

**LE SCELTE DI
INDEBITAMENTO
DEL CONSUMATORE:**

GIOVEDÌ
21 NOVEMBRE
2024
09.30-12.00

**APPROCCI GIURIDICI
ECONOMICI E MANAGERIALI
NELL'ERA DELLE TECNOLOGIE
ABILITANTI**

Piazza dei Santi Apostoli, 49, 00187 Roma RM

CRISI, SOSTENIBILITÀ' E DEBT ADVICE

BIANCAMARIA RAGANELLI

Università di Roma Tor Vergata

biancamaria.raganelli@gmail.com – www.eusl.it

INDICE

Crisi economica - Implicazioni Sociali (tema ESG) – effetti sulla domanda di credito/indebitamento individui e famiglie

Dibattito europeo che ha preceduto l'emanazione della direttiva

Le novità sul tema introdotte dalla Direttiva 2023/2225

**Prospettive future e sfide in una prospettiva europea:
raccomandazioni per una migliore implementazione**

CRISI E IMPLICAZIONI SULLA DOMANDA DI CREDITO/INDEBITAMENTO

➤ **Crisi finanziaria globale** 2007-2008: riforma dell'architettura regolatoria ed istituzionale europea del settore + dibattito sui livelli di indebitamento dei consumatori e sui potenziali strumenti di risposta.

IN EUROPA crisi sanitaria da Covid-19, crisi economica, le guerre ad est, crisi energetica, incremento inflazione, aumento dei prezzi di materie prime, gas, energia, canoni di locazione, tassi di interesse e rate dei mutui, che a parità di reddito percepito: **aumento domanda di credito** delle famiglie - urgente il tema del **sovraindebitamento dei consumatori**

➤ **IN ITALIA** Secondo alcuni dati Banca d'Italia, nel 2021 la povertà assoluta conferma i suoi massimi storici, toccati nel 2020 durante la crisi sanitaria: le famiglie in povertà assoluta (1 milione 960mila, pari a 5.571.000 persone circa) occupano il **9,4% della popolazione residente**.

SVILUPPO TECNOLOGICO, DIGITALE, AI E IMPATTO SUGLI IMPIEGHI E IL REDDITO DA LAVORO

- In questo contesto il rapido sviluppo tecnologico/digitale e le varie applicazioni dell'IA stanno avendo e avranno in modo esponenziale evidentemente un grande impatto sull'impiego di essere umani in moltissimi settori e conseguentemente sul reddito da lavoro di molte famiglie ponendo temi di sociali rilevanti in ogni paese.
- **QUALI STRUMENTI PER FRONTEGGIARE LE SITUAZIONI DI DIFFICOLTÀ FINANZIARIA E I CASI DI SOVRAINDEBITAMENTO?**

IL DEBT ADVICE:

strumento di contrasto al sovra indebitamento e supporto all'inclusione finanziaria

- **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 vi rientrano invece quelle attività che hanno come scopo principale tutelare gli interessi del creditore e i servizi di consulenza sul debito rivolti alle imprese (Direttiva n. 1023/2019)
- In Italia molto limitato e tuttora non è regolamentato.

OBIETTIVO: PREVENIRE E GESTIRE LA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

- **Consumatore sovraindebitato** : colui che per motivazioni di qualsiasi natura non riesce a far fronte ai debiti e non dispone di un patrimonio prontamente liquidabile” per onorare il debito scaduto.
- **Necessaria assistenza multidisciplinare** e comprende consulenza tecnico operativa, legale, psicologica e sociale. Tali attività comprendono anche l’analisi della situazione, la pianificazione di un budget previsionale, con l’indicazione delle priorità da rispettare nei pagamenti e con la ricerca di soluzioni più economiche per l’accesso al credito tramite specifici fondi.

DEBT ADVICE COME STRUMENTO DI INTERVENTO tra misure preventive e riabilitative

- **Studio commissionato dalla Commissione Europea 2013** su strumenti per contrastare il fenomeno del sovraindebitamento:
- **Similitudini:** Si pone tra le **misure preventive** (adeguata valutazione del merito creditizio e efficace attività di educazione finanziaria) e a **quelle di tipo “riabilitativo” *debt settlement*** (espressamente regolate l. 3/2012 e successivamente Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza)
- **Peculiarità:** 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 raggiungimento di un accordo formale con i creditori. Può consistere anche nel fornire assistenza nella preparazione di procedure di *debt settlement*.

Studi e Report

- 2018 Stakeholder Forum on Debt Advice

rappresentanti delle molteplici categorie coinvolte (intermediari, consulenti, enti di beneficenza, associazioni dei consumatori, pubbliche amministrazioni e accademici) per promuovere un confronto su questo argomento

- 2020 Eurofound

- 2020 Commissione europea “*Best practices in relation to relief measured offered to consumers and businesses in the context of the Covid 19 crisis*” (luglio) + *New Consumer Agenda* (novembre)

- 2021 European Consumer Summit

- 2022 Studio Banca d'Italia

1. **Il debt advice riduce il rischio di esclusione sociale e finanziaria**
2. **Apporta vantaggi a tutti gli attori coinvolti (debitori e creditori): “responsible lending”**
3. **Produce un impatto positivo su sviluppo economico e sociale se si sostanzia in un servizio regolamentato ed efficacemente gestito**

Auspicio 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

Call for proposal Commissione europea avente ad oggetto sovvenzioni per la promozione di servizi stabili di debt advice

Tra le organizzazioni rilevanti in materia di *debt advice* a livello europeo **IL 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 (l'Italia non aderisce)

PROPOSTA REVISIONE CCD

Commissione europea 30 giugno 2021

➤ **Considerando 72**

- **Stima 17,5 milioni di soggetti vulnerabili** che hanno contratto debiti personali e possono essere destinatari dei servizi di consulenza.
- Prevedere per gli Stati membri un vero e proprio obbligo di mettere a disposizione dei consumatori **“servizi di consulenza sul debito”** : **art. 3, n. 25**
- **“Gli Stati membri assicurano che siano messi a disposizione dei consumatori servizi di consulenza sul debito”** : **art. 36**
- **Ruolo del creditore**: in caso di sconfinamento regolare, il creditore deve reindirizzare il consumatore verso servizi di consulenza sul debito

DIRETTIVA (UE) 2023/2225 RELATIVA AI CONTRATTI DI CREDITO AI CONSUMATORI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2008/48/CE

Obiettivi principali della Direttiva

Accessibilità e trasparenza

La Direttiva stabilisce che gli Stati membri devono garantire un accesso semplice e diretto ai servizi di consulenza debitoria, fornendo informazioni chiare sui diritti dei consumatori e sulle opzioni disponibili, al fine di promuovere una maggiore consapevolezza e prevenire situazioni di indebitamento eccessivo.

Impatti attesi sui servizi di consulenza debitoria

Miglioramento dell'accessibilità

La Direttiva promuove l'accesso ai servizi di consulenza per tutti i consumatori, aumentando la disponibilità di informazioni e modalità di offerta personalizzate.

Armonizzazione normativa

L'integrazione delle normative europee faciliterà la cooperazione tra Stati membri, riducendo le disparità e migliorando l'assistenza ai consumatori in contesti finanziari diversi.

Aumento della professionalità

I requisiti di formazione e competenza stabiliti dalla Direttiva garantiranno consulenti più preparati, aumentando la fiducia dei consumatori nei servizi offerti.

Sfide per la sostenibilità

Il settore dovrà affrontare nuove sfide legate alla gestione del debito e all'innovazione dei servizi, essenziali per la resilienza dei consulenti debitori.

01

02

03

04

Confronto con normative precedenti

Evoluzione della consulenza debitoria

La Direttiva 2023/2225 introduce requisiti specifici per i fornitori di servizi di consulenza debitoria, evidenziando l'importanza di una consulenza professionale e qualificata, in contrasto con le normative precedenti che non affrontavano esplicitamente questa tematica.

Rafforzamento della fiducia

La Direttiva (UE) 2023/2225 mira a costruire un clima di fiducia tra i consumatori e i fornitori di servizi di consulenza debitoria, attraverso requisiti di trasparenza e competenza, garantendo che i consumatori ricevano informazioni chiare e affidabili per affrontare le loro difficoltà finanziarie.

Meccanismi di protezione per i consumatori

Accessibilità e inclusione finanziaria



Rimozione delle barriere

La Direttiva 2023/2225 si propone di eliminare le barriere fisiche e digitali, facilitando l'accesso ai servizi di consulenza debitoria per tutti i consumatori, in particolare i più vulnerabili.



Formazione dei consulenti

È essenziale che i fornitori di servizi di consulenza debitoria ricevano una formazione adeguata, garantendo competenze specifiche per affrontare le esigenze diverse dei consumatori e migliorare la qualità del servizio.



Supporto per gruppi vulnerabili

La Direttiva enfatizza l'importanza di misure specifiche, come traduzioni e assistenza personalizzata, per garantire che i gruppi vulnerabili possano accedere facilmente ai servizi di consulenza finanziaria.

CONSIDERANDO N. 81 CCD

- ❖ **OGGETTO:** I CONSUMATORI CHE INCONTRANO DIFFICOLTÀ NEL RISPETTARE GLI IMPEGNI FINANZIARI ASSUNTI POSSONO BENEFICIARE DI UN **AIUTO SPECIALIZZATO PER GESTIRE I PROPRI DEBITI**.
- ❖ **PRESUPPOSTO:** LE DIFFICOLTÀ FINANZIARIE, AMPIA GAMMA DI SITUAZIONI
- ❖ LO **SCOPO** DEI **SERVIZI DI CONSULENZA SUL DEBITO** È QUELLO DI AIUTARE I CONSUMATORI CHE INCONTRANO DIFFICOLTÀ FINANZIARIE E **GUIDARLI NEL RIMBORSARE**, PER QUANTO POSSIBILE, I DEBITI IN ESSERE, MANTENENDO UN **TENORE DI VITA DECOROSO** E PRESERVANDO LA **DIGNITÀ**.
- ❖ **CARATTERISTICHE:** ASSISTENZA PERSONALIZZATA E INDIPENDENTE PUÒ INCLUDERE **CONSULENZA LEGALE** E IN MATERIA DI GESTIONE DEL DENARO E DEL DEBITO COME PURE ASSISTENZA **SOCIALE E PSICOLOGICA**.

- ❖ ASSISTENZA FORNITA DA **OPERATORI PROFESSIONALI** CHE NON SONO CREDITORI, INTERMEDIARI DEL CREDITO, FORNITORI DI SERVIZI DI CREDITO TRAMITE CROWDFUNDING, ACQUIRENTI DI CREDITI O GESTORI DI CREDITI, E SONO INDIPENDENTI DA ESSI.
- ❖ GLI STATI MEMBRI DOVREBBERO GARANTIRE CHE I **SERVIZI** DI CONSULENZA SUL DEBITO FORNITI DA OPERATORI PROFESSIONALI INDIPENDENTI SIANO **RESI DISPONIBILI AI CONSUMATORI IN MODO DIRETTO O INDIRETTO E SOLO CON SPESE LIMITATE**.
- ❖ IN LINEA DI PRINCIPIO, TALI SPESE DOVREBBERO COPRIRE SOLO I **COSTI OPERATIVI** E NON IMPORRE ONERI NON NECESSARI AI CONSUMATORI CHE INCONTRANO O POTREBBERO INCONTRARE DIFFICOLTÀ NEL RISPETTARE I PROPRI IMPEGNI FINANZIARI.
- ❖ OVE POSSIBILE, I CONSUMATORI CHE INCONTRANO DIFFICOLTÀ NEL RIMBORSARE I PROPRI DEBITI SONO **INDIRIZZATI** VERSO I SERVIZI DI CONSULENZA SUL DEBITO **PRIMA CHE SIANO AVVIATI PROCEDIMENTI ESECUTIVI**.
- ❖ SERVIZI DI CONSULENZA **FACILMENTE ACCESSIBILI AI CONSUMATORI**
- ❖ GLI STATI MEMBRI RIMANGONO LIBERI DI MANTENERE O INTRODURRE **REQUISITI SPECIFICI** PER I SERVIZI DI CONSULENZA SUL DEBITO
- ❖ I CREDITORI POSSONO SVOLGERE UN RUOLO NEL **PREVENIRE IL SOVRAINDEBITAMENTO** ATTRAVERSO L'INDIVIDUAZIONE TEMPESTIVA E IL SOSTEGNO DEI CONSUMATORI CHE INCONTRANO DIFFICOLTÀ FINANZIARIE. **I CREDITORI DOVREBBERO DOTARSI DI PROCEDURE E POLITICHE PER L'INDIVIDUAZIONE DI TALI CONSUMATORI.**

CONSIDERANDO N. 63 CCD

- ❖ IN CASO DI **SCONFINAMENTO CONSISTENTE** CHE SI PROTRAGGA **PER OLTRE UN MESE**, IL CREDITORE DOVREBBE COMUNICARE SENZA INDUGIO AL CONSUMATORE INFORMAZIONI IN MERITO, COMPRESI L'IMPORTO INTERESSATO, IL TASSO DEBITORE ED EVENTUALI PENALI, SPESE O INTERESSI DI MORA APPLICABILI.
- ❖ IN CASO DI SCONFINAMENTO REGOLARE, **IL CREDITORE DOVREBBE:**
 - a) **OFFRIRE AL CONSUMATORE SERVIZI DI CONSULENZA**, LADDOVE DISPONIBILI, PER AIUTARLO A INDIVIDUARE ALTERNATIVE MENO DISPENDIOSE,
 - b) **E REINDIRIZZARE IL CONSUMATORE VERSO SERVIZI DI CONSULENZA SUL DEBITO.**

DEFINIZIONE: Art. 3 - 22)

«servizio di consulenza sul debito»: assistenza personalizzata di natura tecnica, giuridica o psicologica fornita da operatori professionali indipendenti che non sono, in particolare, creditori o intermediari del credito quali definiti nella presente direttiva o acquirenti di crediti o gestori di crediti quali definiti all'articolo 3, punti 6) e 8), della direttiva (UE) 2021/2167 del Parlamento europeo e del Consiglio (27), a consumatori che incontrano o potrebbero incontrare difficoltà nel rispettare i propri impegni finanziari.

SERVIZI DI CONSULENZA SUL DEBITO

Articolo 36

Servizi di consulenza sul debito

1. Gli Stati membri assicurano che siano messi a disposizione dei consumatori che incontrano o potrebbero incontrare difficoltà nel rispettare i propri impegni finanziari servizi di consulenza sul debito indipendenti per i quali siano dovute solo spese limitate.
2. Ai fini del rispetto degli obblighi di cui al paragrafo 1, i creditori si dotano di procedure e politiche per l'individuazione tempestiva dei consumatori che incontrano difficoltà finanziarie.
3. Gli Stati membri provvedono affinché i creditori indirizzino i consumatori che incontrano difficoltà nel rispettare i propri impegni finanziari verso servizi di consulenza sul debito facilmente accessibili al consumatore.
4. Entro il 20 novembre 2028 la Commissione presenta una relazione in cui fornisce una panoramica della disponibilità di servizi di consulenza sul debito nei vari Stati membri e individua le migliori pratiche per l'ulteriore sviluppo di tali servizi. Entro 20 novembre 2026, e successivamente ogni anno, gli Stati membri riferiscono alla Commissione in merito ai servizi di consulenza sul debito disponibili.

SERVIZI DI CONSULENZA ART. 16

Gli Stati membri possono consentire che persone diverse dai creditori/intermediari del credito prestino servizi di consulenza se i **servizi di consulenza sono prestati nel contesto della gestione del debito esistente da prestatori pubblici o volontari di servizi di consulenza sul debito**, di cui all'articolo 36, **che non operano su base commerciale.**

VALUTAZIONE MERITO DI CREDITO

ART. 18

9. Gli Stati membri assicurano che, quando la richiesta di credito è respinta, il creditore informi il consumatore senza indugio del rifiuto e, se del caso, **indirizzi il consumatore a servizi di consulenza sul debito facilmente accessibili**. Se del caso, il creditore è tenuto a informare il consumatore del fatto che la valutazione del merito creditizio è basata sul trattamento automatizzato di dati come anche del diritto del consumatore a una valutazione umana e della procedura per contestare la decisione.

INFORMAZIONI DA INSERIRE NEL CONTRATTO DI CREDITO ART. 21

1. Gli Stati membri dispongono che nel contratto di credito figurino, in modo chiaro e conciso, tutti gli elementi

seguenti:

x) i pertinenti contatti dei **fornitori di servizi di consulenza sul debito** e una raccomandazione rivolta al consumatore affinché li contatti in caso di difficoltà di rimborso.

SCONFINAMENTO REGOLARE ART. 25

Inoltre, in caso di sconfinamento regolare, il creditore offre al consumatore **servizi di consulenza**, laddove disponibili, e lo reindirizza gratuitamente verso **servizi di consulenza sul debito**.

**IN ATTESA
DEL
RECEPIMENT
O DELLA
DIRETTIVA**



Fonte: Eurofound (2020)

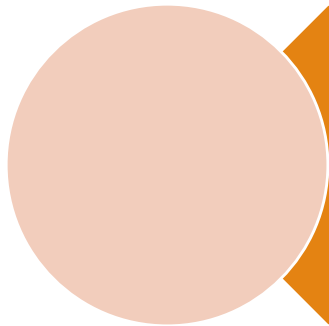
IT	1	In Italy, debt advice services are considered to be absent or have a particularly limited capacity. There are no main providers responsible for debt advice, but it is rather offered sporadically by private sector actors, a few NGOs (e.g. Caritas) and organisations such as the consumer association Adiconsum.
----	---	--

Elementi diversi da paese a paese

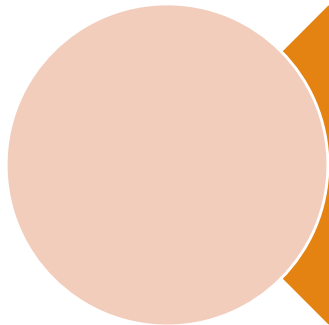
IMPATTO COME
RISPARMIO DI
COSTI
PUBBLICI

Poche analisi
empiriche: uno
studio austriaco
stima

che ogni euro
investito dallo
Stato in servizi di
consulenza sul
debito crea un
ritorno di 5,3 euro



Soggetti erogatori
del servizio



Fonti di
finanziamento

Table 2: Classification of debt advice in the EU by main provider

Country	Main provider
Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, France, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Slovakia, Sweden and the UK	Public authority or publicly funded organisations
Czechia, Germany, Hungary, Italy, Malta, Romania, Slovenia	NGOs, Charities, other social organisations
Greece, Portugal, Poland and Spain	Consumer organisations
Bulgaria, Cyprus, Croatia, Latvia, Lithuania	Private

Source: VVA & CEPS elaboration based on desk research and stakeholder interviews

A.S. 1258: “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024”

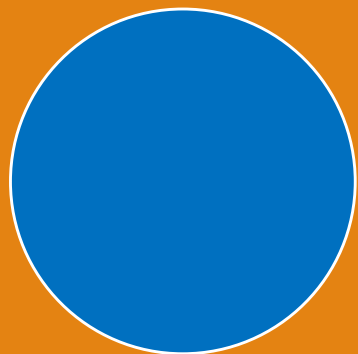
CAPO II DELEGHE AL GOVERNO PER IL RECEPIMENTO DI DIRETTIVE EUROPEE

Articolo 3 (Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE)

...principi e criteri direttivi specifici:

f) individuare i **soggetti** che possono prestare i servizi di consulenza sul debito previsti dall'articolo 36 della direttiva (UE) 2023/2225, definendo le **caratteristiche**, le **modalità di prestazione** di tali servizi e le eventuali **spese limitate a carico dei consumatori**, tenendo conto, in particolare, dell'obiettivo di assicurare un servizio indipendente e di elevata qualità

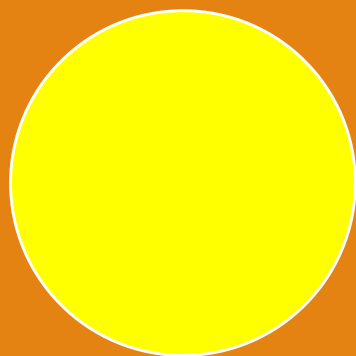
QUESTIONI APERTE E PROPOSTE



SOGGETTI EROGATORI DEL SERVIZIO:

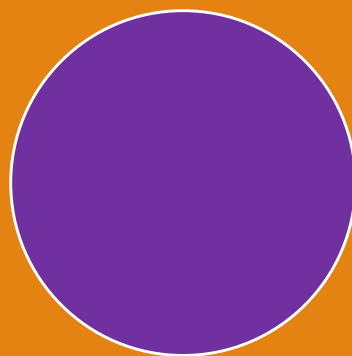
tipologie, requisiti di competenza, professionalità, indipendenza

1. Associazione consumatori
2. Organismi composizione crisi
3. Organizzazioni no-profit (Caritas)
4. Enti di beneficenza
5. Enti pubblici locali
6. Consulenti privati/avvocati



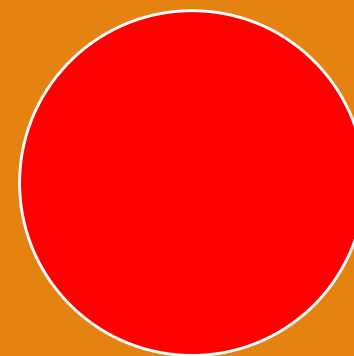
MODALITA' PRESTAZIONE

1. Attenzione al territorio
2. Piattaforme digitali integrate a livello nazionale e europeo
3. Meccanismi di feedback attivi



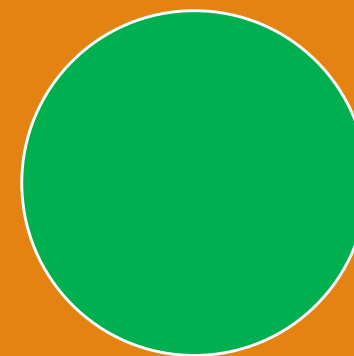
DISCIPLINA DEI RAPPORTI TRA CREDITORI ED EROGATORI

1. Prevenire conflitti di interesse
2. Distinguere i servizi di consulenza dei creditori da quelli indipendenti (debt advice in senso stretto)



FONTI DI FINANZIAMENTO: incentivi ai privati

1. Entrate fiscali
2. Fonti finanziamento private
3. Misti
4. Finanziamento dei creditori- gioco - telecomunicazioni tutti/parte/volontaria/obbligatoria



VIGILANZA

1. Prevedere una certificazione basata su criteri di competenza, professionalità, indipendenza chiari
2. Necessaria verifica formazione continua consulenti e dei soggetti erogatori
3. Valutazione feedback e segnalazioni
4. Network a livello europeo

Quale ruolo per l'Autorità di regolazione e Vigilanza (Banca d'Italia)?

1. Soggetto erogatore e eventualmente formatore dotato dei requisiti di competenza, professionalità, indipendenza
2. Certificatore di soggetti privati o misti (eventuali associazioni di consumatori, organizzazioni no profit) e supervisore (vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva)
3. Certificatore + formatore in esclusiva o con il supporto di altri soggetti come le Università
4. Referente gestione piattaforma digitale
5. Eventuale collaborazione con altre Authorities