

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

OTTOBRE/DICEMBRE

**2021**

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE**

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,  
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI  
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,  
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

## **COMITATO DI DIREZIONE**

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,  
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,  
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

## **COMITATO SCIENTIFICO**

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,  
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,  
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE  
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO  
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,  
FRANCESCO TESAURO<sup>+</sup>

## **COMITATO ESECUTIVO**

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

## **COMITATO EDITORIALE**

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, GABRIELLA CAZZETTA, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI (SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, MASSIMO MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO, ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA, CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

## **COORDINAMENTO EDITORIALE**

UGO MALVAGNA

## **DIRETTORE RESPONSABILE**

FILIPPO SARTORI

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBIA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836



## ***Debt advice* quale strumento preventivo del rischio da sovraindebitamento. Analisi del fenomeno e potenzialità applicative<sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** 1. L'assenza nel Codice della crisi e dell'insolvenza (CCI) di misure d'allerta per il debitore non fallibile: un punto di partenza critico per un ragionamento sull'utilità del debt advice. – 2. Consulenza sul debito nel quadro della crisi del sovraindebitato: oggetto, funzioni e note comparate. – 3. Dimensione efficientistica del debt advice. – 4. Potenzialità applicative della consulenza sul debito a favore del debitore non fallibile in rapporto alla disciplina del sovraindebitamento. – 5. Rafforzamento del debt advice nello scenario normativo interno e prospettiva de jure condendo. La proposta di revisione della direttiva sul credito ai consumatori.

*1. L'assenza nel Codice della crisi e dell'insolvenza di misure d'allerta per il debitore non fallibile: un punto di partenza critico per un ragionamento sull'utilità del debt advice*

La faticosa transizione del nostro ordinamento dal vecchio al nuovo regime delle procedure concorsuali – nuovo regime che prende corpo nel c.d. Codice della crisi e dell'insolvenza, *i.e.* il Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14; di seguito anche CCI o Codice – ha riguardato altresì la disciplina del sovraindebitamento dei debitori non fallibili. Questa è stata interessata sia dallo slittamento dell'entrata in vigore del Codice, sancito dal d.l. 8 aprile 2020, convertito con la legge 5 giugno 2020 n. 40, sia da quello imposto dal d.l. 118/2021, convertito con la legge 21 ottobre 2021 n. 147. Ad oggi, la nuova data di riferimento, per l'avvio del nuovo regime, è stabilita nel 16 maggio 2022.

È peraltro opinione diffusa tra gli studiosi della materia e i commentatori che il CCI fissi la tutela debitoria a un livello più elevato della legge 3/2012, cui è destinata la regolamentazione attuale del fenomeno della crisi del soggetto non fallibile; tutela che si potrebbe

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è pubblicato con il supporto della fondazione Caritro, nell'ambito del progetto di ricerca «Prevenzione del sovraindebitamento e del rischio usura nella comunità trentina a seguito della pandemia da Covid-19».

rilevare particolarmente utile, in ragione dell'attuale contesto post-pandemico e dei suoi presumibili strascichi sulla situazione socio-economica delle famiglie. Giustamente, allora, il legislatore ha tentato di porre rimedio a tale carenza di tutela con la legge 18 dicembre 2020, n. 176, che ha introdotto nella cornice disciplinare della legge 3 le disposizioni sostantive del CCI di maggior favore per il debitore.

Senonché, un dato comune al vecchio e al nuovo regime in materia di sovraindebitamento è l'assenza di qualsivoglia presidio di natura anticipatoria o preventiva rispetto all'emersione della crisi. Mancanza, questa, che contrasta nettamente con le misure che, di contro, sono state apprestate a favore del ceto imprenditoriale e si sono tradotte nei cc.dd. strumenti di allerta (art. 12 e ss.)<sup>2</sup>. Questa scelta, tuttavia, non può essere criticata in sé: l'estensione di tali misure agli imprenditori sotto soglia sembra difficilmente praticabile, se non altro per i costi connessi. Al contempo, essa è del tutto inimmaginabile – nei medesimi termini – per i consumatori.

Basta infatti osservare, al riguardo, che l'impresa commerciale – ma ciò vale anche per l'imprenditore agricolo e l'impresa minore come definita all'art. 1 co. 1 lett. d) CCI – gode di una struttura e di organi di controllo, nonché di revisore contabile e società di revisione che hanno l'obbligo di verificare che l'organo amministrativo valuti l'adeguatezza degli assetti<sup>3</sup> e che dunque sussista un costante equilibrio economico

---

<sup>2</sup> Per una panoramica sugli strumenti di allerta, considerati tra le innovazioni più significative apportate dal D. Lgs. 12 gennaio 2019 n. 14, si vedano *ex multis* i contributi di M. PERRINO, *Crisi di impresa e allerta: indici, strumenti e procedure*, in *Corr. giur.*, 2019, V, 654; P. VELLA, *L'epocale introduzione degli strumenti di allerta nel sistema concorsuale italiano*, in *Questione giustizia*, 2019, II240 ss.; M. MONTANARI, *Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: profili generali e processuali*, in *Riv. dir. proc.*, 2020, I, 227-278.

<sup>3</sup> Sulla necessità della predisposizione di assetti adeguati e su come le procedure di allerta ne abbiano conformato la struttura financo a migliorare la *governance* d'impresa si vedano i contributi di M. BIANCA, *Allerta e dintorni: l'adozione delle misure idonee alla tempestiva rilevazione della crisi da parte dell'imprenditore individuale*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, I, 56-58, spec. 58 laddove rammenta come la riforma delle misure di allerta costituisca un intervento non semplicemente circoscritto al "diritto della crisi" ma, più generalmente, al "diritto delle imprese". Nel sottolineare la centralità del dialogo tra questo aspetto della riforma e un'adeguata struttura amministrativa e di controllo, particolare attenzione va rivolta ai contributi di S. AMBROSINI, *L'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili e il rapporto con le misure di allerta nel quadro normativo*



finanziario, della cui perdita dovranno dare immediata segnalazione. La stessa che spetterà in capo all'Agenzia delle entrate, all'Inps e all'agente di riscossione laddove l'esposizione debitoria dell'imprenditore superi le soglie dettate all'art. 15 co. 2, lett. a)-c). Contrariamente, non può dirsi che il debitore individuale possa disporre di misure e capacità organizzative equipollenti, che consentano un'emersione anticipata e un controllo efficiente delle situazioni prodromiche all'insolvenza, concretizzatesi nell'impossibilità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni.

Si è dunque di fronte a uno scenario in cui la permanente assenza (nel nuovo come nel vecchio regime) di uno strumentario adeguato al fine dell'anticipata gestione del rischio di sovraindebitamento – ad esempio, sotto forma di misure che si collocano in una fase antecedente ai primi segnali di disagio economico e di una potenziale crisi – determina delle conseguenze di non poco momento rispetto alla protezione dei debitori non fallibili prossimi alla crisi. In assenza di strumenti *ad hoc*, a fronte di una incombente insolvenza essi si trovano in una situazione di disorientamento.

Tale circostanza non è peraltro destinata a rimanere confinata sul piano della ridotta tutela del singolo debitore, ma assume una connotazione «di sistema» nella misura in cui tale lacuna determina un ritardato accesso dei debitori in crisi, privi di un supporto già attivabile nel momento appena antecedente alla crisi, alle procedure di composizione. Di conseguenza, a fronte del definitivo deterioramento del quadro finanziario dell'indebitato, le procedure di sovraindebitamento finalmente – benché tardivamente – azionate faticeranno a trovare uno sbocco positivo.

In un tale contesto, la consapevolezza – a sua volta conseguente alla conoscenza degli studi empirici in materia<sup>4</sup> –

---

*riformato*, in *www.ilcaso.it*, 15 ottobre 2019, 1 e ss., che fornisce una panoramica che coniuga l'adeguatezza degli assetti con le novità della riforma in tema di misure di allerta e ricadute operative delle stesse; A. GUIOTTO, *I sistemi di allerta e l'emersione tempestiva della crisi*, in *Fall.*, 2019, IV, 409 ss.; S. MASTURZI, *Le misure di prevenzione della crisi e i controlli nel sistema d'allerta*, in *Dir. fall.*, 2020, V, 1078-1079.

<sup>4</sup> Con riferimento agli studi in tema di *debt advice* – e delle esternalità positive di cui beneficiano i sistemi più sviluppati in materia – è opportuno il richiamo allo studio commissionato dalla Commissione sulla disciplina che i singoli Stati Membri hanno adottato in tema di consulenza sul debito, e realizzato da *Civic consulting*, *The*

dell'esistenza di un rapporto diretto tra anticipato «trattamento» della crisi e positiva soluzione della stessa, segnala l'esistenza di una rilevante lacuna del CCI, la cui gravità si apprezza anche nella prospettiva della carente capacità dell'ordinamento di prevenire efficacemente quelle forme di c.d. *welfare* criminale<sup>5</sup>, cui i soggetti a rischio di sovraindebitamento sono particolarmente esposti. Parimenti, essa impone di domandarsi se, al di fuori delle maglie del Codice, sia comunque possibile l'adozione di una strategia di natura anticipatoria, tesa al sostegno finanziario dei soggetti più fragili.

## *2. Consulenza sul debito nel quadro della crisi del sovraindebitato: oggetto, funzioni e note comparate*

Le misure di allerta del CCI confermano dunque una visione parziale della tutela del debitore civile e dell'imprenditore sotto soglia, dimostrata dall'assenza di tempestiva emersione delle situazioni prodromiche all'insolvenza<sup>6</sup>.

---

*overindebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Final report*, Berlin, 2012. Un accurato approfondimento sulla situazione del *debt counseling* e sulle risposte più efficienti agli stati di sovraindebitamento viene fornito dall'*European consumer debt network*. Più in generale, la rete fornisce periodicamente una panoramica della consulenza sul debito a livello europeo e la più recente risale al 2019 attraverso il report intitolato *Money Matters. Debt Advice and Over-indebtedness in Europe*, 2019, n. 16.

<sup>5</sup> Sull'importanza di trovare una strategia finalizzata ad un supporto di tipo preventivo a favore di piccoli imprenditori, famiglie e consumatori e alla conseguente esclusione dei canali dell'usura e dell'estorsione si vedano le considerazioni di A. SCIARRONE ALIBRANDI, U. MALVAGNA, *I crediti deteriorati tra stabilità finanziaria e «non esclusione» sociale. Verso la sostenibilità dell'ecosistema del credito*, in *An. giur. ec.*, 2020, II, 633-634.

<sup>6</sup> Indirettamente, lo squilibrio nell'adozione di misure di allerta a vantaggio esclusivo delle imprese commerciali, viene riconosciuto da M. FERRO, *Allerta e composizione assistita della crisi nel D. Lgs. 114/2019: le istituzioni della concorsualità preventiva*, in *Fall.*, 2019, IV, 422. L'assenza di simile misure viene puntualmente ricordata anche da A. SCIARRONE ALIBRANDI, U. MALVAGNA, *Il sovraindebitamento nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Il fenomeno del sovraindebitamento. Quaderno a cura del Competence center*, Milano, 2020, 42, dove gli Aa. ricordano che un ingente numero di situazioni concrete di sovraindebitamento non giunge alle procedure di composizione proprio per via dell'«assenza di specifici meccanismi di “messa in allerta”».

Quanto residua dal sistema normativo *post-riforma* – invero non troppo distante da quello disegnato dalla L. 3/2012<sup>7</sup> – conferma la necessità di un più effettivo ed efficace contrasto al sovraindebitamento delle famiglie e dei consumatori, che deve sostanziarsi in una maggiore attenzione alla c.d. fase preventiva<sup>8</sup>. Con particolare riferimento al contesto legislativo europeo, un presidio centrale ai fini preventivi è quello della responsabilità *nell'esercizio del e nel ricorso al credito*<sup>9</sup>; credito responsabile che, guardando alla posizione del debitore, si lega strettamente alla necessità di un adeguato livello di educazione finanziaria<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> G. FALCONE, “*Prestito responsabile*” e valutazione del merito creditizio, in *Giur. comm.*, 2017, I, 148, considera infatti che nella disciplina della L. 3/2012«[...] il sovraindebitamento sia considerato, più che come fenomeno da “prevenire”, quale situazione da “gestire” normativamente, una volta che esso abbia avuto a manifestarsi concretamente».

<sup>8</sup> V. ELLIOT, T. LIDHOLM, *Indebtness, Over-Indebtness and Wellbeing*, in *Indebtedness in Early Adulthood. Causes and Remedies*, J. CARLSSON HAUFF, T. GARLING, T. LINDHOLM (ed.), Cham, 2019, 25; N. SOLDATI, *Tutela del consumatore e procedure di sovraindebitamento*, Torino, 2019, 13.

<sup>9</sup> Su come i canoni del *responsible lender* e *borrower*, che in seno alle Direttive 2008/48/Ce e 2014/17/UE hanno avuto occasione di affermarsi in termini sistemici, abbiano plasmato l'andamento del mercato del credito europeo che ha dovuto conciliare le esigenze di competitività dei creditori, con le scelte economicamente irrazionali dei consumatori, si veda F. FERRETTI, *The Over-indebtedness of European Consumers: Time for a “Fresh Start” of the Eu Policy and Legal Agenda?* 4 *Eur. Rev. Contr. Law* (2015) 359-361. Non manca chi riscontra anche nei principi del credito responsabile un punto di caduta sia di istanze lucrative, sia sociali, come nel caso di U. REIFNER, *A “Call to Arms” – For Regulation of Consumer Lending*, in J. NIEMI, I. RAMSAY, W. C. WITHFORD (ed.), *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy. Comparative and International Perspectives*, Portland, 2009, in part. 111-115. Vi è poi chi ha concepito i principi di credito responsabile come precise scelte di politica del diritto, apprezzate dal legislatore europeo che ha, conseguentemente, condizionato anche i termini regolatori del fenomeno della concessione del credito, incidendo sugli strumenti di correzione di eventuali patologie del rapporto contrattuale nella sua fase iniziale – se cioè riscontrarli essenzialmente nell'agire delle autorità di vigilanza che adottano sanzioni amministrative o rintracciarli in quelli privatistici della responsabilità precontrattuale – così come ricordato da J. KÖNDGEN, *Policy Responses to Credit Crises*, in S. GRUNDMANN, Y. M. ATAMER (ed.) *Financial Services, Financial Crisis and General European Contractual Law. Failure and Challenges of Contracting*, 2011, Alphen aan de Rijn, spec. 50-51.

<sup>10</sup> Sul rapporto tra educazione finanziaria e scelte del consumatore si vedano in particolare I. DOMURATH, *A Map of Responsible Lending and Responsible Borrowing*

Posto questo contesto, il presente contributo intende concentrarsi su uno strumento, di recente diffusione in alcuni ordinamenti europei, che viene designato con la locuzione di *debt advice*. Si tratta di una forma di consulenza resa da soggetti a ciò specializzati, che riguarda non tanto (e non solo) la valutazione della situazione finanziaria del debitore al momento della concessione del credito in relazione a una specifica operazione di finanziamento da concludersi<sup>11</sup>, ma che assume a oggetto della propria analisi e consulenza l'intera situazione debitoria, per valutarne la sostenibilità nonché, a fronte di rilevati indici di crisi, financo assistere il debitore nelle trattative per soluzioni concordate con i creditori. Ovvero, se del caso, in sede giudiziale per mezzo dell'avvio verso procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento.

In questo senso il fenomeno del *debt counseling* consta di una serie di servizi che, innestandosi sulla sua originaria funzione che trova le proprie radici nel più generale concetto di «*counseling*» (non ulteriormente qualificato, quale forma di assistenza a soggetti vulnerabili, di natura non clinica né terapeutica: in questo senso, «parapsicologica»<sup>12</sup>), si manifestano in un apporto dapprima

---

*in the Eu and Suggestion for a Stronger Legal Framework to Prevent Over-Indebtedness of European Consumers*, in H-W. MICKLITZ, I. DOMURATH (ed.), *Consumer Debt and Social Exclusion in Europe*, Farnham, 2015, 163-164; F.P. PATTI, Art. 6. Educazione finanziaria dei consumatori, in *I mutui ipotecari nel diritto comparato ed europeo. Commentario alla Direttiva 2014/17/UE*, in *Quaderni della fondazione italiana del notariato*, P. SIRENA (a cura di), Milano, 2016, 197, laddove viene sottolineato il rafforzamento dell'effettività della tutela del consumatore legata all'implementazione dell'educazione finanziaria; in una prospettiva che contempli financo l'inclusione finanziaria si ponga attenzione alle considerazioni di G. COMPARATO, *The Financialisation of the Citizen. Social and Financial Inclusion through European Financial Law*, Oxford-New York, 2018, 169 ss.

<sup>11</sup> Cfr. le disposizioni relative alla valutazione del merito creditizio previste dalle Direttive 48/2008/Ce e 2014/17/UE. Con riferimento alla prima, si intendono i cons. 26, 28, e l'art. 8, mentre rispetto alla seconda i cons. 55-57 e l'art. 18, afferenti ad obblighi che si consumano chiaramente in una fase precontrattuale e distinta dalla componente informativa che pure ne fa parte, come ricordato da F. SARTORI, *Deviazioni del bancario e dissociazioni dei formanti: a proposito del diritto al credito*, in *Giust. civ.*, 2015, III, 588.

<sup>12</sup> Nella definizione di *counseling* fornita dall'Associazione Europea di *Counseling*, «il *counseling* è un processo interattivo tra il *counselor* e un cliente, o più clienti, che affronta con tecnica olistica temi sociali, culturali, economici e/o emotivi. Può concentrarsi sulla modalità di affrontare e risolvere temi specifici, aiutare a superare una crisi, migliorare i rapporti con gli altri, agevolare lo sviluppo, accrescere

informativo, in seguito gestionale, infine di monitoraggio, nel segno di una visuale riabilitativa, conseguentemente di una ripresa in termini economici e dunque di reinserimento sociale. Tratti comuni difficilmente desumibili dalla politica legislativa europea che, fino alla nuova proposta di direttiva in materia di credito al consumo descritta *infra*, par. 5, non ha sufficientemente considerato la consulenza sul debito in punto di diritto primario. Le direttive 2008/48/Ce e 2014/17/Ue, invero, hanno abbracciato un'impostazione radicata sulla verifica del merito creditizio<sup>13</sup>, sul rispetto degli obblighi informativi precontrattuali<sup>14</sup> fino a riconoscere nell'intermediario del credito il dovere di fornire «chiarimenti adeguati» con riferimento alle caratteristiche del prodotto e alle conseguenze in caso di mancato pagamento<sup>15</sup>. Solo parzialmente, invece, Commissione e Consiglio si sono espressi sull'utilità del *debt advice* nella prevenzione della crisi da sovraindebitamento<sup>16</sup>. Al contrario, gli ordinamenti dei singoli stati

---

la conoscenza e la consapevolezza di sé, permettere di elaborare emozioni e confini interiori. L'obiettivo globale è quello di offrire ai clienti, con modalità da loro stessi definite, l'opportunità di condurre una vita più soddisfacente e ricca di risorse, sia come individui sia come membri della società più vasta».

Sulla necessità di assistenza anche «emotiva» dei debitori in difficoltà finanziaria, cfr. H. DUBOIS, R. ANDERSON, *Managing Households Debts: Social Service Provision in the Eu*, in *Eurofund Working Papers*, Dublin, 2010, 14.

<sup>13</sup> Con riferimento alle disposizioni che integrano la disciplina del merito creditizio si veda *supra*, nota 11.

<sup>14</sup> Così si pensi agli artt. 5 e 6 della Direttiva 2008/48/Ue che impongono al creditore o all'intermediario l'adozione di informazioni precontrattuali «necessarie per raffrontare le varie offerte al fine di prendere una decisione con cognizione di causa in merito alla conclusione di un contratto di credito», mentre con riferimento alla Direttiva 2014/17/Ue si ponga attenzione alle disposizioni degli articoli 14-16.

<sup>15</sup> Il riferimento corre all'art. 5 par. 6 della Direttiva 2014/17/Ue.

<sup>16</sup> A fronte di un diritto primario di fonte europea che non prevede disposizioni che comprendano il *debt advice* quale strumento di prevenzione al rischio di sovraindebitamento, qualche timida posizione è pervenuta per mezzo di atti di indirizzo attraverso le istituzioni europee, soprattutto a seguito degli effetti derivanti dalla crisi del 2007. È il caso del *report* della Commissione *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness*, February 2007, spec. 83-85. Un cambio di passo, che comunque non ha condotto all'emersione normativa dei *debt advisory services*, ma che ha posto l'attenzione delle istituzioni europee sul fenomeno, è stato colto in seguito grazie ad alcune iniziative organizzate dalla Commissione come l' *European consumer summit: shaping the consumer policy for the future*, tenutosi il 1-2 giugno 2015, come pure delle attività di indirizzo politico

membri, nonché dapprima alcune esperienze di *common law*<sup>17</sup>, ne hanno consolidato gli elementi più significativi.

---

presumibilmente finalizzate ad un programma riformatore (a tal proposito si veda *infra* pp. 24-25, note 50-53, 56).

Con riguardo poi alle iniziative del Consiglio dell'Unione Europea, quest'ultimo nel *Joint Report on Social Protection and Social Exclusion*, 7503/09, Brussels, 13 March 2009, 8, nella sezione 2 rubricata “*Fighting poverty and social exclusion*” ha riconosciuto il *debt advice* come mezzo di contrasto all'esclusione finanziaria.

<sup>17</sup> Con riferimento all'ordinamento inglese va ricordato che il sistema di centri di consulenza gratuiti si è affermato sin dall'inizio degli anni settanta quando, nella città di Birmingham, venne fondato il primo ufficio di consulenza del debito, il *Birmingham Settlement Money Centre*. L'approccio olistico e personalizzato al supporto del sovraindebitato ha ispirato gli sviluppi ulteriori del *debt advice* britannico, attraverso la costituzione di associazioni specializzate come *Citizens Advice* – per vero esistente già dal 1939, ma in seguito rafforzatasi e interamente finanziata dal Ministero del commercio e dell'industria – e il *Consumer Credit Counselling Service* (CCCS), sostenuto da un sistema di donazioni private e ispirato al modello americano di consulenza. Sul fenomeno del *debt advice* nel Regno Unito si ponga attenzione alle pagine di I. RAMSAY, *Bankruptcy in Transition: The Case of England and Wales – The Neo-Liberal Cuckoo in the European Bankruptcy Nest?*, in *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, I. RAMSAY, J. NIEMI, W. C. WITHFORD (ed.), Oxford-Portland, 2003, spec. 214-217; ID., *Functionalism and Political Economy in the Comparative Study of Insolvency: An Unfinished Story from England and Wales*, 7 *Theoretical Inquiries in Law* (2006), 660-661; P. CONATY, *Credit, Debt and Financial Control in Great Britain*, in *Banking for People*, U. REIFNER, J. FORD (ed.), Berlin-New York, 2019, 72-73.

Risalente, benché più problematico, è stato il percorso di stabilizzazione della consulenza sul debito negli Stati Uniti. Le agenzie di consulenza incominciarono ad operare già a partire dagli anni 30', come professionisti nel *debt pooling*, finalizzato principalmente a garantire una più pronta soddisfazione alle pretese dei creditori. Si trattava di *advisors* che prestavano la propria consulenza a pagamento, in seguito garantito attraverso la strategia del “*fair share*”, in base al quale erano i creditori a riconoscere una percentuale al consulente sul *quantum* destinato alla platea creditoria. E nonostante il cambio di rotta condotto alla fine degli anni 60' dalla *National Foundation for Credit Counseling*, che diede impulso ad una rete di agenzie *no profit* sempre più frequentate dagli insolventi in corrispondenza della crescente crisi del debito, l'attività consulenziale non ebbe mai una definitiva consacrazione nel modello americano. Commissioni elevate, consulenti che in veste di associazioni senza scopo di lucro operavano in sostanza come imprese commerciali, difficoltà nel seguire i *debt management plans* e, soprattutto, un latente conflitto d'interessi che colpiva l'*advisor* – contestualmente operante per ottenere la remissione del debito e una piena soddisfazione del creditore – hanno costituito le principali ragioni di un difficile percorso di affermazione della consulenza nell'ordinamento americano. Per una disamina del *debt advice* negli Stati Uniti e del ruolo delle *credit counseling agency*,

Sicché, a seguito di un primo contatto con il sovraindebitato, il «*debt counselor*», per mezzo di un approccio *vis-à-vis* – che può attuarsi con un incontro presso il centro di consulenza o attraverso altri mezzi comunicativi, cioè telefonicamente, tramite canali di messaggistica o *chat on-line* – analizza e valuta le difficoltà che connotano la situazione economico finanziaria del soggetto che si rivolge al consulente. A seguito di una prima fase a contenuto istruttivo-informativo, dove si espongono all’assistito le alternative percorribili in termini di accordo con i creditori come pure di attivazione delle procedure d’insolvenza, si giunge ad una fase successiva, di natura programmatica, che si schiude una volta prescelta l’opzione negoziale. Viene predisposta cioè l’organizzazione delle finanze, consistente in un piano di gestione delle entrate e delle spese, volto al soddisfacimento dei creditori, pur sempre consentendo all’insolvente di mantenere uno stile di vita dignitoso. Conclusa la pianificazione, entrano in gioco le competenze legali dell’*advisor*, che si spiegano nel raggiungimento dell’accordo con i creditori come nell’eventuale rinegoziazione del debito, financo – nell’ipotesi che i tentativi precedenti non vadano a buon fine – nell’accompagnamento dell’indebitato verso le procedure di composizione<sup>18</sup>.

---

infine previste come soggetto da cui deve transitare il cammino del debitore prima giungere in sede giudiziale dal *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act* del 2005, *ex multis* L. KRIVINSKAS, “Don’t File!”: *Rehabilitating Unauthorized Practice of Law – Based Policies in Credit Counseling Industry*, 79 *Am. Bankr. L. J.* (2005) 53-59; J. KILBORN, *The Hidden Life of Consumer Bankruptcy Reform: Danger Signs for the New U.S. Law Reform Unexpected Parallels in the Netherlands*, 78 *Vanderbilt J. Int’l. Law*, 82-87; (2006); S. BLOCK-LIEB, *Cities as a Source of Consumer’s Financial Empowerment*, 34 *Emory Bankr. Dev. J.* (2018) 391-396. In particolare, sulle criticità che hanno rallentato l’affermazione della *debt counseling* statunitense, C. FELSENFELD, *Consumer Credit Counseling*, 26 *Bus. Law.* (1971), 925; A. S. MILSTEIN, B. RATNER, *Consumer Credit Counseling Service: A Consumer-oriented View*, 56 *N.Y.U. L. Rev.* (1981), 985, 989;

<sup>18</sup> Secondo la lettura fornita da J. NIEMI, *Overindebted Households and Law: Prevention and Rehabilitation in Europe*, in *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy. Comparative and International Perspectives*, J. NIEMI, I. RAMSAY, W. WHITFORD (ed.), Oxford-Portland, 2009, 97, la consulenza sul debito assume una propria ragion d’essere in dipendenza del sistema giuridico di riferimento, cioè se questo contempra o meno una disciplina *ad hoc* sull’insolvenza del debitore così che «If the national legislation provides for the possibility of a consumer bankruptcy, the main task of the debt counseling usually is to prepare the debtor for the procedure».

Ulteriormente, spetta al *counselor* un compito non meno importante, che sottende la supervisione successiva all'intesa sul programma di pagamento, che ne monitori il puntuale avveramento e che intervenga aiutando il debitore in caso di sopravvenute difficoltà<sup>19</sup>.

Tali competenze sono tanto più consolidate quanto più è diffusa la cultura della consulenza prestata a soggetti economicamente più vulnerabili, laddove cioè il fenomeno non solo è più risalente, ma pure più strutturato. Alcuni ordinamenti del centro e nord Europa rappresentano, in questo senso, un prezioso punto di orientamento.

È il caso dell'Olanda, dove gli *advisors* operano in seno alle *Gemeentelijke Kredietbanken* (Banche di credito cooperativo "municipale") garantendo un efficiente servizio consulenziale<sup>20</sup>; come pure della Svezia che, con la legislazione in tema di insolvenza dei privati (*Statens offentliga utredningar*, 1994/123) ha dato vita a un sistema diffuso a livello territoriale<sup>21</sup>. La riforma tedesca della legge fallimentare, poi, ha avviato un'esperienza distinta, non meno significativa, ispirata ad un regime misto che ha coinvolto amministrazioni pubbliche, nonché sindacati ed enti caritativi<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Sulle fasi che compongono le attività del *debt advising* e che, conta ricordarlo, non per forza rientrano tutte nello spettro dei servizi forniti dal consulente, si vedano le considerazioni di U. REIFNER, *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union*, in *Final Report Presented by Institute of Financial Services, Erasmus University in Rotterdam, University of Helsinki*, U. REIFNER, J. KIESILAINEN, N. HULS, H. SPRINGENEER, 2003, 198-199; H. DUBOIS, *Household debt advisory services in the European Union*, in *Eurofound Reports*, 3 April 2012, 21-24.

<sup>20</sup> Per una panoramica sull'esperienza olandese della consulenza si vedano N. HULS, N. JUNGSMANN, B. NIEMEIJER, *Can Voluntary Debt Settlement and Consumer Bankruptcy Coexist? The Development of Dutch Insolvency Law*, in *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, J. Niemi, I. Ramsay, W. Withford (ed.), Oxford-Portland, 2003, 304-305; P. RODRIGUES, G. J. SCHEP, N. HULS, *Careful Lenders and Social Security - Trends in Unemployment, Consumer Credit and Debt in the Netherlands*, in *Banking for People*, U. REIFNER, J. FORD (ed.), Berlin-New York, 2019, 592-603.

<sup>21</sup> Sul sistema svedese, benché in un'ottica valutativa comparata con il sistema statunitense, nuovamente J. KILBORN, *Out with the New, Out with the Old: As Sweden Aggressively Streamlines Its Consumer Bankruptcy System. Have U.S. Reformers Fallen Off the Learning Curve?*, 80 *Am. Bankr. L. J.* (2006) 441 ss.

<sup>22</sup> Sul Sistema tedesco, approfondita l'analisi di J. KILBORN, *The Innovative German Approach to Consumer Debt Relief: Revolutionary Changes in German Law and Surprising Lessons for the United States*, 24 *Nw J. Int'l & Bus.* (2004) 257; U. REIFNER, T. EICHLER-WEISKORN, *The Private Debt Crisis in a Prosperous*



Un simile quadro esemplificativo implica, anzitutto, che in taluni ordinamenti l'insieme dei servizi abbia assunto una forma istituzionalizzata, sulla scorta di specifiche prescrizioni provenienti dalle fonti legislative che dettano criteri di organizzazione e funzionamento dei centri di consulenza del debito<sup>23</sup>.

L'*advising* gioca poi un ruolo di rilievo nella rielaborazione delle situazioni debitorie deteriorate in virtù di una capillare rete di consulenti, nel senso che il percorso riabilitativo che coinvolge l'insolvente viene fornito efficientemente quando la consulenza è prestata da un *network* consolidato di professionisti. Si intende dire, e in questo senso un confronto comparato si mostra necessario, che i servizi possono essere prestati da enti pubblici, per mezzo di presidi comunali specializzati<sup>24</sup>, uffici territoriali dipendenti da autorità

---

*Environment: Germany*, in *Banking for People*, U. REIFNER, J. FORD (ed.), Berlin-New York, 2019, in in part. 527.

<sup>23</sup> A titolo esemplificativo, si pensi alla legge sulla ristrutturazione del debito degli insolventi civili svedese (*Skuldsaneringslag*, 2016:675) che, letta in combinato disposto con il § 5 sec. 3 della legge sui servizi di interesse sociale prestati dalle pp.aa. locali (*Socialtjänstlagen*, 2001:453), indica gli enti preposti (art.4), i prerequisiti e le condizioni per il deposito della domanda di consulenza (artt. 12-14) e infine le modalità di pagamento (37 ss.). In altre esperienze il *debt counselling* è regolato da più fonti legislative, come nel caso della *Wet op het consumentkredit* olandese (L. 4 luglio 1990, sul credito al consumo) – che specifica ruoli e competenze dei soggetti che prestano la c.d. “mediazione del debito” (*Schuldbemiddeling*) agli artt. 47-48 – insieme alla *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* (L. 9 febbraio 2012, sulla consulenza sul debito prestata dagli uffici comunali) – che invece regola la procedura stragiudiziale con cui gli uffici comunali dispongono il piano di risanamento del debitore oggetto dell'accordo con i creditori e regolata agli artt. 1-5 – e alla *Faillissementswet* (Legge fallimentare) – in particolare artt. 284-285 – che costituiscono il pacchetto normativo che i Paesi Bassi hanno disposto per la gestione anticipata della crisi del debitore individuale. Un altrettanto solido corpo normativo è stato predisposto anche dal legislatore tedesco attraverso il § 305 dell'*Insolvenzordnung* del 1999, nonché, rispettivamente, dai §§ 16a e 11 dei *Buch II* e *XII* del *Sozialgesetzbuch*, a sottolineare come il *debt advising* abbia costituito un tassello fondamentale nella politica tedesca di riduzione del fenomeno della disoccupazione e del reinserimento sociale.

<sup>24</sup> Così nel caso dell'esperienza finlandese regolata dal *Financial and Debt Counseling Act*, n. 713/2000, come pure nell'ordinamento svedese attraverso le disposizioni della *Socialtjänstlagen*, 2001:453 (in particolare §§ 4-5). Similmente, ricoprono una posizione centrale anche nell'ordinamento tedesco e in quello olandese.

amministrative o da agenzie facenti capo a organi ministeriali<sup>25</sup>. Non di minor rilievo è stato invero anche l'apporto garantito da soggetti di diritto privato, in particolare associazioni non governative, rappresentative di determinate categorie o della generalità degli utenti/consumatori, oltre che da imprese che prestano professionalmente l'attività di consulenza con finalità lucrativa e che in alcuni ordinamenti rappresentano i principali *providers* della consulenza sul debito<sup>26</sup>.

Le esperienze di *debt advice* più affermate suggeriscono l'opportunità di cercare, anche nell'ordinamento italiano, un loro effettivo spazio di operatività, in particolare in raccordo con la disciplina del sovraindebitamento e con funzione preventiva del medesimo: *i.e.* di anticipata emersione e gestione di situazioni che potrebbero essere efficacemente risolte se «trattate» tempestivamente e che, diversamente, scadrebbero nel sovraindebitamento vero e proprio. Il ruolo che il *debt advice* ha assunto nelle legislazioni europee si pone un'ottica proattiva<sup>27</sup>, di collaborazione tra debitore e creditore volta ad

---

<sup>25</sup> Il riferimento corre in questo caso all'ordinamento irlandese. Il contesto in cui opera la rete MABS (*Money Advice and Budgeting Services*), composta da centri specializzati nella prestazione di consulenza a soggetti sovraindebitati, coordinati a livello centrale da un'agenzia indipendente di origine ministeriale, il *Citizens Information Board*, e finanziati dal ministero degli affari sociali e della famiglia. L'esperienza irlandese dei MABS è stata considerata come una *best practice* a livello europeo nella gestione delle situazioni di crisi da sovraindebitamento, come riconosciuto da N. HULS, *Overindebtedness of Consumers in the EC Member States: Facts and Search for Solutions*, Louvain, 1994, 93, n. 1; D. KORCZAK, *The Money Advice and Budgeting Service in Ireland*, in *Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies*, 2004, 3 ss., H. DUBOIS, R. ANDERSON, *Managing Household Debt in the Eu. An Integrated Approach to Service Provision and the Interaction with Legal Arrangements*, in *Consumer Bankruptcy in Europe. Different Paths for Debtors and Creditors*, R. ANDERSON, H. DUBOIS, A. KOARK, G. LECHNER, I. RAMSAY, T. ROETHE, H. MICKLITZ (ed.), in *Eu Working Papers of EUI*, 2011, n.9, spec. 84, 86, 89-90; S. STAMP, *The Impact of Debt Advice as a Response to Financial Difficulties in Ireland*, 11 *Social Policy and Society* (2011) 93.

<sup>26</sup> Per una panoramica sulle *for-profit organizations*, si vedano le note di U. REIFNER, *Overindebtedness European Consumer Law: Principles from 15 European States*, U. REIFNER, J. KIESILAINEN, N. HULS, H. SPRINGENEER, 318-320; H. DUBOIS, *Addressing Household Over-indebtedness*, in *Eurofound. Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2021, 49.

<sup>27</sup> La stessa promossa in sede internazionale dal Consiglio d'Europa quando, nella *Recommendation Rec(2007) 8 and explanatory memorandum, Council of Europe*

un approdo negoziale, in seguito costantemente supervisionato dal professionista. Non solo, cioè, l'affidamento ad un organo specializzato, se tempestivamente informato dell'imminente *default*, consente di preservare l'indebitato dai *bias* cognitivi che le prescrizioni sul credito e debito responsabile, come pure l'educazione finanziaria, non sono in grado di elidere del tutto<sup>28</sup>. Ma, soprattutto, l'intervento del consulente aumenta le probabilità di raggiungimento di un accordo stragiudiziale, seguito dall'esecuzione di un piano di ristrutturazione del debito sulla quale il professionista esercita un'attività di monitoraggio: è proprio tale passaggio che rappresenta il momento più significativo e realmente differenziale rispetto alle altre modalità di prevenzione del sovraindebitamento.

In aggiunta a ciò, in taluni ordinamenti la disponibilità dei creditori a una riduzione del *quantum* del debito o di una sua moratoria, raccolta mediante il supporto del *debt counseling*, costituisce condizione necessaria all'attivazione delle procedure compositive della crisi. È così nel caso del *Fallissementswet* olandese<sup>29</sup>, della Legge fallimentare

---

*Publishing, Stasbourg*, 2007, ricorda che, per concretizzare il contenuto della raccomandazione è necessario porre in essere politiche di consulenza nonché di mediazione in cui coinvolgere entrambe le parti del rapporto obbligatorio. Da un lato – ai sensi del punto 4 lett. g) – tese a «encouraging the active participation of the debtor in settlement and, where necessary, counselling and advice following the debt settlement»; dall'altro, in conformità alla lett. c) del punto 5, destinate ad implementare «debt advice, counselling and mediation mechanisms as well as ensuring, or at least, encouraging effective participation of lending institutions and other public and private creditors implementing national policies for debt management».

<sup>28</sup> I. DOMURATH, *Consumer Vulnerability and Welfare in Mortgage Contracts*, Oxford-Portland, 2017, 126. Un argomento che viene sostenuto è quello di prescegliere il *debt counselling* quale tecnica di prevenzione del sovraindebitamento, soprattutto alla luce del rischio di *information overloading* cui potrebbe condurre la necessaria – ma non sufficiente – informazione precontrattuale. Seppur in termini generali, si leggano in questo senso le pagine di O. BEN-SHAHAR, C. E. SCHNEIDER, *The Failure of Mandated Disclosure*, 159 *Un. Penn. L. Rev.* (2011) 747, 748.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 285 co. 1, lett. f) l'indebitato persona fisica, prima di presentare l'istanza per la c.d. "ristrutturazione del debito" prevista dall'art. 284, deve produrre una dichiarazione certificata del proprio comune di residenza o domicilio che sancisca l'impossibilità di poter giungere all'accordo stragiudiziale con il creditore promosso dalla banca comunale.

tedesca<sup>30</sup>, della normativa belga sulla liquidazione collettiva dei debiti<sup>31</sup>. Ancor più netta è la posizione del legislatore americano, che non solo nega l'approdo giudiziale dell'insolvenza in assenza di un previo passaggio contrattuale, ma disconosce perfino la qualità di debitore di colui che ha avviato la procedura<sup>32</sup>.

### 3. *Dimensione efficientistica del debt advice*

L'accento posto in capo al momento negoziale lascia spazio ad ulteriori considerazioni intese a evidenziare il legame che sussiste tra (a) la prospettiva anticipatrice del rischio di sovraindebitamento, (b) l'esistenza di esternalità positive determinate da una più diffusa presenza dello strumento consulenziale e, infine, (c) le sue potenzialità applicative in coerenza con il complesso normativo (attuale e riformando).

Con riferimento alla natura di presidio precauzionale rappresentato dal *debt advisor*, l'affidamento ad un professionista della consulenza

---

<sup>30</sup> Il § 305 dell' *Insolvenzordnung* tedesco statuisce che, prima di dare avvio ad una procedura di insolvenza, il debitore deve allegare una dichiarazione scritta in cui si attesti che nei sei mesi precedenti all'instaurazione del procedimento sia stato proposto un tentativo, non andato a buon fine, di accordo stragiudiziale con il creditore. Su come l'esperienza tedesca della soluzione negoziale obbligatoria precedente all'instaurazione di una procedura di composizione della crisi e come abbia influenzato altri legislatori, come quelli ungherese e croato, si veda J. KILBORN, *The Personal Side of Harmonizing European Insolvency Law*, 5 *Norton J. Bankr. Law Pract.* (2016) 591.

<sup>31</sup> Come previsto dall'art. 1675/3 della *Loi 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et la possibilité de vente de grè a grè des biens immeubles saisis* alla luce del quale, prima di instaurare una procedura negoziale di ristrutturazione del debito, l'indebitato deve proporre una soluzione amichevole che gli consenta di soddisfare la platea creditoria.

<sup>32</sup> Così recita il *Title 11 U.S.C., Chapter 1 §109(h)* « Subject to paragraphs (2) and (3), and notwithstanding any other provision of this section other than paragraph (4) of this subsection, an individual may not be a debtor under this title unless such individual has, during the 180-day day period ending on the date of filing of the petition by such individual, received from an approved nonprofit budget and credit counseling agency described in section 111(a) an individual or group briefing (including a briefing conducted by telephone or on the Internet) that outlined the opportunities for available credit counseling and assisted such individual in performing a related budget analysis».

del debito costituisce, come si è detto, rimedio preventivo<sup>33</sup> e necessario momento di sorveglianza e gestione non solo dei contesti debitori più complicati ma anche degli stati di non conclamata insolvenza. Sicché l'individuazione delle criticità patrimoniali sussistenti e potenziali, accompagnata da prescrizioni comportamentali atte a preservare la capacità solutoria del debitore, temperata con il mantenimento delle esigenze basilari della vita quotidiana, si pongono come prima "presenza" di ordine correttivo e, talvolta, perfino risolutivo.

Spostandosi nuovamente verso la ricaduta negoziale (di ristrutturazione della situazione debitoria) cui può tendere la consulenza, questa manifesta ulteriori evidenze apprezzabili sotto più punti di vista. S'intende ricordare come simile esito costituisca un valido tentativo di rinsaldare il rapporto obbligatorio, affinché le reciproche prestazioni esistenti tra le parti non vengano travolte da dinamiche esogene rispetto all'obbligazione e al suo corso fisiologico.

Le finalità manutentive, raggiunte per mezzo di un tempestivo intervento del consulente, manifestano per di più anche la rinnovata capacità del soggetto a rischio *default* di essere nuovamente capace di onorare regolarmente i propri debiti. A voler essere più precisi dunque, l'*advising* va inserito in un'ottica di consolidamento delle finanze del debitore e, conseguentemente, di inclusione sociale, che determina il suo reinserimento nel tessuto economico-produttivo<sup>34</sup>.

Un ulteriore vantaggio, di stampo sistemico, è rappresentato dalle ricadute che la via dell'accordo determina in termini di economia processuale e con cui le parti intendono risolvere la crisi prima che questa pervenga ad un esito concorsuale. Così, per un verso, debitore e creditore evitano di condurre una fase ulteriore che comporterebbe un carico evitabile di spese per entrambi, per l'altro invece le corti sono

---

<sup>33</sup> Tra le misure di prevenzione del sovraindebitamento, viene considerato tale da Y. M. ATAMER, *Duty of Responsible Lending: Should the European Union Take Action?*, in S. GRUNDMANN, Y. M. ATAMER (ed.) *Financial Services, Financial Crisis and General European Contractual Law. Failure and Challenges of Contracting*, 2011, Alphen aan de Rijn, 187.

<sup>34</sup> Nell'analisi di I. DOMURATH, *A Map of Responsible Lending and Borrowing in the EU and Suggestions for a Stronger Legal Framework to Prevent Over-Indebtedness*, in H. W. MICKLITZ, I. DOMURATH (ed.), *Consumer Debt and Social Exclusion in Europe*, 168, il *debt counselling* viene considerato come un tassello di una *policy* più ampia, quella appunto dell'inclusione finanziaria e sociale, viepiù quale presidio di natura preventiva.

alleviate di un cospicuo numero di procedure compositive che in seguito all'adozione delle misure restrittive imposte dalla pandemia saranno destinate ad aumentare costantemente.

4. *Potenzialità applicative della consulenza sul debito a favore del debitore non fallibile in rapporto alla disciplina del sovraindebitamento*

Passando agli effetti potenzialmente deflattivi del sistema della giustizia civile (inclusiva delle procedure concorsuali) propri del *debt counselling*, è preferibile spendere qualche parola in più. E infatti, pare necessario sottolineare che, per quanto auspicabile, il raggiungimento di accordi di ristrutturazione tra debitore e creditori non potrà ragionevolmente darsi se non con riferimento a una data frazione delle situazioni trattate dai *debt counselor*.

Occorre allora domandarsi, in positivo, quale rapporto possa sussistere tra l'attività di *debt advice* e le procedure di sovraindebitamento: come cioè la consulenza sul debito possa facilitare l'accesso a procedure di gestione della crisi e come possa concorrere al loro successo.

Un primo e potenziale profilo di sinergia tra l'operatività della consulenza del debito e l'attività dell'Organismo di Composizione della Crisi (OCC) si riscontra nei passaggi prodromici all'accettazione delle domande e alle successive esecuzioni sotto forma di piano o concordato.

Così, sia in merito al regime dell'insolvenza consumeristica che a quello degli accordi di composizione confluiti nell'istituto del concordato minore, l'Organismo ricopre un ruolo che non esclude – e che, al contrario, sembra richiedere o comunque potersene giovare – il coordinamento con soggetti che abbiano contezza della posizione dell'indebitato. Il riferimento corre, anzitutto, ai consulenti che, avendo accolto per primi le istanze di aiuto dei sovraindebitati, da un lato ne hanno conosciuto la storia patrimoniale e reddituale, dall'altro – ancora prima di tentare soluzioni concordate con i creditori – hanno tentato di prevenire il *default* del debitore fornendogli un servizio di programmazione economica delle sue stesse finanze, fissando le tappe del percorso riabilitativo rappresentato da un progetto che disponga modalità e termini del pagamento.

La prospettata sinergia potrebbe manifestarsi sin da principio, a partire cioè dall'introduzione delle procedure compositive. Dal momento che queste si sostanziano in piani o accordi di ristrutturazione realizzati con l'«ausilio» dell'OCC<sup>35</sup>, occorre che la proposta sia accompagnata da dati oggettivi che permettano di delineare la consistenza del patrimonio e le potenzialità reddituali dell'indebitato – si pensi all'elenco previsto ai sensi dell'art. 9 co. 2 della L. 3/2012 o a quello dell'art. 67 co. 2 CCI da allegare alla domanda di ristrutturazione dei debiti<sup>36</sup> –, attestazioni di fattibilità del piano<sup>37</sup> che misurano le reali capacità realizzative dello stesso e relazioni particolareggiate<sup>38</sup>, nonché la considerazione della valutazione del merito creditizio del finanziato effettuata dal creditore<sup>39</sup>. Tutte informazioni già raccolte e organizzate

---

<sup>35</sup> Così è previsto nella sezione “Disposizioni generali”, all'art. 7 co. 1 L. 3/2012 e, seppur con riferimento alle più generali competenze dell'Organismo, anche all'art. 15 co. 5 della stessa legge laddove si specifica che «L'organismo di composizione della crisi[...]assume ogni altra iniziativa funzionale alla predisposizione del piano». Con riferimento alla procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore, si veda invece l'art. 67 co. 1 CCI, mentre per quanto attiene il concordato minore, benché non vi sia un espresso riferimento all'«ausilio» dell'Organismo, l'art. 76 co. 1 CCI prevede che la domanda debba essere formulata tramite un OCC.

<sup>36</sup> L'elenco in questo caso comprende a) l'indicazione dei creditori, con l'indicazione delle somme dovute e delle cause di prelazione; b) la consistenza e la composizione del patrimonio; c) gli atti di straordinaria amministrazione compiuti negli ultimi cinque anni; d) le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni; e) stipendi, pensioni, salari e tutte le altre entrate del debitore e del suo nucleo familiare, con l'indicazione di quanto occorre al mantenimento della sua famiglia e si avvicina, contenutisticamente, a quanto previsto proprio dal co. 2 dell'art. 9 della L. 3/2012 che in aggiunta richiede l'attestazione di fattibilità del piano, peraltro condotta sempre dall'OCC.

<sup>37</sup> Art. 9 co. 2 L. 3/2012.

<sup>38</sup> Concentrate soprattutto sulle dinamiche interne del rapporto obbligatorio, come le cause dell'indebitamento, il contegno del debitore, le ragioni della sua incapacità nell'adempire alle obbligazioni assunte. Le relazioni particolareggiate sono richieste dapprima con riferimento all'istituto del piano del consumatore (art. 9 co. 3-*bis* L. 3/2012) come pure in sede di accordo di composizione della crisi a seguito della modifica apportata dalla L. 176/2020 che ha modificato l'art. 9 inserendo il co. 3-*bis*. 1. L'elaborazione di simili relazioni è prevista sia nel caso della procedura di ristrutturazione dei debiti – per la quale si rimanda all'art. 68 co. 2 lett. a)-d) CCI – che in quella di concordato minore, come richiesto all'art. 76 co. 1, lett. a)-g) CCI.

<sup>39</sup> La valutazione del merito creditizio da parte del finanziatore è uno dei requisiti richiesti dal legislatore all'art. 9 co. 3-bis.2 – così inserito dall'innesto previsto dalla L. 176/2020 – nel regime del piano del consumatore, all'art. 68 co. 3 CCI nell'ipotesi

– prima che la situazione giunga di fronte a un OCC – dal *debt counselor*, e della cui pregressa attività l'Organismo si potrebbe, perciò, giovare.

Il contributo del del *debt counselor* alle procedure di sovraindebitamento non si esaurisce però nel supporto alla formulazione della domanda e nella proposizione dell'accordo o del piano. Al contrario, punti di congiuntura tra l'agire degli organi della composizione e gli *advisors* del debito si scorgono anche in seguito. Essi si manifestano non tanto – e non solo – nella pur sempre preziosa elaborazione dei dati relativi situazione debitoria, ma prendono corpo anche in un'assistenza che si consolida nei momenti successivi, sotto forma di supporto del consulente del debito all'esercizio, da parte dell'OCC, delle funzioni sue proprie (ad es., la sorveglianza costante del piano da parte dell'OCC, tenuto a riferire ogni sei mesi al giudice sullo stato dell'esecuzione<sup>40</sup> e a produrre una relazione finale<sup>41</sup>).

E infatti, un rapporto con l'agenzia che ha in precedenza seguito il soggetto vulnerabile, per il quale ha predisposto una prima pianificazione dei pagamenti, significa contare su un soggetto che può consigliare, se non anche coadiuvare, l'Organismo nel monitorare il momento esecutivo, proponendo se necessario dei correttivi al programma divisato con il debitore.

Le medesime considerazioni possono essere riferite al supporto del *debt counselor* all'OCC che assista il debitore nella presentazione della domanda di liquidazione del patrimonio.

##### *5. Rafforzamento del debt advice nello scenario normativo interno e prospettiva de jure condendo. La proposta di revisione della direttiva sul credito ai consumatori*

---

di ristrutturazione dei debiti del consumatore. Allo stesso modo si riscontra all'art. 9 co. 3-bis, lett. e), così come emendato dalla L. 176/2020, nel caso di accordo di composizione della crisi, come pure in costanza di concordato minore, alla luce dell'art. 76 co. 3 CCI.

<sup>40</sup> Così prevede l'art. 71 co. 1 CCI per l'esecuzione del piano del consumatore. Ugualmente l'art. 81 co. 1 dello stesso D. Lgs., così come modificato dall'art. 12 del D. Lgs. 26 ottobre 2020, in relazione all'esecuzione del concordato minore.

<sup>41</sup> Così il co. 4 dell'art. 71 CCI, a seguito della modifica apportata dall'art. 11 D. Lgs. 26 ottobre 2020, mentre con riferimento all'esecuzione del concordato minore si faccia riferimento al co. 4 art. 81, riformato ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. 26 ottobre 2020.



L'area di analisi del fenomeno della «consulenza del debito» ha posto l'accento sulla natura di un simile strumento, considerandone le potenzialità applicative nella prospettiva di anticipare l'emersione e il trattamento di situazioni a rischio di sovraindebitamento, fornendo ai soggetti a rischio gli strumenti per affrontarlo attraverso il sostegno di un professionista nella gestione delle situazioni debitorie più delicate. In realtà, l'attitudine preventiva del *debt advice* si sostanzia in un processo organizzato su più fasi, che non si consuma esclusivamente nella prestazione di un consiglio personalizzato ed episodico – e in quanto tale riservato all'originario momento di contatto con il cliente –, ma sottende l'esercizio di più competenze da parte del consulente: negoziazione, progettazione economica e controllo. Il modello anticipatorio promosso dalla consulenza trova il suo punto di caduta più significativo nel raggiungimento di soluzioni concordate con i creditori. Il momento negoziale è volto al tentativo di regolare un parziale soddisfacimento della platea creditoria che può avvenire tramite una moratoria o una rimodulazione degli accordi originari che comportino una dilazione delle somme e dunque un allungamento dei termini necessari all'adempimento<sup>42</sup>. Al contempo, si è visto che il ruolo del

---

<sup>42</sup> Riportare alcuni tra *reports* e studi condotti sull'impatto del *debt advice* e su i numeri di procedure conclusesi con un accordo tra debitore e creditore può essere utile per comprendere la centralità di uno strumento che consente di anticipare e gestire lo stato di insolvenza, soprattutto se l'approdo conclusivo si sostanzia nella soluzione negoziale. Per quanto attiene l'esperienza olandese si vedano B. BOSKEBELD, P. GRAMBERG, *Volunteer's contribution to debt support in the Netherlands*, in *Money Matters. Debt Advice and Over-Indebtedness in Europe*, XVI, 2019, 17, laddove si specifica come le procedure conclusesi con un *debt settlement* nel 2018 sono state pari a una percentuale del 55,6%. Il sistema francese del sovraindebitamento, con riferimento alle *solution amiable* o *plans amiables*, può essere approfondito attraverso lo studio di Banque de France, *30 ans de lutte contre le surendettement*, 20 février 2020, dove viene analizzato il graduale sviluppo – per un periodo di riferimento che va dal 1990 al 2018 – delle soluzioni negoziali a seguito dell'accesso al servizio di consulenza. Per una visione d'insieme del contesto belga, si veda invece l'approfondimento condotto dalla Banque Nationale de Belgique/Nationale Bank van België, *Statistiques. Centrale des credits aux particuliers*, Bruxelles, 2018, 14, in cui le procedure di sovraindebitamento intercettate dalla consulenza e infine sfociate in un accordo stragiudiziale sono passate da 34.836 del 2014 a 45.190 nel 2018. Nel *final report* di *Civic consulting*, finanziato dalla Commissione, vengono poi riportati dati ulteriori provenienti da altri ordinamenti che hanno implementato il *debt advice* in

consulente potrebbe tradursi anche in sede di articolazione, omologazione ed esecuzione delle procedure concorsuali, con un chiaro vantaggio in termini di speditezza e buon esito delle procedure.

L'ampio riscontro che il *debt advice* ha conosciuto in alcuni sistemi giuridici dell'Europa continentale non può dirsi replicato nell'ordinamento interno, in cui l'assenza di prescrizioni normative che ne sollecitino, o addirittura impongano, l'adozione si associa a una presenza assai limitata dei soggetti che prestano i servizi riconducibili all'area del *debt advice*. Chi, prossimo al dissesto o semplicemente avvertendone le avvisaglie, ha bisogno di trovare un aiuto di ordine psicologico, legale e finanziario non può contare sul ventaglio di competenze che fanno capo ai centri di consulenza da tempo operanti in altri ordinamenti. Vi è che una misura di supporto, seppur limitata qualitativamente e quantitativamente, nel contesto italiano viene fornita dalle associazioni religiose<sup>43</sup>, nonché da quelle rappresentative dei consumatori<sup>44</sup>. Inoltre, contrariamente alle cristallizzate espressioni del

---

una prospettiva di risoluzione negoziale della crisi, come nel caso svedese, ben descritto da A. PERSSON, che sottolinea come la rete di consulenti municipali abbia consentito il raggiungimento di una soluzione concordata nel 95% dei casi analizzati nell'anno 2009. Con riferimento all'ordinamento inglese, di sicuro interesse si dimostra la crescita esponenziale dei cc.dd. *Individual Voluntary Agreements* (IVA), introdotti a partire dall'Insolvency Act del 1986 e che, a seguito del percorso consulenziale, consentono al sovraindebitato di trovare un accordo stragiudiziale in merito alla rinegoziazione del debito. Uno studio approfondito sui dati, sulle procedure amichevoli instaurate e concluse è stato condotto dall'agenzia governativa *Insolvency Service*, dipendente dal dipartimento governativo di *Business, Energy and Industrial Strategy*, dal titolo *Commentary – Individual Voluntary Agreements Outcomes and Providers 2020*, February 2021, mostra una costante crescita di tale fenomeno, che ha consentito nel 2019 a circa 80.000 richiedenti la possibilità di iniziare il percorso negoziale a fronte di un numero iniziale – il periodo di riferimento dello studio comprende il settennato 2013-2018 – di 48.784 richieste.

<sup>43</sup> Si ponga mente al caso della Caritas operante nella Provincia autonoma di Bolzano che offre un «servizio debitori» che non semplicemente si limita a fornire risposte alle più frequenti domande di chi si trova in difficoltà attraverso un apposito servizio telefonico e di messaggistica, ma consente agli indebitati di godere anche di un modello di organizzazione del budget familiare o personale.

<sup>44</sup> Si può pensare in questa ipotesi al ruolo dell'Adiconsum nell'accesso al fondo di prevenzione del sovraindebitamento e dell'usura ai sensi dell'art. 15 L. 108/96 con cui il debitore che si trova in difficoltà può accedere ad un prestito agevolato – per un importo massimo di 50.000 euro nella prospettiva di un rientro non superiore a 120 mesi – per consolidare la situazione debitoria al fine di estinguerla definitivamente.

centro e nord Europa, in Italia non esistono, se non i pochi casi, dei presidi pubblici – segnatamente, nell’ambito delle amministrazioni comunali – volti all’accoglienza dei sovraindebitati e alla fornitura dei servizi di base<sup>45</sup>. Si è dunque di fronte ad un fenomeno che si è dimostrato a dir poco disorganico, in punto di adeguato sostegno finanziario a simili iniziative e, conseguentemente, in termini di diffusione sul territorio.

Pare giunto il momento di un cambio di rotta a livello interno, un intervento riformatore che tragga spunto da quelle esperienze che, per eredità culturale e lungimiranti politiche di *welfare* pubblico – con il coinvolgimento di attori privati appartenenti al mondo dell’associazionismo – hanno formato un solido reticolato di supporto ai debitori, che intreccia centri di consulenza di natura privatistica con presidi collocati all’interno delle amministrazioni territoriali.

In una prospettiva *de jure condendo*, l’aspirazione del legislatore deve essere quella di creare una rete di consulenti altamente specializzata, in grado cioè di mettere in campo le proprie funzioni lungo tutti i passaggi del sovraindebitamento, incluse le situazioni, per così dire, di «pre-sovraindebitamento». Sarebbe cioè auspicabile la

---

Affinché le somme del fondo possano essere autorizzate è necessario che Adiconsum valuti l’effettivo stato di bisogno, nonché la serietà della ragione del sovraindebitamento, la capacità di rimborso del finanziamento sulla scorta di fonti di reddito documentabili, entità dell’importo e impossibilità di accesso al credito legale.

<sup>45</sup> Del tutto assente la rete di consulenti comunali sul modello olandese e svedese, in Italia solo alcuni comuni hanno sospinto pratiche virtuose di tutela del debitore vulnerabile, che sia consumatore, nucleo familiare fino alle imprese non fallibili. Tra le amministrazioni pubbliche che si sono dotate di un ufficio apposito per sostenere i soggetti potenzialmente insolventi si ricorda la Città metropolitana di Bologna che, in coordinamento con il comune, ha costituito lo “sportello sovraindebitamento” che, oltre a collaborare in sinergia con l’ordine dei commercialisti ed esperti contabili, avvocati e Tribunale di Bologna, offre un servizio gratuito di prima accoglienza, sostenendo politiche di educazione finanziaria e, nei casi più complicati, agevolando l’accesso alle procedure di composizione. Ugualmente si è attivata la Città metropolitana di Torino, in collaborazione con l’Organismo di composizione della crisi nominato “La rinascita degli onesti”, nel prestare un primo aiuto ai soggetti potenzialmente esposti al sovraindebitamento. Un servizio che, similmente, è fornito dallo sportello gratuito per la prevenzione del sovraindebitamento, attivo dal 2018, con sede presso il comune di Lecco che presta attività di consulenza gratuita al fine di prevenire le situazioni di crisi anche grazie alla cooperazione delle associazioni Federconsumatori e Movimento Consumatori.

creazione di un *network* diffuso, ma diretto da una regia centralizzata, istituita a livello ministeriale – Ministero del Lavoro ovvero dello Sviluppo Economico – o, forse ancor meglio, gestita Banca d'Italia: e infatti, grazie al continuo monitoraggio della situazione debitoria fornita dalla Centrale dei Rischi, l'Autorità sarebbe in grado di intercettare in termini proattivi quei soggetti più esposti ad uno stato di deterioramento delle proprie finanze<sup>46</sup>. Un quadro che non difficilmente potrebbe giovare di un costante flusso informativo tra Banca d'Italia e gli operatori del credito, ai quali si impone di considerare il merito creditizio del finanziato, nonché le condizioni esogene destinate ad alterarlo. Una cooperazione virtuosa, instaurata tra il regolatore e l'intermediario, che potrebbe operare come viatico verso la consulenza del debito, che si assume quale vera e propria «sentinella» delle prime manifestazioni dell'insolvenza.

---

<sup>46</sup> Conseguentemente, sulla scorta delle informazioni che la centrale dei rischi riceve dagli intermediari partecipanti relativamente ai crediti e alle garanzie concesse alla propria clientela, alle comunicazioni relative alle sofferenze bancarie dei finanziati – che sottendono l'obbligo dei finanziatori di prestare un'informazione completa, veritiera e verificabile su i rapporti creditizi in essere con il debitore – Banca d'Italia, di concerto con l'istituto erogatore del credito, processate le informazioni ricevute, potrebbe accompagnare il soggetto a rischio sovraindebitamento verso uno dei centri di consulenza dipendenti proprio dall'*authority* settoriale. L'operatività della centrale dei rischi, in un contesto come quello appena delineato e con una funzionalità che si manifesta in una fase *ex ante* rispetto alla concretizzazione dello stato di crisi, rievoca quanto stabilito dalla Circolare della Banca d'Italia "Centrale dei rischi. Istruzioni per gli intermediari creditizi", 11 febbraio 1991, n. 139, XIX aggiornamento del 7 febbraio 2020, consultabile presso il sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), quando stabilisce che, tra le finalità perseguite, vi è anche quella di «contenere il sovraindebitamento». Insieme al contenimento del rischio del credito, all'accrescimento della stabilità di sistema, l'obiettivo contenitivo poc'anzi rammentato, sembra sublimare quell'incontro tra sfera privatistica afferente al rapporto tra banca e cliente – con attenzione al suo stato di potenziale insolvente – e interessi pubblicistici, principalmente di solidità del panorama creditizio, che diversi autori hanno negli anni sottolineato. Così, *ex multis*, F. CAPRIGLIONE, «Funzione» e «autonomia» nella centralizzazione dei rischi bancari, in *Mondo bancario*, luglio 1991, 50; F. VELLA, Segnalazione dei crediti in «sofferenza» alla Centrale dei rischi e responsabilità della banca, in *Banca, borsa tit. cred.*, 1997, IV, 496; A. GABRIELLI, La legittimità della segnalazione di un credito a sofferenza: una analisi giuridico-economica, in *Banca, borsa tit. cred.*, 2007, V, 661; A. RICCI, Sulla segnalazione "in sofferenza" alla centrale dei rischi e la dibattuta natura del preavviso al cliente non consumatore, in *Contr. impr.*, 2020, I, 195-197.

Com'è evidente, un progetto di tale portata richiede un adeguato sostegno di tipo economico<sup>47</sup> che, si torna a ripetere, a propria volta sottende e postula un preciso disegno di politica legislativa.

Pare peraltro che questa logica stia penetrando a livello normativo europeo. In particolare va rilevato che la Commissione, dopo un timido approccio antecedente all'entrata in vigore della Direttiva 2008/48/CE<sup>48</sup>, ha maturato una crescente sensibilità alle problematiche connesse al sovraindebitamento, soprattutto con attenzione al momento preventivo che proprio nella consulenza sul debito ha trovato principale riscontro. La «mappatura» della situazione del *debt counseling* nei singoli Stati Membri<sup>49</sup> ha consentito di accogliere una visione riformatrice<sup>50</sup>, inevitabilmente accelerata dall'aggravamento della crisi

---

<sup>47</sup> Un'esigenza che è stata prontamente riscontrata in sede di audizione rilasciata dalla Professoressa Antonella Sciarrone Alibrandi, in data 9 marzo 2021, di fronte alla Commissioni riunite del Senato della Repubblica – la commissione XIV (Politiche dell'Unione Europea) e V (Bilancio) – nell'ambito della “Proposta di linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (atto n. 572)”. In questa circostanza, tra le proposte di supporto alla piccola e media impresa in difficoltà, sono stati fissati alcuni profili da considerare con attenzione per attivare i fondi e per garantire l'efficienza delle azioni previste dal Regolamento (Ue) 2021/241 e che si ritiene debbano traslarsi anche alle situazioni di crisi che riguardano consumatori, famiglie, in generale, debitori non fallibili. In questo senso dunque «[...] appare essenziale utilizzare parte delle risorse provenienti ai *Recovery Fund* al fine della messa in atto nel nostro Paese di una efficace rete di supporto e di consiglio ai debitori (*debt advice*) che, in un'ottica di prevenzione, permetta loro di orientarsi correttamente i primi segnali di crisi senza attendere l'aggravarsi della situazione di illiquidità e il verificarsi dell'insolvenza e del sovraindebitamento». Il testo dell'audizione è reperibile al sito [www.senato.it/archiviodellenotizie](http://www.senato.it/archiviodellenotizie).

<sup>48</sup> Vedi *supra*, nota 16.

<sup>49</sup> Si tratta dello studio avanzato dalla Commissione e condotto da *Civic consulting*, *The overindebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Final report*, Berlin, 2012.

<sup>50</sup> Che muove dalla consapevolezza degli effetti positivi del *debt counseling* tanto per i creditori quanto per i debitori: nelle *Conclusions of 2018 Debt Advice Stakeholders Forum*, 2, si precisa che «[...] Věra Jurová, Commissioner for Justice, Consumers and Gender Equality, stressed the importance of debt advice as a win-win tool for all parties involved». Cfr. anche la *Roundtable* organizzata dalla Commissione Europea, i cui esiti sono stati pubblicati nello *Stakeholder dialogue outcome – Best practices in relation to relief measures offered to consumers and business in the context of Covid-19 crisis*, Brussels, 14 July 2020, prevede che sarebbe una buona pratica per i finanziatori bancari e non bancari consigliare ai debitori in

economica dovuta alla situazione pandemica<sup>51</sup>, che ne riconoscesse innanzitutto le funzioni principali e i soggetti idonei a svolgerle, nonché i requisiti obbligatori per l'apprestamento dei servizi di *advising*<sup>52</sup>.

Sulla base di ciò, è stata avanzata la recente proposta di direttiva sul credito al consumo, che si inserisce nel solco di un progetto riformatore ambizioso e volto a un rafforzamento della tutela del consumatore. In verità, tale programma è stato avviato con il c.d. “*New Deal*” per i consumatori<sup>53</sup> che, per mezzo di un approccio di portata generale, ha sottolineato le insidie a cui i consumatori del mercato unico vengono esposti, e i rimedi di cui possono disporre. Esso è poi proseguito, in termini più puntuali, nella c.d. *New Consumer Agenda* della Commissione<sup>54</sup>, che è tornata nuovamente sulla protezione di chi si trova in una situazione di sofferenza economica prossima al sovraindebitamento, che può essere individuata e – auspicabilmente – risolta in anticipo proprio grazie allo strumento consulenziale<sup>55</sup>.

---

difficoltà di rivolgersi ad un centro specializzato per ridurre al minimo il rischio di insolvenza, spec. 7. Anche nella proposta di riforma della direttiva sul credito al consumo, nel paragrafo 3 dell'*Explanatory Memorandum*, rubricato *Results of Ex-Post Evaluations, Stakeholder Consultations and Impact Assessments*, 5, si conferma come tutti gli stakeholders apprezzino i benefici aggregati provenienti dall'applicazione della consulenza sul debito.

<sup>51</sup> Gli spunti per un nuovo innesto legislativo, considerato ancor più urgente a seguito del dissesto economico provocato dalla pandemia, provengono principalmente dalla comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, *New Consumer Agenda. Strengthening consumer resilience for sustainable recovery*, Brussels, 13.11.2020, COM(2020) 696 final. Con tale atto la Commissione propone una revisione della precedente policy, scaduta proprio nel 2020, e che tra i principali obiettivi riscontra anche il rafforzamento e l'applicazione dei diritti dei consumatori, quale terza delle cinque aree-chiave di intervento prioritario, comprendente anche l'implementazione della consulenza sul debito.

<sup>52</sup> Si tratta di aspetti che, ancor prima della proposta di direttiva, erano stati approfonditi dal *Debt advice stakeholders forum*, tenutosi a Bruxelles, in data 10 ottobre 2018. Nelle conclusioni, reperibili, al sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) vengono precisate funzioni svolte e i requisiti che i soggetti che sono tenuti a prestare il servizio di consulenza devono mantenere per poterlo fornire in costanza di indipendenza, professionalità e assenza di conflitto d'interessi.

<sup>53</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Bruxelles, 11.4.2018.

<sup>54</sup> Di cui già *supra*, nota 51 per un'indicazione dei contenuti e degli obiettivi.

<sup>55</sup> Si veda in part. p. 18 della Comunicazione.

Le indicazioni di questi atti di indirizzo sono in fase di recepimento nella disciplina legislativa europea (cfr. in particolare la proposta di nuova direttiva UE sul credito al consumo), dove vengono poste le basi normative per la promozione su scala europea di meccanismi diffusi di consulenza dei debitori<sup>56</sup>. La Commissione, infatti, non dimentica gli obiettivi sistemici di sostegno alla clientela perseguiti attraverso un'armonizzazione dapprima normativa (considerando 13) e in seguito con riferimento alla «libera circolazione delle offerte di credito nelle migliori condizioni» (considerando 12). In virtù di simili premesse la proposta colloca al centro dell'area di riforma la consulenza sul debito, che viene puntualmente definita come fenomeno di «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»<sup>57</sup>. Un perimetro definitorio rafforzato infine dalle disposizioni del considerando 72 che non si limita a ribadire i contenuti del servizio – consulenza indipendente nella gestione del denaro, del debito, nonché assistenza sociale e psicologica –. Contrariamente, nell'intento di consentire al debitore un tenore di vita decoroso e preservandone la «dignità», richiede che siano gli Stati Membri a rendere disponibile l'*advising*, in modo diretto o indiretto, e prima che vengano attivati procedimenti esecutivi. Dando così conferma di una chiara volontà politica, destinata ad affermare gli *advisory services* all'interno dei singoli ordinamenti come decisivo presidio di sostegno

---

<sup>56</sup> Si ponga nuovamente attenzione, in questo senso, alle considerazioni contenute nell'atto della Commissione, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. New Consumer Agenda. Strengthening Consumer Resilience for Sustainable Recovery*, Brussels, 13.11.2020, COM(2020) 696 final, spec. 16, laddove viene affrontato il concetto di vulnerabilità, in dipendenza sia della categoria di appartenenza del debitore, sia degli elementi esogeni – è il caso della pandemia – che incidono sulla situazione finanziaria del debitore. In questo contesto il *debt advice* provvede a un rimedio effettivo al sovraindebitamento e ad un ritorno alla normale situazione di stabilità finanziaria e, contestualmente, facilita il pagamento dei creditori.

<sup>57</sup> Così l'art. 3 co. 1, punto 25.

ai sovraindebitati e ribadita per giunta in seguito nel testo della proposta<sup>58</sup>.

Vista la rilevanza del fenomeno e la sua sensibilità sociale ed economica, si auspica che quanto prospettato dalla Commissione nella proposta di direttiva diventi finalmente diritto vigente, e concorra a delineare un nuovo e più efficiente approccio alla gestione delle situazioni di difficoltà economica dei singoli e delle famiglie più vulnerabili.

---

<sup>58</sup> A tal proposito è utile ricordare il testo dell'art. 36 della proposta di direttiva che infatti statuisce che «Member States shall ensure that debt advisory services are made available to consumers».