, accessibilità e qualità dei servizi di *debt advice*, i consumatori indebitati continuerebbero a fruire di standard di protezione molto diversi a seconda della loro

decidere di non applicare il primo comma per le persone che: (...) b) prestano servizi di consulenza nel contesto della gestione del debito esistente e svolgono professionalmente attività per la soluzione di situazioni di insolvenza, se tale attività è disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari o servizi pubblici o volontari di consulenza sul debito che non operano su base commerciale".

³⁰ EBA/GL/2020/06.

³¹ Il Considerando n. 28 recita: "Qualora a livello nazionale siano disponibili servizi di consulenza in materia di debito per facilitare il rimborso, i gestori dei crediti dovrebbero valutare la possibilità di orientare i debitori verso tali servizi."

³² L'iniziativa fa seguito ad alcune analisi da cui sono emerse le criticità che ostacolano il funzionamento di tale direttiva, in particolare in termini di informativa al consumatore e valutazione del merito creditizio.

³³ Lo studio è disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/study_possible_impacts_ccd_revision_annex_web.pdf.

³⁴ La CCD, tra l'altro, a differenza della MCD, non prevedeva specifiche disposizioni per garantire la protezione dei consumatori mediante l'adozione delle misure di *forbearance* a favore dei consumatori in difficoltà; tuttavia, tali previsioni sono state di recente introdotte dalla direttiva relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti (2021/2167), che ha previsto una specifica modifica della CCD in tal senso.

ubicazione; inoltre viene evidenziato come l'adozione di una regolamentazione in materia sia ritenuta la soluzione auspicabile da parte degli *stakeholders* che hanno preso parte allo studio.

In linea con tali valutazioni, la Commissione europea ha pubblicato il 30 giugno 2021 la proposta di revisione della CCD, in corso di negoziato. Con riferimento al *debt advice*, è stato proposto di prevedere per gli Stati membri un vero e proprio obbligo di mettere a disposizione dei consumatori “servizi di consulenza sul debito”, definita come “*assistenza personalizzata di natura tecnica, giuridica o psicologica fornita da operatori professionali indipendenti a consumatori che incontrano o possono incontrare difficoltà nel rispettare i propri impegni finanziari*” (cfr. art. 3, n. 25)³⁵. Viene inoltre previsto che, in caso di sconfinamento regolare, il creditore reindirizzi il consumatore verso servizi di consulenza sul debito.

5. Uno sguardo ad alcune delle *best practices* europee in materia di *debt advice*³⁶

Sulla base dei dati offerti da Eurofound (2020) e dallo studio della Commissione per la revisione della CCD emerge che la percentuale di consumatori che beneficiano dei servizi di *debt advice* varia in misura significativa tra i vari Stati membri e in via generale risulta particolarmente bassa.

Lo scarso utilizzo dei servizi di *debt advice* costituisce un limite soprattutto alla luce del fatto che la crisi dovuta al Covid-19 accresce il rischio di indebitamento eccessivo. Al riguardo, lo studio della Commissione stima che i consumatori che hanno contratto prestiti personali e che possono essere considerati vulnerabili e quindi potenzialmente destinatari di servizi di *debt advice* sono circa 17,5 milioni.

³⁵ Ai sensi dell'art. 36 della proposta della Commissione Europea: “*Gli Stati membri assicurano che siano messi a disposizione dei consumatori servizi di consulenza sul debito*”. Il considerando n. 72 della medesima proposta specifica: “*I consumatori che incontrano difficoltà nel rispettare gli impegni finanziari assunti possono beneficiare di un aiuto specializzato per gestire i propri debiti. Lo scopo dei servizi di consulenza sul debito è quello di aiutare i consumatori che incontrano problemi finanziari e guidarli nel rimborsare, per quanto possibile, i debiti in essere, mantenendo un tenore di vita decoroso e preservando la dignità. Tale assistenza personalizzata e indipendente, fornita da operatori professionali che non sono creditori, intermediari del credito, fornitori di servizi di credito tramite crowdfunding o gestori di crediti, può includere consulenza legale, gestione del denaro e del debito come pure assistenza sociale e psicologica. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i servizi di consulenza sul debito forniti da operatori professionali indipendenti siano resi disponibili, in modo diretto o indiretto, ai consumatori, e che, ove possibile, i consumatori che incontrano difficoltà nel rimborsare i propri debiti siano indirizzati verso i servizi di consulenza sul debito prima che vengano avviati procedimenti esecutivi. Gli Stati membri rimangono liberi di mantenere o introdurre requisiti specifici per tali servizi*”. Il documento è disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10382-2021-INIT/it/pdf>.

³⁶ Come anticipato, la presente nota non esamina le procedure di *debt settlement*. Per una panoramica generale di tali procedure in Europa si veda Eurofound (2020), *Addressing household over-indebtedness, Publications Office of the European Union, Luxembourg*, disponibile al link: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19044en.pdf.

Sulla base dello studio Eurofound (2020) il numero di paesi europei in cui l'istituto del *debt advice* è già funzionante è pari a 9; quello in cui è parzialmente funzionante è pari a 6. Nei restanti 13, tra cui l'Italia, i servizi di *debt advice* sono inesistenti o sporadici. Nel grafico e nella tabella in calce al presente paragrafo vengono riportati la mappa dei paesi nel 2019 e una sintesi dell'assetto dei servizi di *debt advice*³⁷.

In alcuni paesi europei il *debt advice* forma oggetto di politiche di *welfare* che lo qualificano come un servizio pubblico essenziale e viene prestato da soggetti aventi natura pubblicistica.

In Germania, ad esempio, l'erogazione di un servizio di *debt advice* viene espressamente disciplinata dal Codice sociale tedesco, il quale prevede che i comuni stipulino delle convenzioni a tale scopo con organizzazioni dei consumatori ed enti di beneficenza³⁸.

In Austria opera un servizio nazionale di *debt advice* erogato attraverso una rete capillare di centri di consulenza finanziati dallo Stato e coordinati a partire dai primi anni Novanta da una organizzazione senza scopo di lucro³⁹. Inoltre, alcuni centri di consulenza del debito in possesso di determinati requisiti sono riconosciuti dal Ministero della Giustizia austriaco come "agenzie di consulenza", riconoscimento attraverso il quale possono anche rappresentare i debitori in giudizio.

In Olanda e in Svezia, l'accesso ad un servizio di *debt advice* pubblico (erogato dai comuni) e gratuito è garantito a livello legislativo su tutto il territorio nazionale⁴⁰.

³⁷ Cfr. lo studio sul possibile impatto della revisione della CCD sopra citato. In particolare, viene evidenziato che i dati sul ricorso ai servizi di *debt advice* sono limitati, sparsi e difficili da confrontare; non vengono raccolte statistiche a livello nazionale e quindi l'analisi si basa su informazioni fornite da specifici fornitori di servizi di consulenza sul debito. Pertanto queste informazioni devono essere lette con attenzione perché il differente numero di entità che forniscono informazioni o i diversi indicatori utilizzati limita la comparabilità delle stesse. In via generale, nel citato studio viene stimata una media di utilizzo dei servizi di *debt advice*, prendendo a riferimento 8 paesi appartenenti a tre diverse categorie a seconda del diverso livello di sviluppo e funzionamento di tali servizi. In particolare, viene stimato che per 10.000 persone adulte, 52,3 individui ricorrono ai servizi di consulenza sui debiti nei paesi con un sistema di *debt advice* ben consolidato, 7,45 nei paesi in cui il sistema è parzialmente funzionante, e 0,9 in paesi con servizi di consulenza sul debito sporadici.

³⁸ Nel 1986 è stata istituita una organizzazione non governativa, il *Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung* (BAG-SB), editore della rivista "*BAG-SB Information*" in cui si affronta il tema della gestione del debito. Il BAG-SB offre programmi di istruzione e formazione per consulenti del debito e organizza una conferenza annuale che attrae professionisti in tutto il paese. Nel 1995, il BAG-SB ha istituito il *Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände* (AG SBV), che coordina il servizio di *debt advice* a livello nazionale.

³⁹ La "*ARGE Schuldnerberatung*" (ASB), cfr. www.schuldenberatung.at.

⁴⁰ I comuni possono anche decidere di esternalizzare la consulenza sul debito ad attori privati (anche se, ad esempio in Svezia, solo 4 dei 290 comuni lo hanno fatto nel 2019; 70 comuni hanno esternalizzato la consulenza sul debito ai comuni limitrofi). In Olanda, inoltre, il ricorso al *debt advice* è anche condizione preliminare per poter avere accesso alle procedure di *debt settlement*: infatti, prima di poter avviare una tale procedura, i soggetti interessati devono rivolgersi all'ente locale di riferimento che fornisce il *debt advice*. Ciò con l'obiettivo di ridurre il ricorso alle procedure di *debt settlement* che comportano costi e oneri maggiori, favorendo invece l'individuazione, tramite consulenti specializzati, di soluzioni alternative.

In Belgio la consulenza sul debito è fornita sotto forma di servizio sociale tramite due organismi pubblici⁴¹.

In Lussemburgo, il *Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales* conduce missioni sociali per conto dello Stato, tra cui la lotta all'esclusione sociale e la consulenza per la gestione del debito.

In Finlandia i servizi di *debt advice* erano prima prestati tramite i comuni; a partire dal 2019, essendo state riscontrate differenze regionali nella prestazione e nell'accessibilità di tali servizi, la responsabilità è stata trasferita al governo nazionale e i servizi vengono forniti attraverso gli uffici statali di assistenza legale. Inoltre, nel paese opera anche *The Guarantee Foundation*, un'organizzazione attiva a livello nazionale per assistere le persone con problemi finanziari e di indebitamento tramite un servizio di *debt advice*⁴². In Danimarca operano diverse ONG che forniscono consulenza sul debito (la più grande è *Forbrugerrådet Tænk*) e sono finanziate dal Ministero degli Affari sociali. Inoltre, è attiva *The Social Legal Aid*, un'organizzazione di volontariato che fornisce assistenza legale gratuita e consulenza sul debito a soggetti socialmente emarginati, la quale ha anche adottato e diffuso il proprio codice etico⁴³.

In Inghilterra, nel 1991 è stata fondata l'agenzia governativa *Money and Pensions Service* (MaPS), di cui è parte *The Money Advice Service*, che costituisce una delle esperienze più compiute in Europa di erogazione su scala nazionale di un servizio gratuito e qualificato di *debt advice*⁴⁴, insieme a quella dell'Irlanda, in cui i principali fornitori del servizio di

⁴¹ Rispettivamente, l'OCMW (*Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn*) nelle Fiandre e il CPAS (*Centre Public de Action Sociale*) nella regione della Vallonia, che operano in collaborazione con i singoli enti territoriali (comuni).

⁴² *The Guarantee Foundation*, nell'ambito dell'attività prestata, prevede anche il rilascio di garanzie per favorire la ristrutturazione dei debiti. Di recente, la *Bank of Finland* si è dichiarata impegnata nella elaborazione di una strategia di alfabetizzazione finanziaria e nella collaborazione con i fornitori di un servizio di *debt advice* al fine di arginare il fenomeno del crescente indebitamento. La Finlandia, tramite *The Guarantee Foundation*, è membro della ECDN.

⁴³ V. nota n. 15.

⁴⁴ Il modello delle *agencies* è tipico dei paesi anglosassoni, e in particolare dell'Inghilterra, dove, in applicazione dei principi del *New Public Management*, già negli anni 80 del secolo scorso i principali ministeri furono scorporati in una serie di agenzie (*agencies*) dotate di ampia autonomia, affidate alla responsabilità di un singolo *manager* e legate al nucleo residuo dell'amministrazione centrale da convenzioni volte a definire obiettivi, risorse e strumenti. Il *Money Advice Service* viene definito un "*publicly funded body, which provides the backbone for the Financial Capability Strategy for the UK*". Si tratta di un'agenzia governativa sponsorizzata dal Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni che costituisce, come accennato nel testo, forse il tentativo più evoluto in Europa di erogazione di un servizio di *debt advice* su scala nazionale, professionale, gratuito, indipendente (tutte le info disponibili sul sito: <https://www.moneyadviceservice.org.uk/en>, e per quanto riguarda in particolare il piano strategico per il miglioramento del servizio di *debt advice* si vedano i seguenti docc. disponibili ai seguenti link <https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/corporate/a-strategic-approach-to-commissioning-debt-advice-2018-2023>; <https://moneyandpensionservice.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/creditor-toolkit-2021.pdf>). Peraltro, in quest'ultimo svolto in seguito alla crisi legata al Covid-19, l'attività di *debt advice* prestata viene definita come una serie di strumenti e strategie utilizzate per aiutare i clienti a migliorare la massimizzazione delle proprie entrate, comprendere le implicazioni del mancato pagamento dei propri debiti e individuare le priorità, pianificare il proprio budget, a scegliere una strategia per ridurre al minimo gli effetti dell'indebitamento sul loro benessere finanziario e sociale, preservare la loro casa e le forniture

debt advice fanno capo al MABS (*Money Advice and Budgeting Services*), un organismo pubblico istituito nel 1992. Il MABS opera a livello nazionale, attraverso una rete territoriale di oltre 60 uffici, due centri di coordinamento nazionale e un numero di assistenza telefonica centralizzata, ed è un servizio di consulenza sul debito completamente pubblico, finanziato dallo stato irlandese, gratuito, indipendente e personalizzato. L'attività del MABS prevede sia un'assistenza informale, su richiesta volontaria dei consumatori, per il raggiungimento di un accordo con i loro creditori al fine di rimodulare il proprio piano dei pagamenti, in modo che risulti più sostenibile, sia un'attività più strutturata. Infatti, a seguito dell'approvazione di una legge sull'insolvenza personale nel 2012, gli *advisors* del MABS agiscono anche come intermediari riconosciuti nell'ambito della relativa procedura. Inoltre, nel 2008 è stato siglato un protocollo di intesa tra MABS e intermediari del credito al fine di agevolare la messa in atto di soluzioni reciprocamente accettabili, realistiche, accessibili e sostenibili per i debitori in difficoltà, favorendo la reciproca collaborazione⁴⁵.

Un diverso modello è stato sperimentato in altri paesi europei in cui i servizi di *debt advice* sono prestati da soggetti privati, ONG o associazioni dei consumatori e tendenzialmente non sono oggetto di politiche pubbliche di *welfare*.

In particolare, in Francia opera Cresus tramite una fondazione costituita nel 2008 e una federazione di 30 associazioni omonime distribuite in 12 regioni, con più di 150 strutture di ricezione e oltre 600 addetti, per offrire un sostegno individualizzato a partire dai casi meno gravi, trattati attraverso un servizio di *budget advice*, passando per un livello intermedio, costituito dalla procedura di mediazione, che rappresenta la parte più significativa dell'attività di Cresus, fino a fornire assistenza nei casi più gravi di attivazione della procedura di composizione del sovraindebitamento davanti a *Banque de France*. La Francia si caratterizza infatti per il coinvolgimento attivo della Banca centrale nazionale nella fase del *debt settlement*, essendo stato costituito un comitato per il sovraindebitamento ("*Commission de Surendettement*") che coordina le singole commissioni di sovraindebitamento regionali e che opera per facilitare il raggiungimento

di servizi essenziali. Inoltre, è stato ribadito il ruolo essenziale svolto dalla collaborazione dei creditori nella promozione del *debt advice*. Con riferimento a tale ultimo aspetto, sembra interessante menzionare il *case study* riportato nello studio condotto da Civic Consulting: "*The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*" (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf), relativo alla partnership tra Barclays e le maggiori agenzie indipendenti di *debt advice* operanti nel Regno Unito (Money Advice Service, National DebtLine, StepChange Debt Charity), cui la stessa Barclays invita i consumatori a rivolgersi (tramite comunicazioni via mail, telefoniche o informativa disponibile sul sito Barclays, v. <https://www.barclaycard.co.uk/personal/customer/reduced-income>).

⁴⁵ Disponibile al link:

https://www.mabs.ie/wp-content/uploads/2021/04/BPFI_MABS_Operational_Protocol_2015.pdf.

In particolare, il protocollo è uno strumento di *soft law*, basato sulla adesione volontaria dei sottoscrittori, al quale hanno aderito i principali operatori finanziari del paese. Inoltre, nel 2014 il protocollo è stato aggiornato alla luce della nuova legislazione sull'insolvenza personale e nel 2020 è stato esteso per includere i debiti ipotecari.

di un accordo amichevole tra debitore e creditori sotto forma di un piano di ristrutturazione⁴⁶.

La Fondazione Cresus opera in stretta collaborazione con i creditori (banche, intermediari finanziari, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica) per offrire assistenza nella gestione del debito. I creditori sono i principali finanziatori della Fondazione, mentre il servizio è sempre gratuito per i debitori⁴⁷. Oltre a finanziare il servizio di *debt advice* erogato da Cresus, i creditori ne sono i principali promotori con la propria clientela: infatti, al ricorrere di condizioni di difficoltà nella gestione del debito, salva la facoltà del cliente di attivarsi autonomamente, sono proprio loro a invitare il cliente ad avvalersi dell'assistenza di Cresus, che lo contatta dopo che quest'ultimo ha fornito il proprio consenso alla banca/intermediario. Inizia a questo punto la vera e propria procedura di mediazione attraverso la quale si cerca di giungere ad una rimodulazione del debito (riduzione dell'importo o degli interessi, allungamento del finanziamento). Le caratteristiche salienti del servizio di *debt advice* offerto da Cresus sono l'indipendenza e l'imparzialità degli operatori, il rapporto di stretta collaborazione e fiducia con i creditori e la gratuità del servizio per i debitori⁴⁸.

In Francia operano inoltre i *Points Conseil Budget* (PCB), riconosciuti dallo Stato e distribuiti in tutto il territorio nazionale. Si tratta di un servizio erogato a livello locale principalmente da associazioni dei consumatori o centri sociali comunali o intercomunali. I PCB fanno parte della strategia nazionale per la prevenzione e la lotta alla povertà e la loro missione è prevenire le crisi dovute a difficoltà finanziarie, fornendo assistenza alle persone che ne esprimono il bisogno. Ad esempio in caso di riduzione delle entrate o ad un aumento delle spese, l'*advisor* addetto al PCB può redigere un bilancio personalizzato e aiutare il debitore a trovare la soluzione più adeguata attraverso una diagnosi completa della situazione finanziaria, formulando raccomandazioni e informandolo sui diritti e sulle forme di assistenza a cui può accedere. Il PCB può inoltre interagire direttamente

⁴⁶ L'attività di tale commissione non rientra quindi nell'istituto del *debt advice* trattandosi di una procedura di *debt settlement*. Riveste tuttavia un ruolo molto importante nel quadro delle attività per far fronte al sovraindebitamento; secondo uno studio condotto da *Banque de France*, nel 2020 oltre 1,2 milioni di famiglie hanno trovato soluzione alla loro situazione finanziaria con l'aiuto delle commissioni di sovraindebitamento. Si tratta di una procedura stragiudiziale e gratuita istituita nel 1990, a seguito dell'adozione di una legge sulla "prevenzione e risoluzione delle difficoltà derivanti dal sovraindebitamento di individui e famiglie", comunemente indicata come Legge Neiertz, dal nome del Segretario di Stato che ne è stato promotore. Consumatori e famiglie possono fare domanda per accedere alla procedura rivolgendosi alle singole commissioni di sovraindebitamento regionali (spesso sono presenti più uffici nella stessa regione) coordinate dalla *Banque de France*. Informazioni sul tema sono state fornite nell'ambito del seminario "*Consumer Protection, Financial Education and Inclusion*", tenuto da Banque de France (23-25 Marzo 2021), programma disponibile al sito <https://www.banque-france.fr/en/consumer-protection-financial-inclusion-and-education-0>.

⁴⁷ I creditori contribuiscono con una quota annuale fissa, che viene parametrata alle caratteristiche operative e dimensionali dell'istituto e il cui conferimento da diritto a benefici fiscali, e con quote forfetarie per ciascuna pratica avviata con i singoli debitori (circa 200 euro per pratica).

⁴⁸ Si veda l'ultimo rapporto sull'attività svolta, disponibile al link https://www.cresusalsace.org/images/v4/Com/Rapport_COMPLET_FEDE_2017bd.pdf.

con i creditori e, se necessario, accompagnare l'interessato nell'ambito della procedura di composizione del sovraindebitamento⁴⁹.

Presso la *Banque de France* è stato inoltre creato un punto di contatto accessibile alle associazioni dei consumatori e ai *Points Conseil Budget* che abbiano individuato situazioni di difficoltà di un singolo in termini di inclusione bancaria⁵⁰.

In Portogallo, i servizi di *debt advice* sono forniti principalmente da associazioni dei consumatori, finanziate dai contributi dei partecipanti, e da taluni soggetti pubblici nell'ambito del *network RACE*.

Più in particolare, DECO, una delle principali associazioni a tutela dei consumatori del paese, indipendente e privata, opera con il compito di fornire assistenza ai consumatori sovraindebitati, tramite una piattaforma *online* e uffici fisici; ha stipulato diversi accordi con *stakeholder* locali e regionali (comuni, aziende, e altre organizzazioni pubbliche e private) al fine di creare un *network* diffuso per supportare i consumatori più vulnerabili. La sua attività comprende sia un'azione di tipo preventivo, finalizzata a promuovere l'educazione finanziaria e, in particolare, lo sviluppo di competenze relative alla gestione del bilancio familiare; sia un'attività di consulenza ai consumatori sovraindebitati per analizzare la situazione specifica, suggerire una soluzione finanziaria adeguata e contattare i creditori al fine di ristrutturare i debiti, contribuendo, in tal modo, ad aiutare i consumatori a raggiungere una migliore qualità della vita e riconquistare la dignità personale. Si tratta prevalentemente di un'attività di tipo stragiudiziale, che mira a raggiungere un accordo con i creditori prima che questi ultimi possano avviare iniziative legali⁵¹.

Inoltre, nel 2013 il governo portoghese ha creato una rete di istituzioni (RACE), composta da enti pubblici e privati (sia a scopo di lucro che senza) che vengono accreditati dalla *Direção-Geral do Consumidor* previo parere del *Banco de Portugal*, il cui scopo è quello di fornire, a titolo gratuito, informazioni, consulenza e assistenza alla clientela bancaria

⁴⁹ Come si legge nel sito del Ministero della solidarietà e della salute, il governo ha annunciato l'avvio della procedura di riconoscimento di altri 500 PCB entro il 2022, con un finanziamento di 15.000 euro all'anno per ogni struttura riconosciuta. Circa 400 strutture sono state riconosciute tra il 2019 e il 2020 e 100 strutture nel 2021. Cfr. <https://www.banque-france.fr/communique-de-presse/comite-strategique-deducation-financiere-un-bilan-positif-et-5-axes-prioritaires-dactions-pour-2020>.

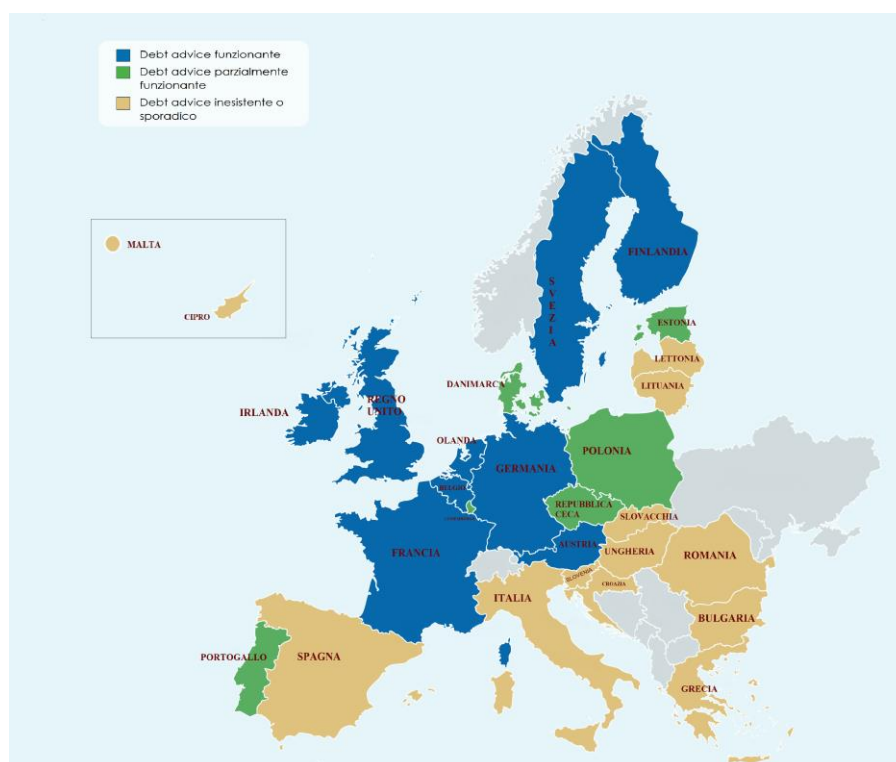
⁵⁰ La *Cellule d'Alerte* è stata istituita nel 2020 e può essere contattata per qualsiasi difficoltà incontrata da un individuo in termini di inclusione bancaria: ad esempio, mancata rilevazione di una situazione di fragilità, difficoltà di accesso ad una specifica offerta. Qualsiasi segnalazione a tale nucleo di allerta deve includere l'autorizzazione scritta ad inviare il proprio fascicolo alla *Banque de France*.

⁵¹ In particolare, tale attività si rivolge a consumatori che non sono in grado di far fronte ai debiti a causa di situazioni di natura involontaria, quali, ad esempio, disoccupazione, diminuzione del reddito, divorzio, malattia o incidente. I debiti che sono presi in considerazione nell'ambito di tale attività di consulenza sono quelli derivanti dai prestiti concessi da banche o intermediari finanziari nonché i debiti assunti in relazione alle utenze (luce, gas, telecomunicazioni), che vengono considerati essenziali (sono invece esclusi i debiti tributari e previdenziali).

in difficoltà finanziaria (a rischio di *default* o comunque in ritardo nei pagamenti)⁵². L'attività svolta da tali enti include anche l'assistenza e la consulenza nella gestione delle procedure esistenti in caso di ritardi nei pagamenti finalizzate al raggiungimento di accordi con i creditori e nella negoziazione con le banche⁵³. Tuttavia, gli enti aderenti al *network* RACE non sono autorizzati a negoziare direttamente con le banche per conto del debitore e questo sembrerebbe essere uno dei motivi per cui, ad esempio, DECO non avrebbe aderito alla rete.

Figura 1

Disponibilità di debt advice in EU28, 2019



Fonte: Eurofound (2020)

⁵² È prevista la possibilità che gli enti accreditati chiedano risorse per finanziare l'attività al *Consumer Rights Protection Fund* (*Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores*), un fondo costituito dal Ministero delle Finanze e da quello dell'Economia e del Lavoro.

⁵³ Con riferimento alle procedure esistenti, si tratta delle procedure denominate OASP (*out-of-court arrears settlement procedure*) e PRAP (*pre-arrears action plan*), previste nell'ordinamento portoghese.

Tavola 1

Servizi di debt advice in EU28 e Norvegia, 2019

Paese	Principale Fornitore	Altri Fornitori
Austria	ASB Schuldnerberatungen (governo regionale)	Avvocati privati
Belgio	Centre public d'aide sociale (CPAS)/Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) (servizi municipali sotto il controllo di organi regionali)	Centre d'Accompagnement et de Formation pour Adultes (CAFA), Centre Social Protestant/Protestants Sociaal Centrum (ONG)
Bulgaria	-	Consulenti e avvocati privati
Croazia	-	Consulenti e avvocati privati
Cipro	-	Avvocati privati, Consulenti finanziari, Movement Against Foreclosures (ONG di consulenza al fine di prevenire pignoramenti)
Repubblica Ceca	Poradna	Člověk v tísni, Association of Civic Counselling Centres, Caritas, Diaconia of the Evangelical Church of Czech Brethren (Deccb)
Danimarca	Forbrugerradet Tank (comitato dei consumatori)	KFUM's Social Arbejde, Den Sociale Retsbistand, Settlementet, Dansk Folkehjælp, Finans Danmark, Cafe Exit e varie piccole ONG e centri di volontariato
Estonia	Amministrazione comunale (a cui è richiesto di fornire servizi di debt advice o appaltarli a terzi, società o ONG)	Eesti Tootukassa (E-tootukassa), varie ONG
Finlandia	Oikeusaputoimisto (ufficio pubblico di sostegno legale)	Takuusaatio
Francia	Cresus Associations, Points conseil budget (PCB) (organismi semi-pubblici)	Varie ONG di piccole dimensioni: Debitours Anonymes, L'Association Francaise des Etablissements de Credit et des Entreprises d'Investissement (Afecei), Association nationale de defense des consommateurs et usagers (CLCV), Federation Leo Lagrange, Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANUL), Centres communaux d'action sociale (CCAS)
Germania	Caritas, Croce Rossa, Der Paritätische, Arbeiterwohlfahrt (AWO) (organizzazioni per il welfare)	Comuni
Grecia	Associazioni dei consumatori: Consumers' Federation (INKA) and Consumers' Association 'The Quality of Life' (Ekipizo)	KEYD-GEYD (organizzazione pubblica), Union for Working Consumers of Greece (EEKE)
Ungheria	Charity Service of the Order of Malta's HiteL-S (Credit-able) Programme, Financial Consumer Protection Centres of the Central Bank of Hungary	Tutor Foundation, BAGazs Association, Caritas (organizzazione regionale)
Irlanda	Money Advice and Budgeting Service (MABS)	Irish Mortgage Holders Organisation (IMHO), Free Legal Advice Centres (FLACs), Phoenix Project, Society of Saint Vincent de Paul (SVP), società private a scopo di lucro
Italia	-	Consulenti privati, Caritas in alcune città dell'Alto Adige, organizzazioni che concedono l'accesso a fondi per la ristrutturazione del debito (come l'associazione dei consumatori Adiconsum)
Lettonia	-	Latvijaskreditpēmēju asociācija (associazione dei debitori lettoni), Maksātnespējas kontroles dienests (servizio di controllo delle insolvenze), Patērētāju tiesību aizsardzības centrs (centro di protezione dei diritti dei consumatori), Finance Latvia, Zvērinātu tiesu izpildītāju padome (Latvian Council of Bailiffs)
Lituania	-	State-Guaranteed Legal Aid Service (SGLAS), avvocati e consulenti privati

Paese	Principale Fornitore	Altri Fornitori
Lussemburgo	Servizio di informazione e consulenza in materia di sovraindebitamento (SICS) composto da Ligue Medico-Sociale e Inter-Actions	Piccole ONG e servizi a scopo di lucro
Malta	-	Caritas Malta
Olanda	Servizi forniti dai comuni o appaltati a ONG: ABC-West, Combiwel, Doras	SchuldHulpMaatje, Humanitas
Norvegia	Arbeids- og velferdsforvaltningen (Amministrazione norvegese per il lavoro e il welfare) (NAV)	Gjeldsofferalliansen, Den Norske Advokatforening, Jussbuss
Polonia	Ufficio di consulenza ai cittadini	Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej (SKEF), Rzecznik Finansowy (RF)
Portogallo	Gabinete de Apoio ao Sobre-endividamento (GAS), Rede de Apoio ao Consumidor Endividado (RACE)	Uniao Geral de Consumidores (UGC), Associacao de Consumidores de Portugal (ACOP), Gabinete de Orientacao ao Endividamento do Consumidor (GOEC)
Romania	Autoritatea pentru protectia consumatorului (ANPC)	Credere, Asociația Utilizatorilor Romani de Servicii Financiare (AURSF), Asociatia Parakletos, società e professionisti privati
Slovacchia	Centrum pravnej pomoci (CPP)	Società di consulenza privata e banche
Spagna	-	Asociacion de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (Adicae), FACUA–Consumers in Action, organizzazioni regionali/municipali di <i>debt advice</i>
Svezia	Servizi forniti dai comuni o subappaltati ai comuni vicini o occasionalmente a fornitori privati	-
Regno Unito	National Association of Citizens Advice Bureaux (Citizens Advice), StepChange	Debt Advice Foundation, Money Advice Trust, aziende private a scopo di lucro

Note: - dati non ricevuti o non disponibili

Fonte: Eurofound (2020)

6. La situazione in Italia

In Italia i servizi di *debt advice* non hanno una disciplina specifica (paragrafo 6.1) e non sono diffusi sul territorio (paragrafo 6.2). Se il nuovo quadro europeo ne dovesse favorire o anche imporre l'utilizzo, l'esperienza degli altri paesi può aiutare a prefigurare quali potrebbero essere gli standard richiesti anche nel nostro paese (paragrafo 6.3).

6.1. La situazione nel nostro ordinamento: il quadro normativo nazionale di riferimento in materia di consulenza al consumatore

Il quadro normativo nazionale si caratterizza al momento per l'assenza di previsioni relative a servizi che possono considerarsi riferibili all'attività di *debt advice* come delineata a livello europeo.

Nel nostro ordinamento è prevista, nell'ambito del credito immobiliare e in linea con la normativa europea, una forma di consulenza al consumatore che si innesta nella fase di nascita del rapporto debito-credito. Tale forma di consulenza è disciplinata dal TUB (art. 120-*terdecies*) e viene svolta dagli stessi finanziatori o dagli intermediari del credito.

L'art. 120-*terdecies*, comma 2, prevede anche che tale consulenza possa essere qualificata come indipendente ove fornita da mediatori creditizi di cui all'art. 128-*sexies* iscritti in un'apposita sezione del relativo elenco⁵⁴. Al riguardo, nonostante in questo caso il requisito dell'indipendenza che caratterizza l'attività di *debt advice* sarebbe rispettato, si tratta comunque di un servizio che differisce dall'attività di *debt advice*, come intesa nel quadro internazionale, in quanto opera nella fase di concessione del credito ed è finalizzato a fornire al cliente raccomandazioni personalizzate in merito a una o più operazioni relative a contratti di credito, e non consiste invece in un'attività volta a gestire una situazione di difficoltà in cui può venire a trovarsi il cliente nel corso del rapporto contrattuale.

Sempre nell'ambito della disciplina in materia di credito immobiliare, è prevista una forma di assistenza che il creditore deve fornire al debitore in difficoltà nei pagamenti. L'art. 120-*quinquiesdecies* del TUB cita in merito obblighi di informazione e correttezza del finanziatore che vengono specificati nelle Disposizioni di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari adottate dalla Banca d'Italia, in cui si fa riferimento alle politiche e alle procedure interne che il finanziatore è tenuto ad adottare per gestire i rapporti con i consumatori in difficoltà nel pagamento delle rate di rimborso del credito⁵⁵. Tali procedure, in attuazione degli orientamenti EBA su morosità e pignoramenti del 19 agosto 2015, devono essere idonee ad assicurare che il finanziatore collabori con il consumatore per individuare i motivi delle difficoltà incontrate e le più adeguate misure da adottare per il rimborso del credito e che fornisca adeguata assistenza ai consumatori in difficoltà nel rispettare i termini di pagamento⁵⁶. Regole analoghe sono state di recente introdotte anche in materia di credito ai consumatori: la Direttiva UE 2021/2167 relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti ha infatti introdotto talune modifiche alla CCD finalizzate ad introdurre previsioni a tutela dei consumatori in difficoltà anche nell'ambito del credito al consumo⁵⁷. Va tuttavia evidenziato che tale attività di assistenza al consumatore in difficoltà differisce dai servizi di *debt advice* in quanto, seppur si tratta di un'attività che viene in rilievo per la gestione di una eventuale fase "patologica" dovuta all'inadempimento del consumatore, è posta in essere direttamente dal creditore e non è

⁵⁴ Un'analogo attività di consulenza non è invece al momento disciplinata nell'ambito del credito ai consumatori: per tale tipologia di contratti è solo previsto che il finanziatore o l'intermediario del credito forniscano al consumatore chiarimenti adeguati in modo che questi possa valutare se il contratto di credito proposto sia adatto alle sue esigenze e alla sua situazione finanziaria (cfr. art. 124, comma 5, del TUB). Tuttavia, si fa presente che nella proposta di revisione della CCD sopra citata è stato introdotto anche con riferimento a tali contratti il servizio di consulenza in fase di concessione del credito, che anche in questa sede dunque si conferma diverso dai "servizi di consulenza sul debito" anch'essi introdotti nella proposta di revisione e definiti come "*assistenza personalizzata di natura tecnica, giuridica o psicologica fornita da operatori professionali indipendenti a consumatori che incontrano o possono incontrare difficoltà nel rispettare i propri impegni finanziari*" (cfr. art. 3, n. 25).

⁵⁵ Provvedimento 29 luglio 2009 e successive modifiche e integrazioni, in materia di "*Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*", Sez. VI-bis, par. 8.

⁵⁶ ABE/GL/2015/12.

⁵⁷ Le medesime previsioni già anticipate nella citata direttiva sono state riprese anche nella proposta di revisione della CCD, attualmente oggetto di negoziato europeo.

prestata esclusivamente nell'interesse del debitore in difficoltà. La caratteristica propria del *debt advice*, invece, è il suo concretizzarsi in un'attività prestata da un soggetto terzo e imparziale, diverso dal creditore e a beneficio esclusivo del debitore.

Nel nostro ordinamento è poi prevista una disciplina per le attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi, che sono soggette alla licenza del questore ai sensi dell'art. 115 del Testo Unico di Pubblica Sicurezza⁵⁸. Va anche considerato che, nell'ottica di rafforzare la tutela della clientela, nel 2015, è stato adottato, nell'ambito del forum Unirec-Consumatori, un codice di condotta per i processi di gestione e tutela del credito finalizzato a introdurre regole per salvaguardare l'equilibrio tra i diritti delle parti interessate nello svolgimento delle attività stragiudiziali di gestione del credito (contatti telefonici, comunicazioni, contatti domiciliari, procedure giudiziali). In particolare, il codice descrive le buone prassi di azione per imprese e operatori in ogni fase dell'attività di recupero dei crediti. Tuttavia, anche in questo caso si tratta di un'attività che differisce dal *debt advice* in quanto è finalizzata a perseguire l'interesse dell'intermediario al recupero del credito.

Nel caso di sovraindebitamento, il nostro ordinamento prevede, come sopra anticipato, procedure di *debt settlement* per il consumatore⁵⁹. Il ricorso a tali procedure risulta in realtà modesto, per varie motivazioni, tra cui la scarsa conoscenza delle stesse e i costi che comportano⁶⁰. Nell'ambito di tali procedure, è assegnato un ruolo specifico agli

⁵⁸ Inoltre, l'art. 128-*quaterdecies* del TUB ha anche previsto che per l'attività di consulenza e gestione dei crediti a fini di ristrutturazione e recupero degli stessi, le banche e gli intermediari finanziari possono avvalersi di agenti in attività finanziaria.

⁵⁹ Il sovraindebitamento viene definito dalla legge 3/2012 come “*la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente*”. Il Codice della crisi lo definisce come “*lo stato di crisi o di insolvenza*”: rispettivamente “*lo stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore*” e “*lo stato che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni*”.

In Italia, le procedure di *debt settlement* sono state disciplinate dalla legge 3/2012, come successivamente modificata, che ha previsto per i consumatori: (i) una procedura finalizzata ad un accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento; (ii) una procedura di liquidazione del patrimonio nonché (iii) il piano del consumatore. In seguito, il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, adottato con il d. lgs. 14/2019, ha apportato alcune modifiche agli istituti del sovraindebitamento. In particolare: (i) ha sostituito il riferimento alla procedura di liquidazione del patrimonio con la liquidazione controllata; (ii) ha sostituito il riferimento al piano del consumatore con il piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore; (iii) ha sostituito la disciplina dell'accordo di composizione della crisi con quella del concordato minore che però non trova applicazione ai consumatori. Il Codice della crisi è entrato in vigore il 15 luglio 2022.

⁶⁰ Si veda, *Il Fenomeno del sovraindebitamento, Quaderno a cura del Competence Center*, giugno 2020, promosso dall'Università Cattolica, dalla Fondazione antiusura S. Bernardino e dalla Caritas Ambrosiana, disponibile al seguente link

https://www.cattolicanews.it/QUADERNO%20DEL%20COMPETENCE%20CENTER%20SUL%20SOVRAINDEBITAMENTO_DEF_V2.0.pdf. In tale documento viene evidenziato come il ricorso agli strumenti per la composizione della crisi sia ancora modesto e sicuramente non proporzionato alle dimensioni del fenomeno. In particolare, è stato rilevato come ciò sia riconducibile principalmente alla scarsa conoscenza di tali procedure non solo tra i cittadini, ma anche tra gli assistenti sociali, gli operatori delle organizzazioni di volontariato e del terzo settore che lavorano a stretto contatto con i soggetti indebitati, nonché a difficoltà cognitive ed economiche dei debitori che spesso portano a rinunciare

Organismi di composizione della crisi (OCC)⁶¹. Gli OCC sono organismi costituiti da parte di enti pubblici, dotati di requisiti di indipendenza e professionalità, iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della Giustizia e coinvolti nei procedimenti di gestione della crisi da sovraindebitamento normativamente previsti⁶². Infatti, secondo la legge 3/2012, per presentare una proposta di accordo di composizione della crisi il debitore deve rivolgersi ad un OCC che lo assiste per la presentazione della domanda di accesso alla procedura. Analogamente, anche per presentare la domanda per il piano del consumatore ai sensi della legge 3/2012 ovvero il nuovo piano di ristrutturazione dei debiti previsto dal Codice della crisi, il consumatore deve rivolgersi ad un OCC che assume ogni iniziativa funzionale alla predisposizione e all'esecuzione del piano⁶³. L'attività svolta da questi organismi, quindi, è finalizzata ad assistere e coadiuvare il consumatore nell'attivazione e nello svolgimento delle procedure previste dal nostro ordinamento. Agli organismi spetta un compenso, calcolato secondo criteri determinati, che viene corrisposto da parte dei soggetti che ricorrono a tali procedure.

L'attività degli OCC non sembra propriamente qualificabile come servizio di *debt advice*. Infatti, alla luce delle esperienze degli altri paesi europei, il *debt advice* si caratterizza come un servizio di assistenza più ampio finalizzato anche a prestare consulenza nella pianificazione del *budget* familiare o nell'eventuale raggiungimento di un accordo stragiudiziale con i creditori ovvero a fornire consulenza psicologica. A differenza dell'attività svolta dagli OCC, il *debt advice* può ricomprendere l'assistenza del debitore nelle procedure di *debt settlement* ma non rappresenta un'attività necessariamente prodromica all'attivazione di tali procedure formali⁶⁴.

all'avvio di una procedura di sovraindebitamento in quanto non dispongono delle risorse necessarie per l'accompagnamento a tali procedure e per sostenerne i relativi costi.

⁶¹ Cfr. il Decreto 24 settembre 2014, n. 202, emanato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell'economia e delle finanze, contenente il regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.

⁶² Nel registro sono iscritti, a domanda, gli organismi costituiti dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dalle istituzioni universitarie pubbliche; inoltre sono iscritti di diritto gli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai.

⁶³ L'art. 68 del Codice della crisi prevede che l'OCC, nell'assistere il consumatore per la predisposizione del piano, deve indicare anche se il soggetto finanziatore, ai fini della concessione del finanziamento, abbia tenuto conto del merito creditizio del debitore, valutato in relazione al suo reddito disponibile, dedotto l'importo necessario a mantenere un dignitoso tenore di vita. Tra l'altro, in linea con le istanze di una maggiore tutela del consumatore, con il d.lgs. 26 ottobre 2020, n. 147 e da ultimo con la l. 176 del 18 dicembre 2020 sono state introdotte novità interessanti. In particolare, sia con riferimento agli accordi di composizione della crisi e al piano del consumatore di cui alla legge 3/2012 che con riferimento al nuovo piano di ristrutturazione dei debiti previsto dal Codice della crisi, viene sanzionata la condotta colpevole del finanziatore che non abbia osservato le disposizioni sulla corretta valutazione del merito creditizio, e che per questo non potrà opporsi alla omologazione del piano o dell'accordo.

⁶⁴ Per completezza, va segnalato che anche nell'ambito della crisi di impresa, il quadro normativo che sta emergendo nel nostro ordinamento al momento non ha previsto l'introduzione di servizi di *debt advice* strettamente intesi. Infatti, la direttiva 1023/2019 in materia di quadri di ristrutturazione preventiva armonizzata (che non trova applicazione al debitore persona fisica), prevede all'art. 3, lett. 2 b) che “*Gli Stati membri provvedono affinché i debitori abbiano accesso a uno o più strumenti di allerta precoce chiari e trasparenti in grado di individuare situazioni che potrebbero comportare la probabilità di insolvenza e*

6.2 Le iniziative di *debt advice* in Italia

A differenza di quanto avviene in altri paesi, in Italia esistono poche e limitate iniziative che possono essere ricondotte al *debt advice*, promosse da associazioni di consumatori e organizzazioni no-profit.

Nel 1998, la Caritas ha istituito il primo e, fino ad oggi, unico centro italiano di consulenza gratuita sul debito, con sede a Bolzano e operatività estesa al territorio dell'Alto Adige, che risente e opera sulla falsariga del sistema del *welfare* tedesco⁶⁵. La sua attività si articola in una serie di servizi. Il servizio "Consulenza debitori" offre consulenza specialistica gratuita esaminando la situazione individuale del cliente dal punto di vista legale, sociale ed economico. Il "Service Debiti Veloce" consente, tramite il sistema di messaggistica *WhatsApp*, di rispondere rapidamente a domande generali sulla gestione del denaro e di fornire consigli utili per affrontare una situazione difficile. Infine, un sistema di consulenza budget è finalizzato ad aiutare persone e famiglie a tenere sotto controllo e a pianificare il bilancio familiare⁶⁶.

di segnalare al debitore la necessità di agire senza indugio. (...) 2. Gli strumenti di allerta precoce possono includere quanto segue: a) meccanismi di allerta nel momento in cui il debitore non abbia effettuato determinati tipi di pagamento; b) servizi di consulenza forniti da organizzazioni pubbliche o private; c) incentivi a norma del diritto nazionale rivolti a terzi in possesso di informazioni rilevanti sul debitore, come i contabili e le autorità fiscali e di sicurezza sociale, affinché segnalino al debitore gli andamenti negativi." La direttiva prevede quindi che gli Stati introducano strumenti di allerta precoce che però possono declinare liberamente, prevedendo anche servizi di consulenza forniti da organizzazioni pubbliche o private. Al riguardo, mentre alcuni paesi (in particolare, gli stati del Nord Europa) hanno scelto di creare un sistema di consulenza pubblico, in Italia si è optato per una declinazione più rigida, prevedendo un sistema basato su indicatori di allerta e strumenti di composizione assistita previsti dal Codice della Crisi; nel nostro ordinamento non sono state invece introdotte politiche di *welfare* né è stato creato in parallelo un servizio di *debt advice* "puro", non necessariamente funzionale all'attivazione di una procedura di *debt settlement*. Tuttavia, sembra utile far presente che da ultimo, con il d. l. 24 agosto 2021, n. 118, convertito dalla legge 21 ottobre 2021, n. 147, nell'ottica di introdurre nuovi strumenti che incentivino le imprese ad individuare le alternative percorribili per la ristrutturazione o il risanamento aziendale, è stata introdotta la disciplina della composizione negoziata per la soluzione della crisi di impresa, che consente all'imprenditore che si trova in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario di chiedere alla Camera di commercio la nomina di un esperto indipendente quando risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa. In particolare, il compito dell'esperto – che opera in modo professionale, riservato, imparziale e indipendente – è quello di agevolare le trattative tra l'imprenditore, i creditori ed eventuali altri soggetti interessati, al fine di individuare una soluzione per il superamento della crisi.

⁶⁵ Mentre in Italia la Caritas ha un'operatività limitata all'Alto Adige, significativa è l'esperienza della Svizzera, dove la Caritas è operativa su scala nazionale. Per maggiori informazioni si può consultare il sito: <https://www.caritas-schuldenberatung.ch/en/home.html>.

⁶⁶ Le sedi sono a Bolzano, Bressanone, Merano e Brunico. Tutte le informazioni sono disponibili nel sito online <https://caritas.bz.it/it/index.html>. A titolo descrittivo si riporta qualche passaggio: "*l'analisi del bilancio e un piano economico domestico sono strumenti utili quanto l'elaborazione di rate realistiche per risanare il debito. Se necessario si contattano i creditori per raggiungere un compromesso tra le due parti. (...) Si offre una consulenza specialistica gratuita che prende in esame la situazione individuale del cliente dal punto di vista legale, sociale ed economico. È importante raggiungere una stabilità finanziaria e sociale e disporre di dignitose prospettive di vita futura*" (...) "*Per evitare che i casi di indebitamento in Alto Adige aumentino, puntiamo sul lavoro di informazione e prevenzione. La nostra quotidiana esperienza di lavoro lo conferma: un rapporto accorto e prudente con il denaro e con il consumo evita l'insorgere di indebitamento e sovra indebitamento". È prevista una c.d. "consulenza budget" per coloro che hanno bisogno di controllare le proprie disponibilità finanziarie, un servizio pensato per persone che "non si*

Una seconda iniziativa è quella di Adiconsum, che offre consulenza e supporto psicologico gratuito per i soggetti sovraindebitati che chiedono l'accesso al Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura o anche supporto psicologico contro la dipendenza dal gioco nel caso in cui questa ha contribuito al sovraindebitamento.

Inoltre, a partire dal 2021 il Comune di Milano, ispirandosi ad alcune delle esperienze di *welfare* europee sopra descritte, si è fatto promotore di un nuovo servizio, WeMi Educazione finanziaria, finalizzato ad aiutare i cittadini ad affrontare i momenti di difficoltà economica e a pianificare in sicurezza la propria vita futura. Si tratta di un servizio di educazione finanziaria che si sviluppa attraverso due momenti. In primo luogo, sono previsti incontri pubblici di sensibilizzazione, in cui vengono forniti consigli per gestire meglio le proprie risorse economiche, presenti e future. In secondo luogo, sono previsti incontri individuali che prevedono l'accompagnamento personale da parte di un educatore finanziario abilitato, proveniente dal mondo del terzo settore, per aiutare i cittadini in difficoltà a risolvere problemi concreti relativi alla vita economica della famiglia e pianificare le proprie abitudini di spesa⁶⁷. Questa seconda attività sembrerebbe avvicinarsi a quella caratteristica del *debt advice*.

Vi sono poi associazioni dei consumatori che hanno avviato dei progetti finalizzati a favorire la diffusione dei servizi di *debt advice*.

In particolare, Movimento Consumatori e ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) hanno promosso il "Progetto Riparto - Percorsi di inclusione finanziaria e di accompagnamento per la gestione e soluzione delle situazioni di sovraindebitamento per la ripartenza", un progetto di rilevanza nazionale finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁶⁸. Il progetto - che avrà una durata di 18 mesi e si svilupperà in un ambito territoriale esteso a 19 regioni, con la collaborazione di università, associazioni di consumatori, fondazioni antiusura - ha come obiettivo sviluppare una rete capillare di associazioni del terzo settore che, per esperienza e per competenze specifiche, possano offrire un'ampia gamma di servizi di supporto ai consumatori e al settore delle

trovano ancora in crisi finanziaria, ma hanno invece bisogno di maggiore chiarezza sulla loro situazione economica oppure vogliono metter da parte risparmi per il futuro: un'offerta, in ultima analisi, che mira alla prevenzione da debiti o aiuti esterni". Lo stesso centro eroga poi la c.d. "consulenza debitori" offerta da "professionisti che analizzano insieme alla persona interessata la situazione debitoria, individuando possibili soluzioni".

⁶⁷ Informazioni disponibili al link: <https://www.comune.milano.it/-/educazione-finanziaria-il-nuovo-servizio-di-accompagnamento-per-imparare-a-gestire-bene-i-risparmi-e-raggiungere-obiettivi-di-vita-futuri>. Lo stesso servizio viene presentato nel sito come ispirato "alle esperienze internazionali del Governo inglese (Money Advice Service) e delle principali città statunitensi (Offices of Financial Empowerment) nell'offrire un supporto per il benessere delle famiglie". Con riferimento all'attività svolta, si legge nel sito che "l'educatore finanziario incontra il cittadino e lo aiuta ad affrontare con fiducia le sfide e le difficoltà economiche della vita e a: controllare le entrate e le uscite per migliorare le abitudini di spesa, risparmiare di più mettendo in pratica piccole azioni concrete, sostenere i debiti per poter pagare rate e affitti senza preoccupazioni, proteggere dagli imprevisti, gestendo necessità improvvise preparare la vita in pensione per poter vivere una vecchiaia senza preoccupazioni, raggiungere obiettivi futuri importanti (una buona istruzione per i figli, un supporto per chi ci è caro, una casa nostra)".

⁶⁸ Secondo quanto rappresentato dai promotori, il progetto mira a raggiungere circa 3.000 adulti e 300 imprese con problematiche legate al sovraindebitamento.

microimprese, per la prevenzione, la risoluzione e la ripartenza da situazioni di sovraindebitamento. La rete Riparto, che ha avviato la sua attività a febbraio 2022, è costituita da 27 sportelli e da un *call center* nazionale attraverso cui vengono prestati una pluralità di servizi: consulenza preventiva ed educazione finanziaria, verifica della correttezza dei debiti, consulenza per la rinegoziazione del debito, assistenza e consulenza per l'accompagnamento alle procedure per la gestione della crisi⁶⁹. Per evitare che i costi iniziali di accesso alle citate procedure e agli OCC possano rappresentare un ostacolo per i soggetti sovraindebitati rendendo impraticabili in concreto le diverse possibili soluzioni della crisi, il progetto prevede anche l'istituzione di un fondo sperimentale destinato al sostegno parziale o integrale di 100 debitori che si trovino in condizioni di particolare difficoltà.

Le azioni del progetto Riparto saranno indirizzate da un Comitato per il coordinamento tecnico-scientifico, composto da responsabili di Movimento Consumatori ed ACLI e da referenti individuati nei soggetti che hanno formalizzato la propria collaborazione a titolo gratuito, tra i quali in particolare le Università coinvolte e la Banca d'Italia, e da altri esperti (gestori della crisi, giudici delle competenti sezioni dei Tribunali, avvocati, commercialisti, psicologi). Il Comitato realizzerà una ricerca mirata a fornire, con un approccio multidisciplinare (legale, psicologico, economico), una fotografia aggiornata ed esaustiva del fenomeno del sovraindebitamento in Italia, raccogliendo le esperienze più significative riscontrate, individuando le possibili future linee guida in campo di

⁶⁹ Nella scheda di descrizione del progetto, pubblicata sul sito internet di Movimento Consumatori, è previsto che la rete nazionale di sportelli, oltre che fornire un generale servizio di ascolto, potrà assistere gratuitamente il cittadino e: a) informarlo sulla propria situazione debitoria e sulla formazione del debito, evidenziando con funzione di prevenzione quelle situazioni di difficoltà che, se non gestite correttamente, potrebbero sfociare nel sovraindebitamento; b) offrire informazioni sulle possibili procedure per affrontare la situazione di sovraindebitamento; c) fornire assistenza ed accompagnamento nelle fasi *ex-ante* ed *ex-post* relative alle procedure di ristrutturazione volontaria del debito, eventualmente accedendo anche a sistemi di risoluzione alternativa delle controversie; d) offrire assistenza e accompagnamento nell'accesso alle procedure, nell'individuazione dell'Organismo di composizione della crisi e nella loro successiva fase di avvio; e) fornire basilari strumenti di educazione finanziaria per la ripartenza (informazioni di base sul bilancio familiare, gestione del credito e consumi). Inoltre ogni sportello avrà il compito di coinvolgere attivamente il *network* degli *stakeholders* (organizzazioni del terzo settore, imprese, enti locali, parrocchie, ecc.) al fine di ampliare il bacino dei beneficiari e moltiplicare l'opportunità di accedere al servizio offerto. Si prevede anche l'istituzione di un servizio c.d. di sportelli itineranti che offrirà, previo appuntamento telefonico, assistenza domiciliare a quella utenza che, per motivi di salute, lavoro e/o gestione familiare, non possa recarsi presso uno sportello della rete nazionale. Come servizio aggiuntivo, anche per far fronte a possibili aggravii nella crisi sanitaria legata all'emergenza sanitaria, si attiverà anche un servizio di assistenza da remoto tramite un *call center* che offrirà un primissimo sostegno alle persone in difficoltà. Il servizio di *call center*, gratuito da rete fissa e mobile, potrà offrire momenti di ascolto su problematiche generali, informare sulle possibilità offerte dalla rete di Riparto ed indirizzare l'utenza presso lo sportello più vicino e fornire assistenza e consulenza specifica a distanza. Il servizio, oltre che da telefono, potrà essere raggiunto attraverso piattaforme di messaggistica istantanea come *WhatsApp* e *Skype* facilitando così la più ampia copertura possibile. Si vedano i seguenti link: www.movimentoconsumatori.it e <https://progettoriparto.it/>.

assistenza per il sovraindebitamento e formulando proposte dirette a modificare e a migliorare il quadro normativo esistente⁷⁰.

Da ultimo, Movimento Difesa del Cittadino e Progeu hanno avviato *Debt Solve*, un'iniziativa che mira a costituire uno strumento educativo, informativo, di consulenza giuridica e psicologica, volto a prevenire ed affrontare il fenomeno del sovraindebitamento. Il progetto ha come obiettivo di stabilire un team di esperti nazionale, implementando anche una piattaforma online per fornire consulenze sul debito da remoto e attivando circa 16 sportelli fisici istituiti in 4 regioni del Sud Italia (Sicilia, Calabria, Basilicata e Puglia)⁷¹.

6.3 Possibili caratteristiche del *debt advice* in Italia

Come argomentato, la crisi dovuta al Covid-19, il dibattito internazionale e le iniziative europee potrebbero far emergere anche nel nostro paese l'opportunità di ampliare i servizi di consulenza sul debito o si potrebbe anche arrivare a prevedere un obbligo per gli Stati membri (ad esempio in sede di revisione di CCD e MCD) di garantire servizi di *debt advice*, nonché un obbligo in capo ai creditori di informare i consumatori della possibilità di avvalersi di tali servizi.

Nell'eventualità di un tale esito, e tenendo conto delle esperienze degli altri paesi europei, è possibile tentare di individuare alcune caratteristiche che il servizio di *debt advice* potrebbe avere in Italia.

In primo luogo, è possibile sintetizzare gli elementi che tendono ad assicurare il successo di tali iniziative e che quindi il servizio di *debt advice* dovrebbe avere per svolgere un ruolo efficace nella lotta al fenomeno del sovraindebitamento. In particolare, esso dovrebbe:

- (i) essere prestato tramite una rete territoriale adeguata, che assicuri la possibilità di raggiungere tutte le aree e tutti i soggetti vulnerabili. Le iniziative sperimentate fino ad ora in Italia hanno invece avuto un ambito territoriale molto limitato;
- (ii) assicurare l'utilizzo di un servizio di *helpline* o di messaggistica istantanea per favorire l'avvicinamento dei debitori che potrebbero essere più propensi, in una fase iniziale, a rivolgersi a consulenti a distanza; infatti, uno dei maggiori ostacoli alla diffusione di tali servizi è, in generale, la difficoltà per i soggetti sovraindebitati di presentarsi di persona per chiedere aiuto per i propri problemi economici;

⁷⁰ Maggiori informazioni su composizione e attività del Comitato sono reperibili all'interno della scheda del progetto, disponibile al link <https://progettoriparto.it/wp-content/uploads/2022/01/Scheda-di-progetto.pdf>.

⁷¹ Cfr. la presentazione dell'iniziativa, avvenuta in data 7 ottobre 2022 <https://www.difesadelcittadino.it/2022/10/07/al-via-la-nuova-campagna-informativa-debt-solve-facilitate-support-for-debt-counseling-and-improve-access-to-services/>.

- (iii) garantire un'adeguata formazione dei *debt advisors* che assicuri la presenza di una pluralità di professionalità per fornire una consulenza trasversale, sia di tipo tecnico (economica, legale) che di tipo sociale e psicologico; di particolare rilevanza è anche lo sviluppo da parte degli *advisor* di *soft skills* adeguate per approcciarsi con persone in difficoltà (la cd. *emotional intelligence*), anche al fine di creare quel rapporto di fiducia con i debitori che è essenziale per garantire un efficace sistema di *debt advice*;
- (iv) assicurare una stretta collaborazione tra *debt advisor* e creditori: questi ultimi infatti potrebbero svolgere un ruolo attivo già nella fase di sponsorizzazione del servizio di *debt advice*, incentivando il cliente in difficoltà a rivolgersi alle strutture adibite o a prestare il proprio consenso affinché sia la stessa banca/intermediario a trasmettere ad esse i dati necessari. Non va sottovalutato che un sistema di *debt advice* efficiente andrebbe anche a vantaggio dei creditori che potrebbero veder aumentare le probabilità di restituzione dei debiti in difficoltà. In tale ottica, non è escluso che venga previsto un possibile ruolo degli intermediari nel finanziamento del servizio o che sia favorita la stipula di un protocollo di intesa per regolamentare la collaborazione tra banche/intermediari e centri di *debt advice*;
- (v) essere tendenzialmente gratuito, come avviene in molti paesi, o comunque prevedere costi molto esigui per i debitori, al fine di evitare che le persone in difficoltà siano scoraggiate dal rivolgersi ai *debt advisor*. Va infatti considerato che l'attivazione delle procedure di *debt settlement* già comporta dei costi per i debitori.

In secondo luogo, è possibile effettuare delle ipotesi, anche se non esaustive, sui soggetti che potrebbero essere più interessati e qualificati per erogare tali servizi in Italia. Innanzitutto, il servizio di *debt advice* potrebbe essere prestato dalle associazioni di consumatori riconosciute a livello nazionale e iscritte nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo economico⁷², sulla falsariga del modello francese e portoghese, che puntano su un modello di *debt advice* affidato al *no profit*. Tali associazioni, infatti, sono dotate di una buona rappresentatività e di una rete dislocata nel territorio e dispongono già di talune competenze adeguate (ad esempio in ambito legale). In tal senso, sembrerebbero tra l'altro andare i recenti progetti sopra citati avviati da alcune associazioni dei consumatori.

In alternativa o in aggiunta, il ruolo di *debt advisor* potrebbe essere assunto anche dai comuni, sia in quanto enti territoriali vicini al cittadino, sia per le competenze ad essi già attribuite in tema di servizi sociali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Come accennato, iniziative simili sono già in corso di sperimentazione presso il Comune di Milano. Il tipo di servizi prestati dai comuni potrebbe essere ampliato includendo i

⁷² L'elenco è disponibile sul sito del Ministero dello sviluppo economico al seguente link: https://www.mise.gov.it/index.php/it/?option=com_content&view=article&id=2019301.

servizi di *debt advice*, sulla scorta dei modelli forniti dai paesi europei in cui la consulenza gratuita sul debito viene considerata un servizio pubblico/sociale essenziale.

Inoltre, nell'erogazione dei servizi di *debt advice* potrebbero essere coinvolti gli organismi di composizione della crisi (OCC), previsti dalla legge 3/2012 e dal Codice della crisi. Al momento i compiti degli OCC includono anche quello di intraprendere “qualsiasi iniziativa” funzionale alla redazione del piano di ristrutturazione. I compiti affidati a tali organismi potrebbero essere ampliati al fine di includere servizi di consulenza sul debito non necessariamente prodromici all'attivazione delle procedure di *debt settlement*, ma finalizzati a prestare un'assistenza più generale e anche per i casi meno gravi rispetto a quelli che giustificano l'accesso a tali procedure. Le competenze ad oggi presenti presso gli OCC infatti già includono una forma di consulenza di tipo legale ed economico, eventualmente spendibile anche per prestare un'assistenza funzionale alla pianificazione del budget e all'individuazione di forme di ristrutturazione diverse dalle procedure di *debt settlement* vere e proprie, e andrebbero integrate con professionalità preposte all'assistenza psicologica e sociale del debitore (o comunque adeguatamente formate per indirizzare i soggetti interessati ai servizi competenti in materia)⁷³.

In terzo luogo, va sottolineato che, nell'attuale contesto di incentivazione del *debt advice*, e sulla scorta del ruolo svolto in alcuni paesi europei dalle banche centrali, non può essere escluso che anche la Banca d'Italia possa essere chiamata ad avere una funzione istituzionale in tale attività.

Ad esempio, nel caso in cui nel nostro paese si affermasse un modello di *debt advice* erogato da associazioni dei consumatori, la Banca d'Italia, come avviene in Portogallo con il *Banco de Portugal*, potrebbe essere chiamata a svolgere il ruolo di “certificatore” degli enti interessati a erogare servizi di *debt advice*, fornendo un parere sull'idoneità degli stessi ad “accreditarsi” ed eventualmente accedere a risorse finanziarie stanziato dal settore pubblico, al fine di assicurare l'elevata qualità dei servizi prestati. Oppure, come nel caso della *Banque de France*, la Banca d'Italia potrebbe essere chiamata a collaborare con le associazioni dei consumatori e altri *debt advisors* per la gestione di quelle situazioni di difficoltà rilevanti alla luce degli obiettivi di inclusione finanziaria.

D'altra parte, poiché la Banca d'Italia già svolge un ruolo propulsore nell'attuazione della strategia nazionale per l'educazione finanziaria, attuando iniziative volte ad innalzare nella popolazione la capacità di effettuare scelte consapevoli e prevenire gli errori più comuni nella gestione delle disponibilità economiche, potrebbe essere coinvolta, ad esempio tramite le filiali dell'Istituto, nella formazione dei *debt advisors* operanti nel territorio di riferimento, sia che si tratti di comuni, associazioni e organizzazioni no profit o OCC. Le filiali della Banca d'Italia, infatti, in quanto sedi territoriali più prossime al cittadino, sono già incaricate di un'attività di promozione e formazione, come ad esempio da ultimo nelle iniziative denominate “Avvicinarsi al debito”, rivolte a consumatori e

⁷³ Infatti, come già detto, la consulenza psicologica nell'ambito del *debt advice* può essere anche integrata da un adeguato sistema di “referral” nei confronti delle strutture competenti.

famiglie, in cui vengono spiegate le diverse fasi del processo di indebitamento e del sovraindebitamento e le sue conseguenze.

7. Conclusioni

Nel dibattito europeo il *debt advice* è stato identificato come uno strumento efficace per far fronte al fenomeno del sovraindebitamento. I servizi di *debt advice* risultano ben sviluppati in alcuni Stati membri, mentre sono ancora assenti o poco diffusi in altri. Nei paesi in cui tali servizi sono già diffusi, esistono modelli diversi: in alcuni paesi europei il *debt advice* forma oggetto di politiche di *welfare* che lo qualificano come un servizio pubblico essenziale e viene prestato da soggetti aventi natura pubblicistica; in altri paesi, viene prestato da soggetti privati, prevalentemente ONG o associazioni dei consumatori. Tratto comune a tutti i modelli è che i servizi di *debt advice* si caratterizzano per fornire al debitore in difficoltà nei pagamenti un'assistenza integrata che comprende sia l'attività di gestione del denaro e del debito, sia l'attività di consulenza legale, sia l'attività collaterale (come l'assistenza sociale e psicologica).

Negli ultimi anni, le istanze di promozione del *debt advice* sono aumentate al fine di favorirne la diffusione nei paesi in cui tali servizi non sono ancora sviluppati e da ultimo la Commissione europea, in sede di revisione della direttiva in materia di credito al consumo, ha proposto di prevedere l'obbligo normativo per gli Stati membri di assicurare ai consumatori la disponibilità di servizi di *debt advice* e ha avviato una *call for advice* avente ad oggetto sovvenzioni per la promozione di servizi stabili di *debt advice*.

In Italia, in assenza di un quadro normativo specifico in materia, esistono poche e limitate esperienze di consulenza sul debito da parte di associazioni di consumatori e organizzazioni no-profit. Tuttavia, la crisi dovuta al Covid-19, il dibattito internazionale e le iniziative europee potrebbero far emergere anche nel nostro paese l'opportunità di valorizzare su tutto il territorio nazionale i servizi di consulenza sul debito.

In tale quadro, il *debt advice* dovrebbe assumere caratteristiche tali da renderlo uno strumento efficace e in particolare dovrebbe essere prestato tramite una rete territoriale adeguata, che sia in grado di favorire l'avvicinamento di tutti i debitori potenzialmente interessati, anche tramite l'utilizzo di un servizio di *helpline* o di messaggistica istantanea e favorendo una efficiente collaborazione con i creditori; dovrebbe essere garantita un'adeguata formazione, in modo che i soggetti erogatori di tale servizio siano in grado di fornire una consulenza trasversale, sia di tipo tecnico operativo che di tipo sociale e psicologico; dovrebbe essere prestato in modo tendenzialmente gratuito.

Nel nostro sistema, i soggetti potenzialmente più interessati a tale attività sembrerebbero essere le associazioni dei consumatori, dotate di una buona rappresentatività e di una rete dislocata nel territorio; gli OCC, già operativi nell'ambito della gestione delle procedure per il sovraindebitamento; e i comuni, in quanto enti territoriali più vicini ai bisogni e alle necessità del cittadino e già competenti in tema di servizi sociali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Bibliografia

Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV), informazioni disponibili al link: <https://www.agsbv.de/>.

ARGE Schuldnerberatung (ASB), informazioni disponibili al link: www.schuldenberatung.at.

Banca d'Italia, *Bollettino Economico n. 2 - 2021*, disponibile al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-2/index.html>.

Banca d'Italia, Provvedimento 29 luglio 2009 e successive modifiche e integrazioni, “*Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*”, disponibile al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/trasparenza_operazioni/index.html.

Banque de France, *Consumer protection, financial inclusion and education*, disponibile al link: <https://www.banque-france.fr/en/consumer-protection-financial-inclusion-and-education-0>.

Barclaycard, informazioni al link: <https://www.barclaycard.co.uk/personal/customer/reduced-income>.

Caritas, Diocesi Bolzano-Bressanone, informazioni al link: <https://caritas.bz.it/it/index.html>.

Caritas Svizzera, informazioni al link: <https://www.caritas-schuldenberatung.ch/en/home.html>.

Civic Consulting (2013): *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*, disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf.

Commissione Europea (2021), Study on possible impacts of a revision of the CCD, disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/study_possible_impacts_ccd_revision_annex_web.pdf.

Commissione Europea (2021), Proposta di revisione della CCD disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10382-2021-INIT/it/pdf>.

Commissione Europea (2021), *Call for proposals, Grants for actions for promoting stable debt advice services*, disponibile al link: <https://webgate.ec.europa.eu/ciccom/files/JDJ5JDEwJHUuWUVaZ2ozcVluNmVZNIIENVFZb2VVcGtCL1RtNzkyZTNuTjhiUVp6dlpldzNZSjd1SDdp/1calldocumentsmpcons2021dafinalon4june2021los1506docxpdf1623930478-en.pdf>.

Commissione Europea (2021), *Good Practices in debt advice, Meeting Report*, disponibile al link: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/03/DebtAdvice_GoodPractices_OnlineSeminarSeries_MeetingReport.pdf.

Commissione Europea (2020), *New Consumer Agenda*, disponibile al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2069.

Commissione Europea (2020), *Best practices in relation to relief measured offered to consumers and businesses in the context of the Covid 19 crisis*, disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

Commissione Europea (2018), *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali*, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0135&from=EN>.

Commissione Europea (2018), *Debt Advice Stakeholders Forum*, agenda e conclusioni disponibili ai seguenti link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_version_agenda_debt-advice_stakeholders_forum.pdf; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/conclusionsdebt_advice_forum_.pdf.

Comune di Milano, informazioni sul progetto “WeMi Educazione finanziaria”, <https://www.comune.milano.it/-/educazione-finanziaria-il-nuovo-servizio-di-accompagnamento-per-imparare-a-gestire-bene-i-risparmi-e-raggiungere-obiettivi-di-vita-futuri>.

EBA (2020), *Guidelines on loan origination and monitoring*, disponibili al link <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-on-loan-origination-and-monitoring>.

EBA (2015), *Orientamenti su morosità e pignoramenti*, disponibile al link: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1163130/efaa4553-f341-46fa-a50c-587da13732c5/EBA-GL-2015-12_IT_GL%20on%20arrears%20and%20foreclosure.pdf?retry=1.

Eurofound (2020), *Addressing household over-indebtedness, Publications Office of the European Union, Luxembourg*, disponibile al link: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19044en.pdf.

Eurofound (2012): *Household debt advisory services in the European Union*, disponibile al link: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1189en.pdf.

Eurofound (2010): *Managing household debts: Social service provision in the EU*, disponibile al link: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1067en.pdf.

European Consumer Debt Network (ECDN), <https://ecdn.eu/>.

European Consumer Summit (2021), programma disponibile al link: https://www.2021portugal.eu/media/katky2rx/agenda_european_consumer_2021.pdf.

Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, *brochure* disponibile al link: http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/Brochure_Fondo_Prevenzione_Usura_agg._09072020.pdf).

ICF (2020), *Evaluation of the Consumer Credit Directive*, disponibile al link: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive>.

Il Fenomeno del sovraindebitamento, Quaderno a cura del Competence Center, giugno 2020, promosso dall'Università Cattolica, dalla Fondazione antiusura S. Bernardino e dalla Caritas Ambrosiana, disponibile al link: https://www.cattolicanews.it/QUADERNO%20DEL%20COMPETENCE%20CENTER%20SUL%20SOVRAINDEBITAMENTO_DEF_V2.0.pdf.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, Les points conseil budget (PCB), informazioni disponibili al link: <https://www.economie.gouv.fr/cedef/point-conseil-budget-pcb>.

Ministero dello sviluppo economico, informazioni sull'elenco delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale disponibile al seguente link: https://www.mise.gov.it/index.php/it/?option=com_content&view=article&id=2019301.

Money and Pensions Service (2021), *Working collaboratively with debt advice agencies, A strategic toolkit for creditors*, disponibile al link: <https://moneyandpensionservice.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/creditor-toolkit-2021.pdf>.

Money Advice Service, informazioni disponibili al link: <https://www.moneyadvice.org.uk/en>.

Money Advice Service (2017), *A strategic approach to debt advice commissioning 2018–2023*, disponibile al link: <https://maps.org.uk/wp-content/uploads/2021/03/debt-commissioning-december-2017.pdf>.

Movimento Consumatori, informazioni sul Progetto Riparto disponibili al link www.movimentoconsumatori.it.

OECD Policy Handbook (2015), *National Strategies for financial education*, disponibile al link: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook-Highlights.pdf>.

The Social Legal Aid, *Ethics code for debt counselling*, informazioni disponibili ai seguenti link: <https://ecd.n.eu/wp-content/uploads/2020/03/The-Social-Legal-Aids-ethics-code-for-debt-counselling.pdf>.