

**Percorsi di inclusione
finanziaria e di
accompagnamento per
la gestione e soluzione
delle situazioni di
sovraindebitamento**

**PROPOSTE PER LA
RIPARTENZA**



Il progetto “**Riparto. Percorsi di inclusione finanziaria e di accompagnamento per la gestione e soluzione delle situazioni di sovraindebitamento per la ripartenza**”, cofinanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nasce grazie ad un impegno condiviso **da Movimento Consumatori APS e ACLI aps**, due **enti di Terzo settore**, no profit, che da anni sono impegnati nel contrasto alle disuguaglianze e nella concreta attuazione dei diritti dei cittadini.

Contrastare **l'emarginazione sociale e il rischio di povertà**, garantire strumenti adeguati di **protezione e sostegno sociale**, aiutare i soggetti più vulnerabili a superare il difficile momento di crisi e a riacquistare un **ruolo attivo nella società e nell'economia** rappresentano il cuore di questa alleanza.

Grazie al progetto Riparto è stata realizzata la **prima rete nazionale di consulenti del debito** (in Europa *debt advice*) completamente gratuita. Le attività sul campo e quelle di ricerca, svolte nel corso della sperimentazione, hanno permesso di far emergere sia le criticità sia le caratteristiche essenziali che tali servizi dovrebbero avere in Italia per garantire un'azione concreta ed efficace di contrasto ad un fenomeno che grava in modo preoccupante su sempre più cittadini e famiglie. Di seguito le proposte per la ripartenza.

Sommario

Indice delle tabelle e dei grafici.....	2
1. Istituire un Osservatorio nazionale sul sovraindebitamento e sulla consulenza sul debito	3
2. Strutturare i servizi di consulenza sul debito	3
2.1. Oggetto e finalità dei servizi di debt-advice.....	4
2.2. Le caratteristiche essenziali del servizio	4
2.3. Gli enti erogatori dei servizi.....	6
2.4. Enti finanziatori	7
3. Prevedere un minimo vitale impignorabile dello stipendio.....	7
4. Sanzioni efficaci per la violazione del dovere di erogare prestiti solo in caso di esito positivo della valutazione del merito di credito	11
5. Svincolare l'esdebitazione del debitore sovraindebitato dalla colpa, seppur grave, nella determinazione del sovraindebitamento	13
6. Valorizzare il ruolo del debt advisor nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, estendere la prededuzione per l'advisor a tutte le procedure di composizione della crisi.....	14
7. Rendere sostenibili i costi delle procedure.....	16

Indice delle tabelle e dei grafici

TABELLA 1: RILEVAZIONI ISTAT, LA POVERTÀ IN ITALIA, 15 GIUGNO 2022	9
TABELLA 2: NUMERO PROCEDURE COMPOSIZIONE DELLA CRISI IN ITALIA - L. 3/2012.....	12
TABELLA 3: DIFFUSIONE DELLE PROCEDURE DI DEBT SETTLEMENT IN UE.....	13
GRAFICO 1.....	10

1. Istituire un Osservatorio nazionale sul sovraindebitamento e sulla consulenza sul debito

Il contesto di riferimento

Come emerso dalle attività di ricerca svolte nel corso del progetto Riparto, nel nostro Paese non sono ad oggi disponibili dati organici sul fenomeno del sovraindebitamento e non è attiva alcuna “cabina di regia” per coordinare le politiche pubbliche con il coinvolgimento degli stakeholders. Tale ruolo risulta necessario per assicurare che siano resi disponibili, in maniera capillare a tutti i cittadini, servizi di consulenza sul debito (*debt advice*) imposti dalle condizioni di difficoltà di famiglie e piccole imprese e dalla proposta di direttiva sul credito al consumo del 30 giugno 2021 (art. 36)¹.

La proposta

Istituire presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un Osservatorio nazionale sul sovraindebitamento e sulla consulenza sul debito al quale partecipino in via permanente rappresentanti delle associazioni dei consumatori, delle associazioni e fondazioni antiusura, degli enti di Terzo settore impegnati sul tema, delle organizzazioni che offrono consulenza sul debito o servizi ai debitori, rappresentanti delle principali categorie di creditori, istituzioni, quali la Banca d'Italia e l'ANCI, accademici ed esperti.

All'Osservatorio nazionale dovrebbero essere affidati i seguenti compiti:

- effettuare monitoraggi statistici sul sovraindebitamento e sulle attività di consulenza sul debito;
- incentivare occasioni di confronto e di studio per delineare le linee guida generali per i servizi di consulenza sul debito con particolare riferimento all'oggetto delle attività, alle modalità di erogazione, agli enti erogatori e al finanziamento dei servizi;
- formulare proposte normative per migliorare l'attuale quadro vigente sui temi del sovraindebitamento, della crisi di impresa, della finanza inclusiva e della consulenza sul debito;
- coordinare l'implementazione dei servizi di consulenza sul debito a livello nazionale, verificandone, in cooperazione con i Comuni e gli altri enti locali, un'adeguata diffusione sull'intero territorio in modo da assicurare che a tutti i cittadini siano resi disponibili servizi di consulenza sul debito, così come previsto dall'art. 36 della proposta di revisione della direttiva sul credito al consumo.

2. Strutturare i servizi di consulenza sul debito

L'esperienza maturata con la rete nazionale di consulenti del debito Riparto e le attività di ricerca svolte nel corso del progetto² permettono di delineare le caratteristiche essenziali che dovrebbero avere in Italia tali servizi, con particolare

¹ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai crediti al consumo, Bruxelles, 30.6.2021 COM (2021) 347 final. L'obbligo degli Stati trova conferma nel considerando 72, che prevede gli stessi siano tenuti a «*garantire che i servizi di consulenza sul debito forniti da operatori professionali indipendenti siano resi disponibili, in modo diretto o indiretto, ai consumatori*», a cui si aggiunge che, ove possibile, i consumatori che incontrano difficoltà nel rimborsare i propri debiti dovrebbero essere indirizzati verso i servizi di consulenza sul debito prima che vengano avviati procedimenti esecutivi (considerando 72).

² In argomento, tra i contributi presenti nel volume pubblicato nell'ambito del progetto Riparto, *Sovraindebitamento e consulenza sul debito. Un approccio multidisciplinare all'inclusione finanziaria* (a cura di Fiorio, Malvagna e

riguardo ai seguenti aspetti:

- l'oggetto e le finalità della consulenza sul debito;
- le caratteristiche essenziali del servizio;
- il finanziamento.

2.1. Oggetto e finalità dei servizi di *debt advice*

I servizi di consulenza sul debito, come emerge dai più recenti studi a livello europeo³, possono perseguire differenti finalità: (i) l'educazione finanziaria dei cittadini; (ii) l'assistenza nell'assunzione dei debiti e nella gestione del bilancio familiare; (iii), la verifica della correttezza dei propri debiti e (iv) la gestione delle situazioni di difficoltà e di sovraindebitamento attraverso accordi stragiudiziali con i creditori o con l'accesso alle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento⁴.

Tali finalità sono fatte proprie dal considerando 72 della Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai crediti al consumo, Bruxelles, 30.6.2021 COM (2021) 347 (la "Proposta di Direttiva"): *«lo scopo dei servizi di consulenza sul debito è quello di aiutare i consumatori che incontrano problemi finanziari e guidarli nel rimborsare, per quanto possibile, i debiti in essere, mantenendo un tenore di vita decoroso e preservando la dignità»*. Sempre il considerando 72 delinea le principali caratteristiche e modalità di svolgimento dei servizi, identificando il *debt advice* come *«assistenza personalizzata e indipendente, fornita da operatori professionali che non sono creditori, intermediari del credito, fornitori di servizi di credito tramite crowdfunding o gestori di crediti»*, la quale *«può includere consulenza legale, gestione del denaro e del debito come pure assistenza sociale e psicologica»*.

2.2. Le caratteristiche essenziali del servizio

L'esperienza degli sportelli Riparto conferma la necessità, già esplicitata a livello europeo, di attribuire a tali servizi una natura multidisciplinare in modo da assicurare che i cittadini possano richiedere il supporto in quattro aree distinte⁵:

Sciarrone Alibrandi), sui servizi di consulenza del debito in generale v. Antenucci e Caldarelli, *Il debt advice per il consumatore: natura, dibattito europeo e implicazioni per l'Italia*, 39; con specifico riferimento al progetto Riparto ed al ruolo del debt advisor nelle procedure di composizione della crisi, v. Fiorio e Seminara, *Stato e prospettive dei servizi di consulenza del debito in Italia. Il ruolo del debt advisor nella gestione della crisi da sovraindebitamento*, 47; per i profili psicologici, v. Benvenuti, Bussotti e Ricciardi, *Sovraindebitamento: gli effetti sull'equilibrio psicosomatico e sulle dinamiche relazionali*, 31 per una rilevazione sul sovraindebitamento v. Libralesso, Solivo, Martino, *Chi riparte in Italia? Indagine e analisi dei profili di sovraindebitamento nel contesto del progetto "Riparto". Commento alla rilevazione e all'analisi dei dati raccolti attraverso i questionari presso gli sportelli*, 13.

³ Eurofound, *Addressing Household Over-Indebtedness*, 2020; "Provision of actions to extend the availability and improve the quality of debt-advice services for European households", predisposto dalla Valdani Vicari Associati Brussels s.p.r.l. in collaborazione con il Centre for European Policy Studies, pubblicato dalla Commissione Europea il 15 dicembre 2021.

⁴ Così tra i contributi pubblicati nelle attività di ricerca del progetto Riparto, *Sovraindebitamento e consulenza sul debito*, a cura di Fiorio, Sciarrone Alibradi e Malvagna v. Fiorio e Seminara, *Stato e prospettive dei servizi di consulenza del debito in Italia. il ruolo del debt advisor nella gestione della crisi da sovraindebitamento*; Antenucci e Caldarelli, *Il debt advice per il consumatore: natura, dibattito europeo e implicazioni per l'Italia*.

⁵ Così Fiorio e Seminara, *Stato e prospettive dei servizi di consulenza del debito in Italia*, cit; Bussotti, Ricciardi e Benvenuti, *Sovraindebitamento: gli effetti sull'equilibrio psicosomatico e sulle dinamiche relazionali*, in *Sovraindebitamento e consulenza sul debito*, cit.

- la consulenza legale, quasi sempre necessaria sia per valutare la situazione debitoria sia per gestire eventuali accordi stragiudiziali con i creditori o per accedere alle procedure di sovraindebitamento;
- la consulenza economico-finanziaria che caratterizza sia la fase di valutazione preliminare e preventiva sia la gestione delle situazioni di sovraindebitamento, in particolare per le micro o piccole imprese in difficoltà;
- la consulenza psicologica, per l'analisi dello stato emotivo della persona che si rivolge allo sportello, sia quale elemento che concorre alla definizione di una strategia di intervento che possa aiutare a ridurre il rischio di abbandono delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, sia quale valutazione della necessità di attivare servizi specifici di supporto psicologico, nei casi in cui emerga un livello di sofferenza psichica incompatibile con la possibilità di prendere in carico la persona.
- il supporto sociale, necessario per una presa in carico multidimensionale più efficace che, durante e successivamente le procedure di composizione, assicuri un accompagnamento strutturato per contrastare il rischio di recidiva, di emarginazione sociale e di aumento delle situazioni di povertà. Un lavoro di rete pubblico/privato (enti Terzo settore, servizi sociali, ecc.) finalizzato a far ripartire le sfere della vita della persona compromesse dalla situazione di sovraindebitamento, quali il lavoro, l'abitazione, il tessuto di relazioni sociali e familiari, la possibilità, in generale, di una partecipazione attiva all'interno della società.

Le suddette aree di supporto dovranno essere oggetto di un'offerta integrata che ricomprenda le attività necessarie per ogni area coinvolta calibrata al caso specifico.

La sperimentazione, unitamente allo studio di servizi analoghi già attivati in altri Paesi membri, ha contribuito a individuare le caratteristiche essenziali di un modello di *debt advice* per l'Italia fondato sui seguenti aspetti che caratterizzano le più avanzate esperienze europee:

Indipendenza, il servizio non può essere prestato dai creditori, da dipendenti dei creditori o da loro associazioni rappresentative.

Dimensione digitale e territoriale: la sperimentazione Riparto, in linea con le esperienze europee più avanzate, conferma la necessità di una doppia dimensione, sia fisica (sportelli territoriali che operano in presenza), sia digitale (help-line, call center, social network) per consentire anche un primo contatto a distanza, spesso necessario per superare le resistenze degli utenti, propedeutico all'avvio dei percorsi di assistenza nei centri di consulenza più prossimi, qualora richiesto o necessario.

Gratuità: i servizi devono essere forniti su base sostanzialmente gratuita, come dimostrato dallo studio Eurofound 2020 che indica quale ulteriore barriera all'accesso l'applicazione agli utenti di costi per l'utilizzo dei servizi di consulenza del debito. Pertanto, si rende necessaria la partecipazione di fondi pubblici e/o privati.

Promozione alla cittadinanza: i servizi, in quanto non ancora conosciuti in Italia, devono essere oggetto di specifiche campagne nazionali di comunicazione ed informazione, sia coinvolgendo le organizzazioni che erogano i servizi, sia tramite i principali media nazionali, anche con forme di pubblicità istituzionale. (come, ad esempio, le pubblicità

progresso).

Grazie alla sperimentazione progetto Riparto, sono stati rilevati altri aspetti fondamentali per assicurare un servizio di debt advice in grado sia di contrastare le situazioni di sovraindebitamento sia di attuare azioni preventive efficaci:

Approccio integrato: i servizi forniti nell'ambito dell'attività di debt advice devono essere strutturati in ottica multidisciplinare, ovvero impiegare in modo strutturato professionisti che appartengono a tutte le aree coinvolte nel fenomeno del sovraindebitamento: giuridica, economica-finanziaria, psicologica e sociale. In particolare, è necessario rinforzare la dimensione socio-psicologica, ad oggi sotto rappresentata come emerso dall'indagine realizzata con il progetto Riparto dalla quale si evince che solo 1 ente su 20 impiega anche personale con competenze psicologiche e sociali, diversamente da ciò che osserviamo dall'esperienza europea. Attenzione l'aspetto socio-psicologico dell'utenza è fondamentale in tutti i momenti del percorso previsti dal servizio: durante l'accoglienza, a completamento dello screening sulla situazione di sovraindebitamento, durante i vari adempimenti che la procedura richiede, a prevenzione e/o riduzione del rischio di abbandono, e soprattutto nella fase di ripartenza, per ripristinare, rinforzare e/o tutelare tutte quelle dimensioni strettamente interconnesse con la situazione di sovraindebitamento quali il lavoro, il supporto sociale e familiare, la possibilità di portare avanti una vita dignitosa a consolidamento dei risultati ottenuti con l'attività di debt advice.

Dimensione collaborativa con le reti territoriali: per assicurare un servizio in grado di garantire risultati efficaci e durevoli è fondamentale agevolare una presa in carico sinergica con i diversi soggetti delle reti territoriali istituzionali e/o comunitarie istituite per consentire l'attivazione, quando necessario, di strategie d'intervento condivise attraverso il coinvolgimento attivo sia dei servizi sociali sia di enti del Terzo Settore operanti sul territorio specifico (Caritas, Fondazioni anti usura, organizzazioni di microcredito, ecc.).

Formazione e supervisione continua dei consulenti del debito: garantire la formazione e l'aggiornamento dei consulenti coinvolti nei servizi di debt advice sia rispetto agli aspetti normativi e finanziari sia socio-psicologici al fine di rispondere in modo personalizzato ed efficace alle diverse casistiche intercettate. Si propone inoltre una supervisione psicologica agli operatori, sia per rinforzare la relazione consulente-debitore e favorire la fiducia nel servizio, sia per prevenire situazioni di burn out, vista la peculiarità dell'utenza.

Formazione e sensibilizzazione strutturata degli operatori sociali e finanziari: al fine di potenziare le azioni di prevenzione del fenomeno e la capacità di intercettare le necessità della cittadinanza a rischio sovraindebitamento, prevedere la realizzazione strutturata di percorsi di formazione e sensibilizzazione di operatori del settore bancario, delle associazioni concentrate nella lotta all'usura e al gioco d'azzardo patologico, degli enti di Terzo settore impegnati nel contrasto alle situazioni di povertà ed esclusione sociale oltre alle associazioni impegnate nell'assistenza tecnica giuridica del cittadino-consumatore. Questi percorsi formativi si rendono necessari per tutte quelle professioni che quotidianamente intercettano il tema del sovraindebitamento, come servizi sociali ed educativi che, ad oggi, non hanno competenza specifica in materia, al fine di far emergere e gestire quanto prima situazioni di grave squilibrio finanziario e sovraindebitamento.

2.3. Gli enti erogatori dei servizi

Gli enti erogatori dei servizi devono essere indipendenti dai creditori o da loro associazioni di categoria e dovrebbero essere individuati negli enti non lucrativi del Terzo settore.

Dovrebbero essere favorite le collaborazioni e la cooperazione degli enti attivi sui singoli territori in modo da favorire la nascita di vere e proprie reti territoriali e nazionali di contrasto al sovraindebitamento, come positivamente avvenuto con il progetto Riparto.

2.4. Enti finanziatori

La gratuità, da un lato, e la professionalità dei servizi, dall'altro, rendono del tutto inadeguate le offerte "commerciali" o professionali dei servizi di consulenza sul debito (il costo per l'erogazione del servizio graverebbe sulla già precaria situazione dei debitori alla quale andrebbero poi ad aggiungersi i costi dell'OCC per accedere alle procedure di composizione della crisi).

Come nuovamente emerso nelle più avanzate esperienze europee, i servizi di *debt advice* impongono di individuare soggetti finanziatori esterni. Del resto, il costo dei servizi non deve rappresentare un ostacolo al loro finanziamento in quanto, secondo i più rilevanti studi europei, l'impatto complessivo dei servizi è positivo non solo per il debitore, ma anche per i creditori e per l'intera collettività. A seconda dei diversi sistemi di welfare, ogni euro investito nella consulenza sul debito può determinare un risparmio complessivo compreso tra 1,3 e 5 euro.

Tale rilievo a nostro avviso suggerisce risposte al legislatore italiano sia sul fronte della 'titolarità istituzionale' di tali servizi sia sul sistema di finanziamento pubblico/privato.

Nel contesto italiano, di limitata diffusione dei servizi, ed anche di scarsa conoscenza degli stessi da parte dei cittadini, degli operatori finanziari e degli enti locali, è necessario affiancare alla dimensione territoriale incisive politiche nazionali di finanziamento, formazione e comunicazione. Fino ad una compiuta attuazione a livello locale, è necessario programmare una copertura nazionale dei servizi favorendo la creazione di reti nazionali idonee a fornire una risposta per tutto il territorio ai bisogni sempre più pressanti nell'attesa di una loro implementazione a livello locale. Al fine di consentire una risposta rapida sull'intero territorio nazionale saranno necessarie specifiche linee di finanziamento nazionale dirette alle reti che possano offrire un servizio diffuso.

Per quanto riguarda il finanziamento di questo nuovo servizio si ritiene, per le stesse considerazioni sovraesposte che un sistema misto, di finanziamento pubblico/privato possa essere ottimale.

Per quel che riguarda la componente privata del finanziamento, come emerso in alcune rilevanti esperienze europee (Irlanda, Finlandia, Belgio, Olanda e Regno Unito) i servizi di *debt advice* possono essere finanziati dalle principali categorie di creditori anche mediante specifici versamenti obbligatori imposti in ragione del fatturato e della generale incidenza della tipologia del debito nella creazione del sovraindebitamento.

Dovrebbero essere tenuti a tali versamenti tutti gli intermediari finanziari, le poste, le società di assicurazioni, i fornitori di energia, gas, le imprese di telecomunicazioni e quelle attive nelle scommesse e nel gioco d'azzardo.

I versamenti a favore dello Stato dovrebbero essere graduati in ragione del fatturato e, per il sistema bancario, anche in proporzione alle sofferenze in modo da creare un ulteriore incentivo alla prevenzione del sovraindebitamento. In Belgio, tale coefficiente è fissato nello 0,3 per mille del totale degli arretrati per i mutui ipotecari e nel 3 per mille del totale degli arretrati per il credito al consumo.

Tale sistema di compartecipazione pubblico privato con il coinvolgimento dei creditori farebbe, in fin dei conti, ricadere il costo del servizio sui beneficiari che siano in grado di sostenerlo, ovvero la comunità e i creditori.

3. Prevedere un minimo vitale impignorabile dello stipendio

Il contesto di riferimento⁶

L'art. 545, quarto comma, c.p.c. consente il pignoramento di stipendi, salari o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento nei limiti del quinto. Tale limite può essere elevato sino alla metà dello stipendio in caso di concorso tra i debiti di natura alimentare, tributari e ogni altro debito o in presenza di prestiti (preesistenti o sopravvenuti), garantiti dalla cessione del quinto dello stipendio.

I limiti di pignorabilità delle pensioni sono invece regolati dall'art. 545, settimo comma, c.p.c. che prevede un limite di impignorabilità assoluta, recentemente modificato dall'art. 21-bis d.l. 9 agosto 2022, n. 115 convertito in l. 21 settembre 2022, n. 142, in misura "corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro"⁷

Tale soglia rappresenta il minimo vitale che, secondo la Corte Costituzionale, deve rimanere nella disponibilità del pensionato per garantirgli un decoroso tenore di vita.

Mentre per la pensione è previsto un limite di impignorabilità assoluta, oggi non inferiore a 1.000 euro, il lavoratore non può invocare il proprio diritto a trattenere il "minimo vitale" in quanto, in presenza di retribuzioni di modesta entità, insufficienti a garantirgli una vita dignitosa, si vede costretto a subire il pignoramento nei limiti del quinto, elevabile fino alla metà del proprio stipendio, a prescindere dalla sua entità e quand'anche si tratti di risorse indispensabili per poter condurre una vita dignitosa.

Tale diverso trattamento è stato più volte affrontato dalla Corte Costituzionale la quale ha sempre respinto, seppur con argomentazioni opinabili, la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 545, comma 4, c.p.c. per contrasto con l'art. 36 Cost., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità della quota di retribuzione necessaria al mantenimento del debitore e della sua famiglia⁸.

Come risulta dalla tabella n. 1 (dati tratti da *Rilevazioni Istat, La povertà in Italia*, 15 giugno 2022) i minorenni rappresentano la fascia della popolazione nella quale si riscontra una maggiore incidenza della povertà assoluta (14,2% per 1,4 milioni di minori interessati), mentre nella fascia "over 65" se ne registra il livello più contenuto (5,3% per 734.000 soggetti).

Fasce d'età	Incidenza % della povertà assoluta	Numerosità
Minorenni	14,2%	1,4 mln
18-34 anni	11,1%	1 mln

⁶ Per un'analisi del problema, tra i contributi presenti nel volume pubblicato nell'ambito del progetto Riparto, *Sovraindebitamento e consulenza sul debito. Un approccio multidisciplinare all'inclusione finanziaria* (a cura di Fiorio, Malvagna e Sciarrone Alibrandi), v. Fiorio, *Tutela del credito, dignità della persona e utilità sociale*, 149.

⁷ Il settimo comma dell'art. 545 c.p.c., come inserito dall'art. 13, d.l. 27 giugno 2015 n. 83, conv. con modif. in l. 6 agosto 2015, n. 132, era il seguente: « Le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza, non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge».

⁸ Tra le decisioni più recenti v. Corte Cost., 3 dicembre 2015, n.248, in *Foro it.* 2016, 2, I, 397; Corte Cost., 12 ottobre 2016, n.222, in *Giur. Cost.*, 2016, 5, 1764; Corte Cost., 5 aprile 2016, n.70, in *Giur. Cost.*, 2016, 2, 669; Corte Cost., 15 novembre 2018, n.202, in *Giur. Cost.*, 2018, 6, 2438. La motivazione posta alla base di tale orientamento viene individuata nella necessità di non addossare a carico del creditore le esigenze di mantenimento del debitore, garantendo così la certezza dei rapporti giuridici e la protezione del diritto di credito che non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore.

35-64 anni	9,1	2,36 mln
Over 65	5,3	734k

Tabella 1: rilevazioni Istat, La povertà in Italia, 15 giugno 2022

Nel 2021, l'incidenza di povertà assoluta è risultata più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti: 22,6% tra quelle con cinque e più componenti l'11,6% tra quelle con quattro (*Rilevazioni Istat, La povertà in Italia, 15 giugno 2022*).

Il tasso di povertà assoluta registrato tra i minori e le conseguenti dinamiche di povertà ereditaria o intergenerazionale rendono necessario assicurare l'impignorabilità del minimo vitale del reddito da lavoro, considerando che i nuclei familiari dei lavoratori vedono frequentemente la presenza di minori a carico del lavoratore.

La proposta

Per offrire un'adeguata tutela ai valori costituzionalmente garantiti della dignità della persona, è necessario equiparare il regime del pignoramento dello stipendio a quello della pensione, introducendo una identica soglia di impignorabilità dei redditi da lavoro (doppio dell'assegno sociale con il minimo di mille euro) e consentendo il pignoramento del solo quinto residuo, come previsto per i redditi da pensione.

Si rileva che tale soglia è inferiore a quanto effettivamente necessario per garantire il mantenimento del debitore e della propria famiglia, come emerge dal grafico 1 sotto riportato nel quale sono riprodotti gli esiti di un'indagine svolta su circa un centinaio di decisioni rese nel corso del 2022 (tribunali di, Milano, Torino, Verona, Livorno, Roma, Napoli e Bari) per la determinazione del reddito del debitore escluso dalla liquidazione dei beni e necessario per il suo mantenimento nel corso delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. Si tratta di importi determinati in concreto nei singoli casi sulla base delle relazioni dell'OCC le quali individuano i costi per le esigenze primarie del debitore e del suo nucleo familiare.

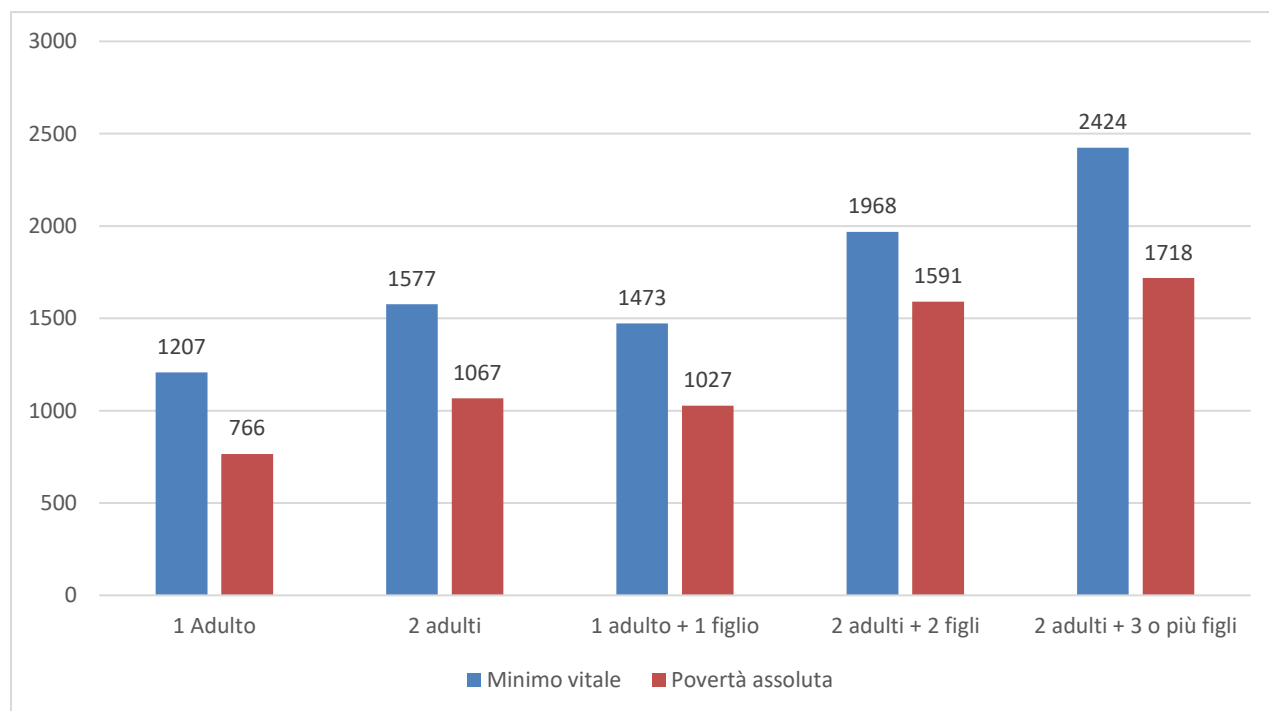


Grafico 1

4. Sanzioni efficaci per la violazione del dovere di erogare prestiti solo in caso di esito positivo della valutazione del merito di credito

Il contesto di riferimento⁹

Le direttive 2008/48 e 2014/17 impongono agli Stati membri di prevedere sanzioni “efficaci, proporzionate e dissuasive” in caso di violazione delle norme interne di attuazione del dovere di valutare il merito creditizio del cliente consumatore, ovvero la sua capacità prospettica di restituire il prestito senza compromettere il mantenimento del proprio nucleo familiare.

Le direttive sono state attuate in Italia con gli artt. 124-bis t.u.b.¹⁰ per il credito ai consumatori e con l’art. 120-undecies per il credito immobiliare ai consumatori¹¹ Tali norme, oltre a non aver dettagliato in concreto il minimo vitale che deve rimanere a disposizione del debitore, non prevedono specifiche sanzioni civilistiche idonee ad incidere sul contratto di credito¹², come invece previsto in altri ordinamenti europei¹³.

Il codice della crisi è intervenuto su entrambi gli aspetti seppur limitatamente alle sole situazioni di sovraindebitamento per le quali sia avviata una procedura di composizione della crisi. L’art. 68, terzo comma CCII, con riferimento al piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore prevede che “L’OCC, nella sua relazione, deve indicare anche se il soggetto finanziatore, ai fini della concessione del finanziamento, abbia tenuto conto del merito creditizio del debitore, valutato in relazione al suo reddito disponibile, dedotto l’importo necessario a mantenere un dignitoso tenore di vita. A tal fine si ritiene idonea una quantificazione non inferiore all’ammontare dell’assegno sociale moltiplicato per un parametro corrispondente al numero dei componenti il nucleo familiare della scala di equivalenza dell’ISEE di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2013, n. 159”. Analoghe disposizioni sono previste per il concordato minore dall’art. 76, terzo comma e per la procedura di esdebitazione del debitore incapiente all’art. 283, quinto comma.

Le sanzioni conseguenti alla mancata o erronea valutazione del merito creditizio previste dal codice della crisi sono regolate all’art. 69, secondo comma, che, per il piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore, prevede che “il

⁹ Per un’analisi del problema, tra i contributi presenti nel volume pubblicato nell’ambito del progetto Riparto, *Sovraindebitamento e consulenza sul debito. Un approccio multidisciplinare all’inclusione finanziaria* (a cura di Fiorio, Malvagna e Sciarrone Alibrandi), v. Dolmetta, *Sulla valutazione del merito creditizio: la prospettiva del contratto di impresa*, 115; Malvagna, *La valutazione del merito di credito nello statuto dell’impresa bancaria*, 137; Fiorio, *Tutela del credito, dignità della persona e utilità sociale*, 149.

¹⁰ Art. 124-bis t.u.b.: “Prima della conclusione del contratto di credito, il finanziatore valuta il merito creditizio del consumatore sulla base di informazioni adeguate, se del caso fornite dal consumatore stesso e, ove necessario, ottenute consultando una banca dati pertinente”.

¹¹ Art. 120-undecies t.u.b.: “Prima della conclusione del contratto di credito, il finanziatore svolge una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore, tenendo conto dei fattori pertinenti per verificare le prospettive di adempimento da parte del consumatore degli obblighi stabiliti dal contratto di credito. La valutazione del merito creditizio e’ effettuata sulla base delle informazioni sulla situazione economica e finanziaria del consumatore necessarie, sufficienti e proporzionate e opportunamente verificate”.

¹² L’unica sanzione prevista è quella amministrativa di cui all’art. 144, primo comma, lett. e-bis t.u.b, applicabile ai soli contratti di credito immobiliare ai consumatori.

¹³ In Francia l’art. L 341-2 del *Code de la Consommation* prevede che in caso di violazione del dovere di valutare il merito creditizio non siano dovuti interessi o siano dovuti nella misura stabilita dal giudice (“*Le prêteur qui n’a pas respecté les obligations fixées aux articles L. 312-14 et L. 312-16 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge*”).

creditore che ha colpevolmente determinato la situazione di indebitamento o il suo aggravamento o che ha violato i principi di cui all'art. 124 bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385, non può presentare opposizione o reclamo in sede di omologa per contestare la convenienza della proposta”¹⁴.

La Corte di Giustizia ha precisato che in caso mancata o scorretta valutazione del merito di credito, le sanzioni devono essere rilevabili d'ufficio dal giudice e devono intervenire sul rapporto di credito per “privare i contravventori dei vantaggi economici derivanti dalle infrazioni che essi hanno commesso”¹⁵; possono consistere nella nullità del contratto¹⁶ a condizione che l'effettività e la capacità dissuasiva di tale rimedio non siano mitigate dalla previsione di interessi sostitutivi maggiorati o dall'introduzione di decadenze per far valere la nullità¹⁷.

Le disposizioni del codice della crisi non paiono di per sé sufficienti a configurare un adeguato apparato rimediabile. Si tratta infatti di rimedi azionabili solo *ex post*, svincolati dal semplice inadempimento, che richiedono il verificarsi di una situazione di sovraindebitamento e l'accesso ad una procedura di composizione della crisi che potrebbe essere soggetta ad ostacoli giuridici, ad esempio per l'assenza dei requisiti di ammissibilità, per i costi richiesti per l'avvio delle procedure che portano spesso il debitore a desistere, o ancora cognitivi, in quanto la maggior parte dei debitori non conosce gli strumenti di composizione della crisi da sovraindebitamento. Si consideri infatti che il numero delle domande di avvio delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento è contenuto e sconta un elevato tasso di abbandono da parte del debitore o di archiviazione da parte dell'OCC¹⁸, con la conseguenza che le sanzioni predisposte dal codice della crisi non possono che riguardare un numero limitato dei prestiti irresponsabilmente erogati. Il numero di procedure avviate in Italia pare ben lontano da quanto avviene in altri Stati membri¹⁹. Come rappresentato nelle tabelle 2 e 3 nel 2018 in Belgio sono state presentate 12.458 procedure corrispondenti a 13,7 ogni 10.000 abitanti, in Germania 65.564, pari a 9,5 ogni 10.000 abitanti, in Svezia ne vengono accolte 10.752, pari a 13,4 ogni 10.000 abitanti mentre in Italia il rapporto ad oggi è di 0,8 ogni 10.000 abitanti.

	2019	2020	2021
Accordi	1060	660	864
Piano del consumatore	1868	1469	1984
Liquidazione del patrimonio	1749	849	1937
Totale	4667	2987	4785

Tabella 2: numero procedure composizione della crisi in Italia - I. 3/2012²⁰

	Italia	Belgio	Rep. Ceca	Germania	Svezia
--	--------	--------	-----------	----------	--------

¹⁴ Analoga disposizione è dettata per il concordato minore all'art. 80, quarto comma.

¹⁵ CGUE, 5 marzo 2020, C-679/18, punto 38; v. anche CGUE, 10 giugno 2021, C- 303/20, par. 32.

¹⁶ Cfr. CGUE 9 novembre 2016, C-42/15, EU:C:2016:842, punti da 69 a 71.

¹⁷ CGUE, 27 marzo 2014, C-565/12, EU:C:2014:190, punti 52 e 53.

¹⁸ Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento*, 2021, nel corso del 2021 risultano presentate agli OCC 4.785 domande di cui 864 per l'accordo di composizione, 1984 per il piano del consumatore e 1937 istanze di liquidazione del patrimonio. Oltre il 50% degli Accordi e dei piani del consumatore e si definisce con la rinuncia da parte del debitore a continuare l'iter dell'istanza o con la chiusura d'ufficio da parte dell'OCC.

¹⁹ In argomento cfr. Addressing household over-indebtedness

(<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/addressing-household-over-indebtedness>)

²⁰ Fonte: Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico organismi della crisi da sovraindebitamento – 2019, 2020, 2021*

Numero	4.785	12.548	18.189	65.564	10.752
Proc. per 10.000 abitanti	0,8	13,7	21	9,5	13,4
	Nuove	Nuove	Accolte	Nuove	Accolte

 Tabella 3: diffusione delle procedure di *debt settlement* in UE²¹

Le sole sanzioni previste dal CCII, oltre a non precisare chiaramente quale sia il trattamento economico riservato all'intermediario che ha determinato il sovraindebitamento per non avere valutato il merito di credito, non paiono rimedi generali efficaci ed adeguati.

La proposta

È necessario chiarire che in caso di mancata valutazione del merito creditizio, o in caso di valutazione con esito negativo, l'intermediario deve astenersi dall'erogazione del credito. Qualora sia violato tale divieto di astensione, come precisato dalla Corte di Giustizia, la sanzione deve privare i contravventori di ogni vantaggio economico derivante dal contratto (interessi, commissioni e spese). La sanzione civilistica che può meglio rispondere a tale finalità è la nullità delle clausole che prevedono ogni remunerazione del prestito e delle garanzie personali o reali rilasciate, con espressa facoltà per il debitore di restituire il capitale ricevuto con l'originario piano di ammortamento, eliminato ogni interesse, commissione o spesa. Si tratta di soluzione già prevista nel nostro ordinamento per i prestiti usurari per i quali l'art. 1815 c.c. ne prevede la gratuità.

Qualora l'erogazione del credito in violazione del dovere di valutare il merito creditizio dovesse determinare il sovraindebitamento, è necessario chiarire che il creditore può essere postergato rispetto a tutti gli altri creditori che abbiano correttamente effettuato tale valutazione. La classe dei creditori irresponsabili che hanno colpevolmente causato il sovraindebitamento dovrebbe poter fare valere le proprie ragioni solo sulla eventuale quota residua del reddito disponibile, per 3 anni fino all'ottenimento dell'esdebitazione, una volta assicurato il mantenimento del debitore e il pagamento degli altri creditori responsabili che non hanno determinato il sovraindebitamento.

5. Svincolare l'esdebitazione del debitore sovraindebitato dalla colpa, seppur grave, nella determinazione del sovraindebitamento

Il contesto di riferimento²²

Le cause ostative per poter beneficiare dell'esdebitazione sono previste, per tutti i debitori, all'art. 280, lett. a), b) e c) e presentano quale comune denominatore il compimento di gravi reati o atti dolosi diretti a pregiudicare i creditori o comunque idonei ad ostacolare la ricostruzione della situazione patrimoniale e debitoria, la cui liquidazione a favore

²¹ Per l'Italia il dato si riferisce al 2021 sulla base del monitoraggio di cui alla tab. 2; per gli altri Stati i dati sono tratti da Eurofund, *Addressing household over-indebtedness*, 2020, 40 e riferiti alle procedure avviate o concluse, come specificato nell'ultima riga, nel 2018

²² In argomento, tra i contributi presenti nel volume pubblicato nell'ambito del progetto Riparto, *Sovraindebitamento e consulenza sul debito. Un approccio multidisciplinare all'inclusione finanziaria* (a cura di Fiorio, Malvagna e Sciarrone Alibrandi), v. Limitone, *Meritevolezza e frode nel sovraindebitamento*, 125; Cesare, *L'esdebitazione tra tutela del credito e della persona*, 181; Fiorio, *Tutela del credito, dignità della persona e utilità sociale*, 149.

dei creditori rappresenta il cuore della procedura di liquidazione (controllata o giudiziale) e il presupposto per poter accedere all'esdebitazione.

Per i soggetti sottoposti alla liquidazione controllata l'art. 282 CCII prevede invece che l'esdebitazione "non opera" oltre che nei casi previsti all'art. 280 "nelle ipotesi in cui il debitore ha determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode". Norma analoga è prevista per il debitore incapiente dall'art. 283 CCII

Il CCII prevede quindi per i consumatori e le imprese minori un regime diverso e più restrittivo rispetto ai debitori "sopra soglia", sottoposti alla liquidazione giudiziale per i quali, come si è visto, non rilevano comportamenti colposi anche se gravi.

Si tratta di regole che delineano una irragionevole disparità di trattamento. Non è chiaro, infatti, per quali ragioni comportamenti gravemente colposi (quali l'assunzione di rischi irragionevoli) possano essere irrilevanti se posti in essere dagli imprenditori di maggiori dimensioni la cui insolvenza ha ripercussioni finanziarie e sociali di gran lunga deteriori rispetto al sovraindebitamento delle imprese sotto soglia o dei consumatori.

Proprio la rilevanza della colpa, degradata a colpa grave con il CCII, ha rappresentato e in parte continua a rappresentare uno dei principali ostacoli all'ammissibilità delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, lasciando ai tribunali margini di valutazione discrezionale che spesso riflettono pregiudizi preconetti e un approccio socio-culturale ostile all'attuazione del diritto all'esdebitazione.

La proposta

Riteniamo necessario prevedere che tutti i debitori non possano accedere al beneficio dell'esdebitazione al solo ricorrere delle cause ostative previste all'art. 280 CCII, eliminando ogni riferimento alla determinazione con colpa, seppur grave, del sovraindebitamento, oggi irragionevolmente previsto per i soli consumatori e per le imprese sotto soglia.

6. Valorizzare il ruolo del debt advisor nelle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, estendere la prededuzione per l'advisor a tutte le procedure di composizione della crisi

Il contesto di riferimento²³

Come emerge dalle tabelle 2 e 3 (v. sopra), il numero delle procedure presentate in Italia è estremamente contenuto e non paragonabile a quanto avviene negli Stati dell'Unione Europea nei quali sono resi disponibili ai cittadini servizi di consulenza sul debito (0,8 procedure ogni 10.000 abitanti in Italia contro le 9,5 in Germania e 13,7 in Belgio).

L'efficacia delle procedure di composizione della crisi è ulteriormente limitata dai casi di abbandono del debitore o di

²³ In argomento, tra i contributi presenti nel volume pubblicato nell'ambito del progetto Riparto, *Sovraindebitamento e consulenza sul debito. Un approccio multidisciplinare all'inclusione finanziaria* (a cura di Fiorio, Malvagna e Sciarrone Alibrandi), sui servizi di consulenza del debito in generale v. Antenucci e Caldarelli, *Il debt advice per il consumatore: natura, dibattito europeo e implicazioni per l'Italia*, 39; con specifico riferimento al progetto Riparto ed al ruolo del debt advisor nelle procedure di composizione della crisi, v. Fiorio e Seminara, *Stato e prospettive dei servizi di consulenza del debito in Italia. Il ruolo del debt advisor nella gestione della crisi da sovraindebitamento*, 47; per i profili psicologici, v. Benvenuti, Bussotti e Ricciardi, *Sovraindebitamento: gli effetti sull'equilibrio psicosomatico e sulle dinamiche relazionali*, 31.

archiviazione da parte dell'OCC che hanno superato il 50% degli accordi e dei piani del consumatore previsti dalla l. 3/2012²⁴. L'8% delle istanze di accesso alle procedure di sovraindebitamento sono state archiviate prima dell'assegnazione della pratica al gestore, o perché il debitore ha rinunciato ad iniziare la procedura o perché sono stati riscontrati subito elementi d'inammissibilità.

Dalle rilevazioni effettuate con i consulenti del debito del progetto Riparto sono emersi tre principali fattori di ostacolo all'avvio o alla prosecuzione delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento:

- difficoltà di natura psicologia ed emotiva ad avviare il percorso;
- difficoltà nella ricerca della documentazione necessaria per presentare la domanda (da un'indagine condotta presso i consulenti del debito è emerso che l'85,7% degli intervistati ritiene l'attività di *debt-advice* fondamentale per la ricerca della documentazione necessaria per l'avvio delle procedure di sovraindebitamento);
- costi per l'avvio e per l'intera procedura (da un'indagine condotta presso i consulenti del debito è emerso che il 57,1% dei clienti ai quali è stata prospettata l'opportunità di avviare una procedura di composizione della crisi non vi ha dato seguito per i costi dell'OCC).

Il *debt advisor* è figura indispensabile sia nella fase preparatoria della procedura per consentire al debitore di conoscerne le finalità, aver fiducia nel percorso da intraprendere, raccogliere la documentazione, sia nel corso delle procedure, in particolare nella fase giudiziale che porta all'omologa, nell'esecuzione del piano e del concordato minore e negli eventuali possibili numerosi risvolti contenziosi. Si rende quindi necessario individuare gli strumenti che consentano al debitore di sostenere i costi del proprio consulente, considerato che si tratta nella maggior parte dei casi di soggetti privi di adeguate risorse finanziarie.

Il CCII non valorizza in alcun modo il ruolo del consulente del debitore. L'art. 6 CCII, per le procedure di sovraindebitamento, prevede espressamente la prededucibilità dei soli crediti dell'OCC, nulla prevedendo per quelli del professionista che abbia assistito il debitore nel corso della procedura di ristrutturazione dei debiti e del concordato minore. Un'ipotesi specifica di prededuzione è invece prevista all'art. 277 CCII per la liquidazione controllata relativamente ai «*crediti sorti in occasione o in funzione della liquidazione*».

Attribuendo natura tassativa ai casi di prededuzione di cui all'art. 6 CCII emerge un quadro complessivo manifestamente irragionevole: sarebbero prededucibili i soli crediti del professionista (diverso dall'OCC) nella procedura di liquidazione controllata, e non invece quelli funzionali alla ristrutturazione dei debiti del consumatore ove l'assistenza del professionista risulta ben più rilevante in ragione del giudizio di omologazione e delle numerose occasioni potenzialmente conflittuali e contenziose nelle quali il debitore ha diritto di partecipare attivamente alla procedura. Ancor più marcata appare la disparità di trattamento tra il concordato preventivo (per il quale è ammessa la prededuzione dei costi dell'*advisor*) rispetto al concordato minore che, oltre a richiedere l'assistenza di un difensore, è modellato sulla falsa riga del primo, presentando tecnicità del tutto simili. Tale disparità di trattamento non può nemmeno trovare giustificazione nella presenza dell'OCC e del gestore della crisi i quali non operano quali consulenti del sovraindebitato.

La proposta

Riteniamo necessario prevedere che i compensi dell'*advisor* del debitore, per attività resesi effettivamente necessarie per l'esercizio del diritto di difesa, debbano essere liquidate in prededuzione per tutte le procedure di composizione

²⁴ Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento*, 2021.

della crisi.

Per incentivare un maggior ricorso alle procedure anche grazie al ricorso ai servizi di consulenza sul debito si propone di prevedere il pagamento in prededuzione di un importo forfetario a favore del centro di consulenza sul debito senza scopo di lucro che abbia assistito il debitore nella fase preparatoria alla presentazione della domanda all'OCC.

7. Rendere sostenibili i costi delle procedure

Il contesto di riferimento

Come già illustrato al § 5, i costi ed i compensi dovuti all'OCC costituiscono il principale ostacolo all'avvio delle procedure di sovraindebitamento. Ad oggi non sono previsti strumenti per consentire ai sovraindebitati di sostenere i costi di avvio delle procedure. I compensi dovuti all'OCC non rientrano nelle tutele previste per il patrocinio a spese dello Stato che in ogni caso prevede un limite reddituale (€ 11.746,68) così basso, da essere spesso superato anche dai sovraindebitati.

L'ostacolo dei costi di avvio della procedura è ancora più evidente per le procedure di esdebitazione dell'incapiente, ovvero del soggetto che non possiede alcun bene o reddito anche futuro, dedotto quanto necessario al proprio mantenimento. Si tratta di soggetti che, proprio perché privi di ogni reddito ulteriore rispetto a quanto necessario al mantenimento del nucleo familiare, non possono affrontare il costo per avviare le procedure. L'assenza di ogni patrimonio da liquidare non consente in questi casi nemmeno il pagamento dei compensi dell'OCC in prededuzione.

Un ulteriore scoglio è oggi rappresentato da alcune disposizioni del Codice della crisi (artt. 71, comma 4, 81, comma 4) che prevedono la liquidazione del compenso dell'OCC al termine della procedura. Si tratta di regole poco efficienti che impongono all'OCC di attendere anni per la liquidazione dei compensi dovuti e che possono quindi portare ad un incremento degli anticipi fissi a carico del debitore, che, come si è visto, rappresentano spesso un ostacolo difficile da superare.

Le proposte

È necessario dotare il nostro ordinamento di diversi strumenti che possano consentire ai soggetti sovraindebitati di affrontare i costi necessari per avviare e portare a termine le procedure al fine di ottenere l'esdebitazione.

- Il compenso dell'OCC dovrebbe essere liquidato per fasi nel corso della procedura con la previsione del solo saldo all'esito delle attività di liquidazione.
- Per tutte le procedure dovrebbe essere eliminato il contributo unificato oggi dovuto al momento della presentazione della domanda.
- Per le procedure di esdebitazione dell'incapiente i compensi dell'OCC e quelli dell'*advisor* del debitore dovrebbero essere integralmente posti a carico del patrocinio a spese dello Stato a prescindere dal reddito del debitore.
- Per tutte le altre procedure dovrebbe essere garantito l'accesso al patrocinio a spese dello Stato con due modifiche rispetto alla disciplina attuale:
 - dovrebbero essere ricompresi i compensi dovuti agli OCC, limitatamente alle spese di avvio che non vengono pagate in prededuzione;



- il limite reddituale dovrebbe essere modificato in modo da tenere in considerazione il reddito disponibile, libero dai debiti.

Come rilevato in studi sul *debt advice* a livello europeo il costo immediato che deriverebbe allo Stato per agevolare l'avvio delle procedure di composizione della crisi rappresenta un investimento con un impatto positivo non solo per il debitore, ma anche per i creditori e per l'intera collettività. A seconda dei diversi sistemi di welfare ogni euro investito nella consulenza sul debito può determinare un risparmio complessivo compreso tra 1,3 e 5 euro²⁵.

²⁵ *Provision of actions to extend the availability and improve the quality of debt-advice services for European households* predisposto dalla Valdani Vicari Associati Brussels s.p.r.l. in collaborazione con il *Centre for European Policy Studies*, pubblicato dalla Commissione Europea il 15 dicembre 2021 (da ora il "Report *debt advice* 2021").