



Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE



N. 41

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

TITOLO ATTO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai crediti al consumo
NUMERO ATTO	COM(2021) 347
NUMERO PROCEDURA	2021/0171 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	30/06/2021
DATA DI TRASMISSIONE	08/07/2021
SCADENZA OTTO SETTIMANE	04/10/2021
ASSEGNATO IL	08/07/2021
DEFERIMENTO PER MERITO	6 ^a Commissione permanente
OGGETTO	Armonizzazione ¹ di alcuni aspetti della normativa relativa ai contratti di credito ai consumatori e ai servizi di credito tramite <i>crowdfunding</i> ² , per renderla coerente con il modificato contesto digitale, con l'introduzione di nuovi prodotti e con le perturbazioni della situazione economica post pandemia.
BASE GIURIDICA	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sul completamento del mercato interno ("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 ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno"). La Commissione europea

¹ La Commissione europea propone nel testo in esame una piena armonizzazione, che si traduce in un testo sostanzialmente imperativo: l'articolo 42 specifica, infatti, che "nella misura in cui la presente direttiva contiene disposizioni armonizzate, gli Stati membri non possono mantenere né introdurre nel proprio ordinamento disposizioni diverse da quelle in essa stabilite, salvo che la presente direttiva non disponga diversamente".

² Al livello dell'Unione europea il *crowdfunding* è regolato dal [regolamento \(UE\) 2020/1503](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese. Il par. 1 delle Premesse di quel documento ricorda come tale forma di finanziamento collettivo si stia affermando sempre più come forma di finanza alternativa per le *start-up* e le piccole e medie imprese (PMI) e riguarda solitamente investimenti modesti. Rappresenta un tipo di intermediazione sempre più importante in cui il fornitore di servizi di *crowdfunding*, senza assumere a proprio titolo alcun rischio, gestisce una piattaforma digitale aperta al pubblico per realizzare o facilitare l'abbinamento tra potenziali investitori o erogatori di prestiti e imprese che cercano finanziamenti. Questi potrebbero assumere la forma di prestiti o di emissione di valori mobiliari o di altri strumenti.

argomenta infatti che la proposta in oggetto, creando un livello elevato di protezione dei consumatori, "mira ad agevolare il funzionamento del mercato interno".

La scelta della base giuridica - si specifica - avviene nel rispetto dell'articolo 169 del TFUE, in virtù del quale "l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi".

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione europea dichiara la proposta in esame conforme al principio di **sussidiarietà** in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione in quanto solo un intervento dell'UE sarebbe in grado di superare gli ostacoli che ancora caratterizzano il mercato per il credito transfrontaliero al consumo considerati gli sviluppi del mercato e la crescente digitalizzazione. Tali ostacoli restringono il livello di offerta e domanda transfrontaliere, riducono la concorrenza e le possibilità di scelta dei consumatori;

valore aggiunto per l'Unione in termini di un livello costantemente elevato di protezione dei consumatori e di un quadro giuridico più chiaro e armonizzato per le imprese, diminuendo gli ostacoli alla concessione del credito in altri Stati membri.

La Commissione europea dichiara la proposta conforme al principio di **proporzionalità** poiché si limita a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Rileva in particolare la circostanza che non vengano disciplinati tutti gli aspetti della concessione e assunzione di prestiti ma solo gli elementi chiave dell'operazione di credito al consumo, al fine di facilitare lo sviluppo della fornitura di servizi transfrontalieri e proteggere i consumatori in questo contesto.

Nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta, la Commissione europea riferisce inoltre che l'iniziativa interviene solo laddove gli oneri e i costi amministrativi siano commisurati agli obiettivi specifici e generali da raggiungere. Si riconosce, per contro, che l'opzione di intervento prescelta potrebbe comportare costi elevati per i fornitori di credito ma "rappresenterebbe anche un approccio ambizioso e adeguato alle esigenze future, con addirittura maggiori benefici per i consumatori e la società"³.

Per contro, la relazione del Governo evidenzia criticità relative all'articolo 31, che introduce limiti da applicare al tasso di interesse applicabile ai contratti di credito al consumo, al TAEG

³ In questo senso si esprime il documento di lavoro dei servizi della Commissione in lingua italiana "Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai crediti al consumo" (SWD(2021) 171). Il medesimo documento stima che "i fornitori di credito sosterranno la maggior parte dei costi di attuazione della nuova direttiva, e alcune misure (ad es. i massimali) sarebbero più costose per i fornitori che attualmente offrono prodotti non contemplati dalla direttiva. Il costo delle misure quantificate per le banche è stimato tra 1,4 e 1,5 miliardi di EUR. Anche se non è possibile stabilire in quale misura, si prevede che i costi saranno trasferiti ai consumatori".

e/o al costo totale del credito. Il Governo definisce "non sempre convincente il parallelismo introdotto tra le soluzioni pensate per il credito ipotecario e quelle per il credito al consumo, "in quanto i due prodotti sono differenti nella sostanza e possono comportare problematiche specifiche".

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. La relazione governativa prevista dall'art. 6, comma 5, della medesima legge è stata inviata alle Camere il 23 agosto 2021.

1) CONTESTO NORMATIVO

La [direttiva 2008/48/CE](#) stabilisce norme relative ai contratti di credito ai consumatori e i servizi di credito tramite *crowdfunding*. Tale strumento giuridico - come appurato dalla stessa Commissione europea in una valutazione REFIT⁴ - si è rivelata solo parzialmente efficace nel garantire un livello elevato di tutela dei consumatori e nel promuovere lo sviluppo di un mercato unico del credito. Tale limitata efficacia è stata dovuta sia alla formulazione imprecisa di alcune norme sia a fattori esterni, tra cui l'intervento della digitalizzazione e la diversificazione del credito offerto ai consumatori.

In virtù di questa parziale inefficacia l'articolo 47 dell'atto in esame stabilisce l'abrogazione della [direttiva 2008/48/CE](#), con alcune disposizioni transitorie finalizzate ad assicurare - tra l'altro alle micro, piccole e medie imprese - il passaggio ordinato alla nuova normativa.

2) SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

In estrema sintesi, il testo in esame propone l'introduzione di norme in materia di:

- 1) **trasparenza**, per garantire la quale l'articolo 5 stabilisce che le informazioni ai consumatori devono essere fornite a titolo gratuito. Il Capo II (articoli 7 - 13) disciplina nel dettaglio le informazioni da fornire prima della conclusione del contratto, anche in termini di pubblicità e *marketing*. Rileva in particolare l'obbligo di fornire in anticipo ai consumatori informazioni pre-contrattuali personalizzate tramite il modulo "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori" (articolo 10, par. 2, e [Allegati](#)), informandoli qualora queste siano loro sottoposte sulla base di trattamenti personalizzati quali la profilazione (articolo 13). E' altresì previsto un "Prospetto europeo di base relativo al credito ai consumatori" (articolo 10, par. 4 e [Allegati](#)), di una pagina, che illustra le caratteristiche principali del credito ai fini di confronto delle diverse offerte. Un'**informativa potenziata**, fornita su base periodica, è prevista nel caso in cui un credito sia concesso nella forma di concessione di scoperto (articolo 24) e in caso di contratti per l'apertura di un conto corrente che contempla la possibilità di concessione di sconfinamento⁵ (articolo 25);
- 2) **non discriminazione** tra i consumatori che soggiornano legalmente nell'Unione (articolo 6) e tra i creditori o fornitori di servizi di credito nelle condizioni di accesso alle banche dati, pubbliche o private, utilizzate per verificare il merito creditizio dei consumatori (articolo 19);
- 3) **tutela del consumatore**. Si vietano:
 - le pratiche di commercializzazione "abbinata", a meno che comportino un chiaro vantaggio per i consumatori, mentre possono essere consentite quelle di commercializzazione "aggregata"⁶ (articolo 14);

⁴ Refit è il programma della Commissione europea finalizzato alla semplificazione della legislazione UE, volto ad assicurare che essa offra i benefici previsti ai cittadini, alle imprese e alla società, eliminando nel contempo la burocrazia e riducendo i costi. Per maggiori informazioni si rinvia al [sito Internet](#) della Commissione europea.

⁵ Lo sconfinamento è "uno scoperto tacitamente accettato in forza del quale il creditore mette a disposizione del consumatore fondi che eccedono il saldo del conto corrente di quest'ultimo o la concessione di scoperto convenuta" (articolo 3, par. 1, n. 20),

⁶ L'articolo 3, par. 1, n. 16, definisce come commercializzazione abbinata "l'offerta o la commercializzazione di un contratto di credito o di servizi di credito tramite *crowdfunding* in un pacchetto che comprende altri prodotti o servizi finanziari distinti, qualora il contratto di credito o i servizi di credito tramite *crowdfunding* non siano disponibili per il

- la deduzione del consenso del consumatore tramite opzioni predefinite, quali le caselle preselezionate (articolo 15);
- l'introduzione di obblighi di consulenza (articolo 16);
- le vendite non sollecitate di prodotti di credito (articolo 17).

L'interesse del consumatore, e la sua capacità di soddisfare gli obblighi derivanti dal contratto, sono inoltre alla base della **valutazione "approfondita" del merito creditizio** obbligatoriamente condotta *ex* articolo 18 prima della conclusione di ogni contratto.

Ai sensi dell'articolo 31, infine, limiti possono essere introdotti sui tassi di interesse applicabili, sul tasso annuo effettivo globale (TAEG)⁷ e sul costo totale del credito per il consumatore; limiti aggiuntivi possono essere introdotti su linee di credito rinnovabili.

Gli Stati membri sono tenuti a promuovere misure che favoriscono l'**educazione finanziaria** dei consumatori (articolo 34) e a far sì che i creditori si dotino di politiche e procedure adeguate per sforzarsi di esercitare - in caso di morosità - "un ragionevole grado di tolleranza prima di dare avvio a procedimenti esecutivi" (articolo 35). L'articolo 36 incarica gli Stati membri di mettere a disposizione dei consumatori servizi di consulenza sul debito;

Le **tutele** sopra elencate sono **rafforzate** dal disposto dell'articolo 43, ai sensi del quale gli Stati membri provvedono affinché:

- i consumatori non possano rinunciare ai diritti loro conferiti dalle misure nazionali di recepimento del documento in esame (par. 1);
- le disposizioni adottate per il recepimento non possano essere eluse attraverso l'impiego di forme particolari di contratti (par. 2).

Gli Stati membri dovranno anche (par. 3) adottare le disposizioni necessarie affinché i consumatori non siano privati della tutela accordata a seguito della scelta della legge di uno Stato terzo quale legge applicabile;

- 4) **forma dei contratti** (redatti su supporto cartaceo o altrimenti durevole, articolo 20) e loro **contenuto** (disciplinato nel dettaglio dall'articolo 21), ivi incluse le **modifiche** degli stessi (subordinate alla comunicazione al creditore delle informazioni elencate nell'articolo 22) o del tasso debitore⁸, anche questo da comunicare preliminarmente al consumatore (articolo 23). Il **recesso** è previsto, senza obbligo di motivazione, entro un periodo di quattordici giorni di calendario e si estende a eventuali contratti di credito collegati (articoli 26 e 27). Lo **scioglimento** di un contratto a tempo indeterminato può essere avviato dal consumatore gratuitamente in qualsiasi momento, a meno che le parti abbiano convenuto un preavviso, il quale non può essere superiore a un mese (articolo 28, par. 1). Condizioni diverse si applicano all'ipotesi di scioglimento ad iniziativa del creditore (par. 2 e 3). L'articolo 29 disciplina il **rimborso anticipato**, garantito al consumatore "in qualsiasi momento" salvo eventuale "indennizzo equo ed oggettivamente giustificato" per il creditore (articolo 29);
- 5) **deontologia e formazione professionale**. L'articolo 32 detta le norme di comportamento da rispettare quando si concedono crediti ai consumatori (onestà, equità, trasparenza e professionalità, "tenendo conto dei diritti e degli interessi dei consumatori", par. 1) e i principi a cui deve ispirarsi la politica retributiva del personale ("coerente con una gestione sana e

consumatore separatamente". Per contro, ai sensi dell'articolo 3, par. 1, n. 17, la pratica di commercializzazione aggregata consiste nell' "offerta o la commercializzazione di un contratto di credito o di servizi di credito tramite *crowdfunding* in un pacchetto che comprende altri prodotti o servizi finanziari distinti, in cui il contratto di credito o i servizi di credito tramite *crowdfunding* vengono messi a disposizione del consumatore anche separatamente, ma non necessariamente alle stesse condizioni praticate quando sono offerti in maniera aggregata con tali altri prodotti o servizi".

⁷ La modalità di calcolo del TAEG, sulla base della formula matematica riportata nell'[Allegato IV](#), è descritta nell'articolo 30.

⁸ Per "tasso debitore" si intende "il tasso d'interesse, espresso in percentuale fissa o variabile, applicato su base annuale all'importo dei prelievi effettuati" (articolo 3, par. 1, n. 8).

efficace del rischio", par. 3, let. a). L'articolo 33 disciplina i requisiti di conoscenza e competenza per il personale addetto, a cui si affiancano (articolo 37) procedure dedicate di abilitazione, registrazione e vigilanza degli enti non creditizi ad opera di un'**autorità competente** indipendente⁹. Dall'articolo 38 derivano obblighi specifici per gli intermediari del credito;

- 6) **cessione a terzi dei diritti del creditore**. In tale ipotesi (articolo 39) il consumatore potrà far valere gli stessi mezzi di difesa disponibili nei confronti del creditore originario, ivi compreso il diritto all'indennizzo qualora previsto. Gli Stati membri sono quindi incaricati (articolo 40) di prevedere "procedure adeguate ed efficaci per la risoluzione extragiudiziale delle controversie (...), eventualmente mediante il ricorso a organismi esistenti".

Per il **recepimento** l'articolo 48 ipotizza il termine di 24 mesi dalla data dell'adozione del testo in esame, con un termine minore (18 mesi) applicabile alle relazioni fra consumatori e creditori che si qualificano come micro, piccole e medie imprese.

3) RELAZIONE DEL GOVERNO

Nella relazione redatta dal Ministero dello sviluppo economico si fornisce una **valutazione "complessivamente positiva"** del progetto in quanto esso "si trova a svolgere un complesso bilanciamento per tenere insieme la tutela dei consumatori, l'accesso al credito e il mercato". Se ne mette in luce l'urgenza in virtù dell'aumentata criticità nel mercato del credito al consumo derivante dalla pandemia COVID 19. Le disposizioni contenute nel progetto sono, infine, definite "**conformi all'interesse nazionale**".

Vengono, comunque, elencate alcune **criticità del testo**, derivanti da:

- 1) possibili difficoltà in termini di **vigilanza** relative all'allargamento del perimetro di azione al *crowdfunding*. Infatti l'attività posta in essere non consiste nella concessione del credito ma nell'agevolarne la concessione; pertanto dovrebbe essere attentamente valutato se e come gli obblighi per i finanziatori siano appropriati e proporzionati rispetto all'attività svolta dai fornitori di servizi di *crowdfunding*;
- 2) possibili **distorsioni del mercato** derivanti da un irrigidimento eccessivo della valutazione del merito creditizio (articoli 18 e 19) o dalla previsione di massimali sui tassi di interesse (articolo 31);
- 3) il non convincente **parallelismo** ipotizzato tra soluzioni pensate per il credito ipotecario e quelle per il credito al consumo, che potrebbe determinare effetti indesiderati sul mercato;
- 4) la necessità di **maggiore chiarezza** nella finalità specifica delle informazioni generali (articolo 9) nonché di alcuni passaggi della disciplina del rimborso anticipato (articolo 29);
- 5) la possibilità di rafforzare l'**informazione precontrattuale** (art. 10) rispetto al testo proposto dalla Commissione europea.

Tali criticità - risulta dalla relazione del Governo - sembrerebbero, ad esito dei primi scambi di opinioni, condivise in massima da gran parte degli Stati membri.

A cura di: *Laura Lo Prato*

31 agosto 2021

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

⁹ Alle autorità nazionali competenti abilitate a garantire l'applicazione e il rispetto del testo in esame è dedicato l'articolo 41. Esse devono essere dotate di poteri di indagine e di controllo nonché delle risorse adeguate necessari all'adempimento efficiente ed efficace delle loro funzioni. Sono pubbliche autorità o organismi riconosciuti dal diritto nazionale e non possono essere creditori, intermediari del credito o fornitori di servizi di *crowdfunding*.