

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 25/2011**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali.		
<b>NUMERO ATTO</b>	COM (2011) 142 def.		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2011/0062 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	31/03/2011		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	31/03/2011		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	27/05/2011		
<b>ASSEGNATO IL</b>	06/04/2011		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	6 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	12/05/2011
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	05/05/2011
<b>OGGETTO</b>	La direttiva si propone di definire un quadro per alcuni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti contratti di credito relativi a immobili residenziali per i consumatori e alcuni aspetti dei requisiti prudenziali e di vigilanza per gli intermediari del credito e i creditori (art. 1).		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La base giuridica dell'atto è costituita dall'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.		
<b>PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ</b>	CONFORME. La Commissione afferma che le dimensioni dell'iniziativa proposta o gli effetti che essa dovrebbe determinare fanno sì che i suoi obiettivi non possano essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possano invece essere realizzati meglio a livello dell'Unione europea. Iniziative intraprese dai soli Stati membri darebbero, infatti,		

vita a regolamentazioni diverse, che potrebbero compromettere o creare nuovi ostacoli per il buon funzionamento del mercato interno e dare origine a livelli diseguali di protezione dei consumatori. Sono, al contrario, necessari *standard* comuni a livello di Unione europea al fine di completare il mercato interno dei mutui ipotecari residenziali. Durante la consultazione effettuata dalla Commissione europea preliminarmente alla presentazione della proposta, i tre aspetti per i quali l'azione a livello di Unione ha trovato maggiore consenso presso i diversi interessati sono stati i seguenti: l'obbligo di realizzare una valutazione del merito creditizio; la necessità di informazioni precontrattuali chiare, comprensibili e raffrontabili; la necessità di garantire che tutti coloro che intervengono nel mercato del credito siano soggetti a regolamentazione e vigilanza adeguate.

#### **PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ**

CONFORME. Secondo la Commissione europea, la proposta non va al di là di ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti, poiché non disciplina tutti gli aspetti della concessione e accensione di mutui, ma si concentra su alcuni aspetti chiave delle operazioni di credito ipotecario. La Commissione ha scelto come strumento giuridico una direttiva, che dovrebbe consentire una maggiore flessibilità nell'armonizzazione. La Commissione sottolinea, infatti, che la piena armonizzazione non è sempre necessaria o adeguata: le strutture dei mercati dell'edilizia abitativa e dei mercati dei crediti ipotecari, ad esempio, differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro, come del resto i prodotti e le strutture delle remunerazioni.

#### **ANNOTAZIONI:**

La crisi finanziaria ha determinato un forte impatto sui cittadini europei e, soprattutto, sui cittadini che avevano contratto un mutuo ipotecario per l'acquisto di immobili. Tralasciando il fenomeno della cartolarizzazione dei crediti relativi a tali prestiti, pure esso concausa della crisi, molti mutuatari, proprio in conseguenza della crisi, hanno avuto notevoli difficoltà nel far fronte ai prestiti, determinando così l'aumento di inadempimenti e pignoramenti.

Il fenomeno è di portata talmente rilevante che, secondo le stime della Commissione europea per l'anno 2008, il mercato dei mutui ipotecari residenziali nell'Unione ammontava a quasi 6.000 miliardi di euro, pari a circa il 50% del PIL dell'UE. Per questi mutui, il 16% delle famiglie ha dichiarato di avere difficoltà a pagare le bollette, mentre il 10% è risultato moroso<sup>1</sup>.

In questo contesto, nella concessione di mutui ipotecari si sono concentrati due profili di criticità: da un lato la scelta del tipo di prodotto collegato alla concessione del mutuo, spesso viziata da un *deficit* informativo da parte del mutuatario nella fase precontrattuale e comunque da una oggettiva complessità dell'operazione; dall'altro, però, come osserva la Commissione europea, *“resta il fatto che il comportamento irresponsabile di alcuni operatori del mercato ha*

---

<sup>1</sup> Come riportato nella sintesi della valutazione di impatto (SEC(2011) 355 definitivo, del 31/03/2011), ove si cita un sondaggio Eurobarometro.

*contribuito a creare la bolla immobiliare ed è stato uno degli elementi determinanti della crisi finanziaria*"<sup>2</sup>.

Tenuto conto di questi problemi e nel quadro degli sforzi intesi a garantire un mercato unico efficiente e competitivo, la Commissione si è impegnata a proporre misure in merito alla concessione e accensione responsabile di mutui, compreso un quadro di riferimento affidabile sull'intermediazione creditizia (<sup>3</sup>).

La proposta della Commissione ha, quindi, un duplice obiettivo: 1) mira a creare un mercato unico dei mutui ipotecari residenziali efficiente e competitivo, in cui i consumatori, i creditori e gli intermediari del credito possano godere di un elevato livello di protezione e sia assicurata la fiducia dei consumatori, la mobilità dei clienti, l'attività transfrontaliera di creditori e intermediari del credito e la parità di condizioni, rispettando nel contempo i diritti fondamentali sanciti nella Carta di Nizza, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali; 2) mira a promuovere la stabilità finanziaria, garantendo che i mercati del credito ipotecario operino in maniera responsabile.

Nell'ambito di applicazione della proposta di direttiva, disciplinato dall'art. 2, rientrano i seguenti contratti di credito:

- a) contratti di credito garantiti da un'ipoteca o da un'altra garanzia analoga comunemente utilizzata in uno Stato membro sui beni immobili residenziali oppure da un diritto legato ai beni immobili residenziali;
- b) contratti di credito finalizzati all'acquisto o alla conservazione di diritti di proprietà su un terreno o un immobile residenziale costruito o progettato;
- c) contratti di credito finalizzati alla ristrutturazione dell'immobile residenziale che un soggetto possiede o intende acquisire, che non rientrano nella direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori.

La direttiva, pertanto, si concentra sulle proprietà immobiliari di tipo residenziale piuttosto che commerciale.

Dopo aver recato le definizioni rilevanti (art. 3) e previsto che agli Stati incomba l'obbligo di individuare le autorità competenti abilitate a garantire l'applicazione della direttiva (art. 4), la proposta obbliga gli Stati a esigere che, quando concedono prestiti ai consumatori, il creditore o l'intermediario del credito *"agiscano in maniera onesta, equa e professionale, nel migliore interesse dei consumatori"* e a prevedere che, quando remunerano il proprio personale - che deve avere adeguati requisiti di competenza (art. 6) -, i creditori o gli intermediari del credito *"non rechino pregiudizio all'obbligo di agire nel migliore interesse dei consumatori"* (art. 5).

Il Capo 3 della proposta reca la disciplina sulle informazioni e pratiche preliminari alla conclusione del contratto di credito, tra cui: le disposizioni generali in materia di pubblicità e *marketing* (art. 7); le informazioni di base da includere nella pubblicità relativa ai contratti di credito (art. 8); le informazioni generali relative ai contratti di credito (art. 9), da fornire su supporto cartaceo o su altro supporto durevole mediante il Prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS), il cui contenuto è dettagliatamente indicato nell'allegato II della proposta, e che consente di confrontare le condizioni di prestito dei vari operatori abilitati; le

---

<sup>2</sup> Nella sintesi della valutazione di impatto, la Commissione europea descrive i problemi legati alla concessione di mutui, indicando: 1) il materiale pubblicitario e di *marketing* che non consente raffronti, scarsamente oggettivo, incompleto e non chiaro; 2) le informazioni precontrattuali insufficienti, non tempestive, complesse, non raffrontabili e non chiare; c) la consulenza inadeguata; d) la valutazione non corretta dell'idoneità e del merito creditizio; e) i regimi di registrazione, autorizzazione e vigilanza inefficaci, incoerenti o inesistenti per gli intermediari del credito e per gli enti non creditizi che erogano crediti ipotecari.

<sup>3</sup> Il 4 marzo 2009 la Commissione ha proposto misure in merito ai contratti di credito relativi agli immobili residenziali: *Guidare la ripresa in Europa* (COM(2009) 114).

informazioni che gli intermediari del credito devono fornire ai consumatori prima di prestare uno dei servizi collegati alla conclusione di contratti di credito (art. 10).

L'art. 12 reca la disciplina del tasso annuo effettivo globale (calcolato secondo le modalità indicate nell'allegato D), l'art. 13 tratta, invece, della disciplina sull'informazione relativa alle modifiche al tasso debitore, mentre l'art. 14 obbliga gli Stati membri ad imporre ai creditori di procedere, "*prima della conclusione del contratto di credito*", ad una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore, sulla base di criteri tra i quali il reddito, i risparmi, i debiti ed altri impegni finanziari del consumatore. Rilevante la disposizione di cui all'art. 14, paragrafo 2, lett. a), per cui gli Stati membri devono assicurare che il creditore rifiuti il prestito qualora, dalla valutazione del merito di credito del consumatore, dovesse risultare che le prospettive di rimborso del prestito nel corso della durata del contratto di credito sono negative. Funzionale alla valutazione del merito creditizio dei consumatori è l'obbligo di informativa in capo ad essi. I consumatori, infatti, nel quadro della richiesta di credito, devono fornire ai creditori e, se del caso, agli intermediari del credito informazioni complete e corrette circa la loro situazione finanziaria e personale. Tali informazioni devono essere confermate, se necessario, da prove documentali provenienti da fonti indipendenti verificabili (art. 15).

Dopo aver fissato regole in materia di accesso alle banche dati (art. 16, che introduce disposizioni intese a garantire a tutti i creditori l'accesso non discriminatorio alle banche dati utilizzate nello Stato membro in questione per valutare il merito creditizio dei consumatori e per verificare che i consumatori rispettino gli obblighi di credito per tutta la durata del contratto di credito), di *standard* di consulenza (art. 17) e di estinzione anticipata (art. 18), gli articoli da 19 a 22 (autorizzazione, registrazione e vigilanza degli intermediari del credito) stabiliscono i principi alla base di un quadro normativo e di vigilanza per gli intermediari del credito. Questo quadro prevede l'autorizzazione e la registrazione degli intermediari del credito, a condizione che vengano soddisfatti determinati requisiti sia al momento dell'entrata in attività che su base permanente, nonché l'instaurazione di un regime di passaporto. Tali requisiti di registrazione e di autorizzazione dovrebbero consentire agli intermediari del credito di operare in altri Stati membri secondo i principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Anche nei casi in cui gli Stati membri decidano di registrare e autorizzare tutti i singoli dipendenti dell'intermediario del credito, l'attività di prestazione di servizi dovrebbe essere notificata sulla base dell'intermediario del credito piuttosto che del singolo dipendente.

Il Capo 10 della proposta reca le disposizioni finali tra cui si prevede che gli Stati membri debbano assicurare che possano essere irrogate adeguate sanzioni amministrative alle persone responsabili della violazione delle disposizioni della direttiva (art. 24), oltre che garantire l'istituzione di procedure di reclamo e ricorso adeguate ed efficaci per la risoluzione extragiudiziale di controversie in materia di diritti e obblighi stabiliti ai sensi della direttiva tra creditori e consumatori e tra intermediari del credito e consumatori, avvalendosi, se del caso, di organi già esistenti (art. 25).

Tra le disposizioni finali sono ricomprese quelle sull'attribuzione alla Commissione europea del potere di adottare atti delegati su taluni aspetti della regolamentazione (artt. 26-28).

Molto rilevante, ancora, l'art. 29 della proposta, che introduce un meccanismo di inderogabilità della disciplina, prevedendo che gli Stati membri provvedano a far sì che i consumatori non possano rinunciare ai diritti loro conferiti dalle disposizioni della legislazione nazionale che danno attuazione o che corrispondono alla direttiva, e a fare in modo che le disposizioni adottate per dare attuazione alla direttiva non siano eluse attraverso l'impiego di forme particolari di contratti.

La proposta contiene, infine, la previsione di un riesame cinque anni dopo l'entrata in vigore della direttiva. Il riesame valuta l'adeguatezza e l'efficacia delle disposizioni sui consumatori e sul mercato interno (art. 31).