



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.3.2011  
SEC(2011) 355 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

**Documento di accompagnamento della**

**Proposta di  
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO  
in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

SEC(2011) 356 definitivo  
SEC(2011) 357 definitivo  
COM(2011) 142 definitivo

## 1. INTRODUZIONE

Il concetto di concessione responsabile dei mutui esprime l'attenzione prestata da creditori e intermediari del credito nell'accordare ai consumatori prestiti ai quali essi possano far fronte e che rispondano alle loro esigenze ed alla loro situazione. Analogamente, il concetto di accensione responsabile dei mutui implica che i consumatori forniscano informazioni pertinenti, complete e accurate circa la propria situazione finanziaria e che siano incoraggiati a prendere decisioni informate e sostenibili.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

### 2.1. Problemi

L'indebitamento delle famiglie cresce in tutta l'Europa. Ciò, tuttavia, non è di per sé un segno di concessione e accensione irresponsabile dei mutui, a condizione che i livelli di indebitamento siano sostenibili e che i rimborsi possano essere effettuati. Le cifre mostrano comunque che i cittadini incontrano difficoltà sempre maggiori nel far fronte ai loro debiti: nel 2008, il 16% delle famiglie ha dichiarato di avere difficoltà a pagare le bollette e il 10% è risultato essere moroso<sup>1</sup>. La difficoltà di effettuare i rimborsi ha portato ad un aumento dei tassi di inadempimento e dei pignoramenti<sup>2</sup>. I dati possono essere influenzati da fattori diversi dalla concessione e accensione irresponsabile dei mutui, quale ad esempio la recessione economica generale. Tuttavia, i dati raccolti per la presente valutazione, insieme alle prove qualitative fornite dagli interessati ed ai casi concreti osservati in tutta Europa, mostrano che non si tratta soltanto di un problema congiunturale limitato a uno o due Stati membri, ma di un problema che colpisce tutta l'UE.

La decisione di concedere un determinato credito ipotecario, la scelta finale del prodotto da parte del mutuatario e la capacità del mutuatario di rimborsare il prestito sono dettate da diversi fattori. Tra questi figurano la situazione economica, le asimmetrie informative, i conflitti di interessi, le lacune e le incoerenze normative, nonché altri fattori quali la cultura finanziaria del mutuatario e le strutture di finanziamento del credito ipotecario. Se da una parte è vero che questi altri fattori certamente hanno un ruolo importante, dall'altra resta il fatto che il comportamento irresponsabile di alcuni operatori del mercato è stato all'origine della crisi finanziaria. È pertanto chiara la necessità di affrontare il problema della concessione e accensione irresponsabile dei mutui, per evitare che si ripeta la crisi finanziaria in corso.

Di seguito sono descritti i problemi legati al comportamento irresponsabile nelle pratiche di concessione e accensione dei mutui. Oltre a questi, sono stati individuati diversi problemi legati al rimborso anticipato dei mutui ipotecari. Questi problemi, che creano condizioni diseguali, inibiscono l'attività transfrontaliera e la mobilità dei consumatori e incidono sulla

---

<sup>1</sup> *Europeans' state of mind*, Eurobarometro 69, novembre 2008. *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness*, Observatoire de l'épargne Européenne in collaborazione con CEPS e University of Bristol, febbraio 2008.

<sup>2</sup> Informazioni fornite alla Commissione dagli Stati membri.

fiducia dei consumatori, sono descritti dettagliatamente nella valutazione dell'impatto che accompagna il *Libro bianco sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario*<sup>3</sup>.

#### *2.1.1. Materiale pubblicitario e di marketing che non consente raffronti, scarsamente oggettivo, incompleto e non chiaro*

Casi di pubblicità inadeguata dei prodotti di credito ipotecario sono presenti in tutta l'UE. Quando è incompleto e poco chiaro, il materiale pubblicitario e di marketing spesso non consente ai consumatori di effettuare raffronti e di cercare anche altrove i prodotti adatti ai loro bisogni. Benché le legislazioni nazionali e le disposizioni UE proibiscano la pubblicità ingannevole, esistono comunque incoerenze e lacune. La presenza di disposizioni diverse implica anche che i creditori e/o gli intermediari del credito che offrono prodotti e servizi su base transfrontaliera devono accollarsi un ulteriore onere.

#### *2.1.2. Informazioni precontrattuali insufficienti, non tempestive, complesse, non raffrontabili e non chiare*

Sono stati fatti degli sforzi per migliorare la qualità e la raffrontabilità delle informazioni precontrattuali, ad esempio con il codice di condotta europeo in materia di informativa precontrattuale per i mutui destinati alla casa di abitazione. L'applicazione del codice non è stata tuttavia omogenea e i meccanismi di controllo dell'applicazione e di monitoraggio sono stati inefficaci. Il Prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS) non viene fornito sempre allo stesso momento, il che ne limita l'uso, ad esempio per il raffronto delle offerte. Nonostante l'esistenza di un codice, persistono diverse carenze a livello di mercato. In primo luogo, le informazioni precontrattuali sono difficili da raffrontare. La coesistenza di diversi metodi e basi per il calcolo dei costi rende non raffrontabile anche un elemento essenziale dell'ESIS, ossia il tasso annuo effettivo globale (TAEG). In secondo luogo, i consumatori considerano complesse e poco chiare le informazioni fornite. In terzo luogo, le informazioni fornite sono spesso incomplete. Infine, non esistono regole che disciplinino la diffusione di informazioni sulla relazione tra il creditore e l'intermediario del credito.

#### *2.1.3. Consulenza inadeguata*

Pratiche di incentivazione non equilibrate in materia di consulenza possono condurre a carenze a livello di mercato. I consulenti potrebbero essere scoraggiati dal fornire consulenza imparziale, ad esempio perché per la vendita di determinati prodotti ricevono remunerazioni diverse da creditori diversi. Sono stati constatati numerosi casi nei quali il cliente è stato danneggiato perché è stato mal consigliato nella scelta del credito ipotecario. In assenza di regole o di standard che consentano di valutare il servizio, è difficile stabilire se la consulenza data sia appropriata o meno.

#### *2.1.4. Valutazione non corretta dell'idoneità e del merito creditizio*

In questo campo il mercato presenta una grave carenza, ossia la mancanza di incentivi ad effettuare valutazioni approfondite dell'idoneità e/o del merito creditizio. I creditori possono basarsi sul valore della garanzia sottostante (l'immobile ipotecato), trasferire il rischio di inadempimento o rivendere il prestito a terzi. Analogamente, i consumatori possono essere indotti a sopravvalutare i propri redditi per ottenere il prestito. Sul piano della regolamentazione, carenze quali l'assenza, la scarsa chiarezza o l'incoerenza dei quadri

---

<sup>3</sup> SEC(2007) 1683.

normativi contribuiscono a rendere non corrette le valutazioni dell'idoneità o del merito creditizio. I creditori che desiderano consultare una banca dati per informarsi sul merito creditizio di un mutuatario in altri Stati membri incontrano anche ostacoli regolamentari.

#### *2.1.5. 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*

Non tutti gli Stati membri impongono la registrazione o l'autorizzazione degli intermediari del credito: ciò può portare a comportamenti irresponsabili. L'assenza dell'obbligo di registrazione o di autorizzazione significa anche che le autorità hanno scarse possibilità di sorvegliare le attività degli intermediari del credito o di imporre sanzioni in caso di abuso. Ne può derivare un ambiente non competitivo nel quale non si deve dar conto degli abusi, dell'eccessiva assunzione di rischi o della consulenza non adeguata. L'attività transfrontaliera degli intermediari del credito è attualmente molto limitata: la frammentarietà del quadro normativo a livello UE può dissuadere dal lanciarsi in attività transfrontaliere.

Sei Stati membri non impongono l'obbligo di registrazione e autorizzazione per gli enti non creditizi che erogano crediti ipotecari, e negli altri Stati membri i requisiti imposti sono molto eterogenei. L'assenza dell'obbligo di registrazione o di autorizzazione significa che le autorità hanno scarse possibilità di sorvegliare le attività degli enti non creditizi che erogano crediti ipotecari o di imporre sanzioni in caso di abuso, con conseguenze analoghe a quelle di cui sopra.

## **2.2. Conseguenze**

I problemi individuati hanno conseguenze per i consumatori, gli intermediari del credito, i creditori e l'intero sistema economico.

#### *2.2.1. Effetti a cascata significativi sull'intero sistema economico*

I mercati del credito ipotecario svolgono un ruolo importante nell'economia dell'UE. Nel 2008, lo stock dei mutui ipotecari residenziali in essere nell'UE27 rappresentava circa il 50% del PIL dell'UE. La concessione e l'accensione irresponsabile dei mutui, pertanto, incidendo sulla solvibilità degli erogatori di mutui ipotecari, può avere un effetto significativo sull'intero sistema economico. Dato che gli istituti finanziari devono accantonare capitali sempre più consistenti per coprire le perdite, la disponibilità di credito per i mutuatari e i prestatori responsabili si riduce, cosa che, a sua volta, frena la crescita economica e i consumi. La concessione e accensione irresponsabile di mutui ha anche un impatto finanziario in caso di programmi di salvataggio statale o di nazionalizzazione, che pesano sulle finanze pubbliche e rendono spesso necessari tagli al bilancio. Infine, i sistemi di sicurezza sociale sono messi a dura prova dall'aumento della disoccupazione e della domanda di prestazioni sociali e alloggi.

#### *2.2.2. Rischio di pregiudizio a danno del consumatore*

I consumatori ai quali vengono venduti prodotti non adatti alla loro situazione spesso incorrono in difficoltà finanziarie che portano ad un eccesso di indebitamento, ad inadempimenti o addirittura a pignoramenti. I consumatori possono poi essere danneggiati da ostacoli regolamentari che impediscono ai creditori di valutare adeguatamente l'idoneità e il merito creditizio nonché i costi supplementari a carico dei creditori stessi quando operano in altri Stati membri. I consumatori in questione potrebbero subire un danno finanziario diretto (ad esempio pagando un prezzo più elevato per un prodotto che potrebbe essere disponibile a

un prezzo inferiore) o un danno sociale potenziale (ad esempio non ottenendo un credito ipotecario pur essendo in grado di rimborsarlo). Infine, i consumatori potrebbero perdere fiducia nei creditori e negli intermediari del credito.

### *2.2.3. Scarsa mobilità dei consumatori*

Parecchi dei problemi di cui sopra ostacolano la mobilità dei consumatori. La mancanza di trasparenza e di raffrontabilità può impedire al consumatore di cercare anche altrove i prodotti adatti ai suoi bisogni. I consumatori che cercano di accendere un prestito in un paese diverso dal proprio paese di origine possono trovarsi di fronte a costi superiori o addirittura a un rifiuto, a causa dell'impossibilità per i creditori esteri di accedere ad informazioni sufficienti circa la storia dei crediti passati del consumatore.

### *2.2.4. Attività transfrontaliera modesta*

Gli ostacoli economici - quali ad esempio i costi per accedere alle infrastrutture e quelli legati alla necessità di adattare il materiale pubblicitario, la diffusione di informazioni, i prodotti, i modelli aziendali e le strategie in materia di prezzi - rendono più costoso operare in un altro Stato membro. Questi ostacoli scoraggiano coloro che si affacciano sul mercato e limitano la concorrenza. Ad esempio, gli intermediari del credito che desiderano operare su base transfrontaliera devono accollarsi un ulteriore onere, dato che, a differenza degli intermediari assicurativi o dei servizi di investimento, non beneficiano di un regime di passaporto.

### *2.2.5. Condizioni diseguali per gli operatori del mercato e i prodotti*

Le lacune e le incoerenze normative hanno dato origine ad una situazione nella quale gli operatori dei mercati del credito ipotecario svolgono le stesse attività e affrontano rischi analoghi ma non sono necessariamente soggetti a regole analoghe. L'eterogeneità dei quadri normativi sul credito al consumo e sul credito ipotecario può anche portare all'arbitraggio tra i due diversi prodotti (credito al consumo e credito ipotecario).

## **3. OBIETTIVI POLITICI**

Due obiettivi generali sono comuni a tutti i settori nei quali sono stati individuati problemi. In primo luogo, si tratta di creare un mercato unico efficiente e competitivo per i consumatori, i creditori e gli intermediari del credito, che garantisca ai consumatori un elevato livello di protezione perseguendo i quattro seguenti obiettivi specifici:

- fiducia dei consumatori;
- mobilità dei clienti;
- attività transfrontaliera dei creditori e degli intermediari del credito;
- parità di condizioni.

In secondo luogo si deve promuovere la stabilità finanziaria, garantendo che i mercati del credito ipotecario operino in maniera responsabile.

#### 4. NECESSITÀ DI UN INTERVENTO DELL'UE

Iniziative intraprese dai soli Stati membri darebbero 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 nei vari Stati membri dell'UE. Per promuovere un mercato interno efficiente, competitivo e caratterizzato da un livello elevato di protezione dei consumatori, nonché per evitare che negli Stati membri si sviluppino norme e pratiche divergenti sono pertanto necessari standard comuni a livello UE. Il trattato prevede l'adozione di misure intese a garantire la creazione e il funzionamento di un mercato interno caratterizzato da un livello elevato di protezione del consumatore e dalla libera prestazione dei servizi. Il mercato interno dei mutui ipotecari residenziali è lungi dall'essere completo in quanto sussistono numerosi ostacoli alla libera prestazione dei servizi e alla creazione di un mercato interno. Il fondamento giuridico di un intervento dell'UE è costituito dall' articolo 114 (ex articolo 95) del trattato.

#### 5. OPZIONI POLITICHE

Sono state individuate diverse opzioni politiche, esposte sinteticamente nella tabella che segue. Le opzioni prescelte sono evidenziate. Dall'analisi è emerso che tali opzioni sono le più efficaci ed efficienti per realizzare gli obiettivi sopra descritti. Le opzioni politiche per il rimborso anticipato sono analizzate e valutate in dettaglio nella valutazione dell'impatto che accompagna il *Libro bianco sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario*<sup>4</sup> e nello studio sui costi e benefici delle varie opzioni strategiche per il credito ipotecario<sup>5</sup>.

<b>Pubblicità e marketing</b>
1: Non fare nulla
2: Introduzione di disposizioni sulla pubblicità analoghe a quelle contenute nell'articolo 4 della direttiva sul credito al consumo
<b>3: Introduzione di disposizioni specifiche relative alla forma e al contenuto del materiale pubblicitario e di marketing</b>
<b>Informazioni precontrattuali</b>
1: Non fare nulla
<b>2: Garantire che i consumatori ricevano l'ESIS</b>
3: Garantire che l'ESIS sia fornito in tempo utile da consentire ai consumatori di cercare anche altrove i prodotti adatti ai loro bisogni
3.1: <i>Requisiti basati sui principi</i>
<b>3.2: Specificare una scadenza per la fornitura di informazioni</b>
<b>4: Migliorare il formato e il contenuto dell'ESIS</b>
5: Standardizzare il TAEG
5.1: <i>Standardizzazione sulla base di un elenco delle spese ristretto</i>
<b>5.2: Standardizzazione sulla base dell'articolo 19 della direttiva sul credito al consumo</b>
5.3: <i>Standardizzazione sulla base di un elenco delle spese esteso</i>
<b>6: Informazioni precontrattuali supplementari sull'operatore che offre il mutuo ipotecario (es.: remunerazione)</b>
<b>Consulenza in materia di credito ipotecario</b>
1: Non fare nulla
<b>1.2: Obbligo di fornire spiegazioni adeguate (articolo 5, paragrafo 6, della direttiva sul credito al consumo)</b>
<b>1.3: Standard in materia di consulenza basati sui principi</b>
1.4: Obbligo di fornire consulenza in materia di credito ipotecario
<b>Strategie di remunerazione dei consulenti</b>
2.1: Non fare nulla

<sup>4</sup> SEC(2007) 1683.

<sup>5</sup> *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit* (Studio sui costi e benefici delle varie opzioni strategiche per il credito ipotecario), London Economics con Achim Dübel (Finpolconsult) in collaborazione con Institut für Finanzdienstleistungen (IFF), novembre 2009, pagg. 200-336.

<b>2.2: Orientamenti sulle politiche di remunerazione basati sui principi</b>
2.3: Norme specifiche su metodi e livelli di remunerazione
<b>Valutazioni del merito creditizio</b>
1.1: Non fare nulla
1.2: Obbligo per il creditore di valutare il merito creditizio del mutuatario
<b>1.3: Obbligo per il creditore di rifiutare il credito in caso di valutazione negativa del merito creditizio</b>
<b>1.4: Accesso non discriminatorio alle banche dati per tutti i creditori</b>
1.5: Armonizzazione del contenuto e delle caratteristiche delle banche dati
<b>1.6: Obbligo per il mutuatario di fornire informazioni corrette sulla propria situazione</b>
<b>Valutazioni dell'idoneità</b>
2.1: Non fare nulla
2.2: Obbligo per il creditore o per l'intermediario del credito di valutare l'idoneità del prodotto offerto
<b>2.3: Obbligo di avvertire il mutuatario se il prodotto di credito prescelto non è adeguato alla sua situazione</b>
<b>2.4: Obbligo per il mutuatario di fornire informazioni corrette sulla propria situazione</b>
2.5: Regolamentazione specifica per prodotto, che stabilisca divieti o massimali per determinati prodotti di credito
<b>Intermediari del credito: registrazione e autorizzazione</b>
1.1: Non fare nulla
1.2: Requisiti basati sui principi
<b>1.3: Requisiti specifici</b>
<b>1.4: Introdurre un regime di passaporto</b>
<b>Intermediari del credito: requisiti e sorveglianza prudenziali</b>
3.1: Non fare nulla
<b>3.2: Requisiti basati sui principi</b>
3.3: Requisiti specifici
3.4: Introdurre misure di sorveglianza a livello UE
<b>Enti non creditizi che erogano crediti ipotecari: registrazione e autorizzazione</b>
1.1: Non fare nulla
<b>1.2: Requisiti basati sui principi</b>
1.3: Requisiti specifici
<b>Enti non creditizi che erogano crediti ipotecari: requisiti e sorveglianza prudenziali</b>
3.1: Non fare nulla
<b>3.2: Requisiti basati sui principi</b>
3.3: Requisiti specifici
3.4: Introdurre misure di sorveglianza a livello UE

## 6. IMPATTO

Le opzioni prescelte ridurranno la probabilità che i consumatori acquistino un prodotto di credito ipotecario non adeguato alla loro situazione. Un forte effetto positivo sulla fiducia dei consumatori dovrebbe inoltre andare a rafforzare la domanda di prodotti di credito e ad incoraggiare la mobilità dei consumatori a livello sia nazionale che – per quanto in misura inferiore – transfrontaliero.

L'attuazione di alcune delle opzioni prescelte non porterà a cambiamenti significativi nel comportamento degli operatori del mercato dal lato dell'offerta in diversi Stati membri, dove obblighi analoghi già esistono. Tuttavia, le opzioni politiche prescelte avranno un impatto importante sull'attività transfrontaliera dei creditori e degli intermediari del credito. L'arrivo di fornitori di crediti e di intermediari del credito esteri dovrebbe rafforzare la concorrenza e quindi tradursi in una gamma più ampia di prodotti di credito a disposizione del consumatore e potenzialmente anche in un calo dei prezzi.

L'impatto complessivo di questo pacchetto non si limita alla somma dei suoi effetti. Ciò è dovuto non soltanto al rischio di contare due volte i costi e i benefici che si sovrappongono, ma anche alla possibilità che le sinergie esistenti tra alcune opzioni ne amplifichino gli effetti. Stando ai calcoli della Commissione effettuati sulla base degli elementi attualmente a sua disposizione, i benefici previsti si collocano - secondo una stima prudente - tra 1 272 e

1 931 milioni di EUR. Secondo le stime, il totale dei costi una tantum e dei costi correnti si situerà rispettivamente tra 383 e 621 milioni di EUR e tra 268 e 330 milioni di EUR.

La maggior parte delle opzioni prescelte avranno un impatto in tutta l'UE. Tuttavia, alcune di queste opzioni comporteranno benefici e costi che saranno più significativi in quegli Stati membri che dovranno procedere ad un adattamento sostanziale delle regole vigenti o introdurre un quadro normativo completo (ad esempio negli Stati dove gli intermediari del credito o gli enti non creditizi che erogano crediti ipotecari non sono soggetti a nessuna regolamentazione).

Sul piano sociale si possono individuare due effetti opposti: da una parte le pratiche di concessione responsabile di mutui possono tradursi nella restrizione dell'accesso al credito, in particolare per alcuni gruppi di mutuatari (ad esempio quelli a basso reddito), dall'altra accrescono la sostenibilità delle pratiche di concessione di prestiti e quindi la coesione sociale.

La maggior parte delle opzioni prescelte non dovrebbe comportare l'aumento degli oneri amministrativi. Le eccezioni riguardano il quadro normativo per gli intermediari del credito e gli enti non creditizi che erogano crediti ipotecari, per i quali i costi legati alla loro autorizzazione e registrazione, nonché all'obbligo di rispettare la nuova regolamentazione, comportano un onere amministrativo supplementare.

## **7. CONCLUSIONI**

Lo strumento politico più adatto è rappresentato da una direttiva UE. La direttiva consente infatti di tener conto del principio di proporzionalità, grazie al livello di armonizzazione. 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. L'intervento dell'UE deve essere sufficientemente dettagliato da essere efficace ma anche collocarsi ad un livello tale da tener conto dell'eterogeneità dell'UE.

La direttiva proposta prevedrebbe un riesame della sua pertinenza ed efficacia, che dovrebbe aver luogo qualche anno dopo la sua attuazione e comprendere una consultazione pubblica.