COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

Direttiva 2008/48/CE – Relazione ai colegislatori (conformemente all'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva sul credito al consumo)

1. Introduzione

La direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori (direttiva sul credito al consumo, in seguito denominata "direttiva")[1] armonizza taluni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di contratti di credito ai consumatori. Essa persegue due obiettivi principali:

(i) migliorare la tutela dei consumatori, rafforzandone in tal modo la fiducia e
(ii) favorire lo sviluppo di un mercato interno ben funzionante del credito al consumo offerto a livello transfrontaliero, garantendo parità di condizioni per i fornitori di credito al consumo in tutti gli Stati membri.

La direttiva non intende indurre i consumatori a ricorrere maggiormente al credito, quanto piuttosto fornire loro tutte le informazioni necessarie a una riflessione e a un confronto delle offerte prima di contrarre un prestito e conferire loro diritti in caso di ripensamento. Essa si applica ai crediti al consumo di importo compreso tra 200 EUR e 75 000 EUR, come prestiti concessi per consumo personale, scoperti e carte di credito, nonché ai prestiti non garantiti di importo superiore a 75 000 EUR finalizzati alla ristrutturazione di un bene immobile residenziale. La direttiva non si applica a determinati tipi specifici di credito al consumo (ad esempio, taluni crediti a tasso zero, alcuni contratti di leasing).

La direttiva è entrata in vigore nel giugno 2008 e gli Stati membri avevano tempo fino all'11 giugno 2010 per recepirla. Attualmente non sono in corso procedimenti d'infrazione nei confronti degli Stati membri per mancato recepimento della direttiva[2].

La direttiva ha promosso l'avvio di riforme sostanziali del credito al consumo nella maggior parte degli Stati membri. Gli Stati membri hanno dovuto elaborare e istituire un quadro giuridico completamente nuovo per il mercato del credito oppure modificare la loro legislazione vigente. Laddove la direttiva stabiliva disposizioni armonizzate, gli Stati membri non hanno potuto mantenere né introdurre nel proprio ordinamento disposizioni diverse da quelle in essa stabilite. Agli Stati membri è stato tuttavia concesso un margine di manovra discrezionale per avvalersi di particolari opzioni normative per nove disposizioni facoltative[3]. Inoltre, alcune disposizioni della direttiva fissano obiettivi chiari ma non indicano espressamente il risultato da raggiungere. Ciò ha conferito agli Stati membri un ulteriore margine di discrezionalità nell'attuazione della direttiva.

L'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva impone alla Commissione di controllare le ripercussioni che le opzioni normative degli Stati membri hanno sul mercato interno e sui

[1] Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE del Consiglio (GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66).
[2] Alla scadenza del termine per il recepimento la Commissione ha avviato procedimenti d'infrazione nei confronti di 20 Stati membri. Gli Stati membri, tuttavia, hanno infine adottato e comunicato le loro misure di recepimento così che i procedimenti sono stati archiviati subito dopo.
[3] Specificate all'articolo 27, paragrafo2, della direttiva e descritte più avanti nella sezione 3.

consumatori[4]. Nel piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori[5] del 2017, la Commissione ha sottolineato inoltre l'importanza di i) un mercato unico più approfondito e sicuro per il credito al consumo[6] e di ii) una migliore valutazione del merito creditizio[7]. Nel parere della piattaforma REFIT della Commissione del 2019 si raccomandava di valutare la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza dei requisiti relativi alle informazioni pubblicitarie di base da fornire.

In tale contesto, la Commissione ha deciso di procedere a una valutazione completa della direttiva per valutarne l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, la pertinenza e il valore aggiunto dell'UE[8]. La valutazione è stata effettuata in linea con i principi per legiferare meglio, compresa una consultazione pubblica aperta tra gennaio e aprile 2019 e altre attività di consultazione dei portatori di interessi.

La presente relazione illustra i principali risultati della valutazione e gli insegnamenti tratti dall'applicazione della direttiva negli ultimi dieci anni, comprese le considerazioni prescritte dall'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva[9]. Essa si basa sui risultati di un esaustivo documento di valutazione preparato dai servizi della Commissione[10] e pubblicato contemporaneamente alla presente relazione.

2. Principali risultati della valutazione

2.1 Risultato complessivo

La conclusione generale della valutazione è che la direttiva si è rivelata **parzialmente efficace** nel garantire un livello elevato di tutela dei consumatori e nel promuovere lo sviluppo di un mercato unico del credito e che i suoi **obiettivi sono ancora pertinenti** nel contesto di un panorama normativo che mostra una significativa frammentazione in tutta l'UE.

[4] L'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva prevede inoltre che la Commissione proceda a un esame periodico delle soglie previste dalla direttiva in questione e dai suoi allegati. Per maggiori informazioni, cfr. sezione 4.
[5] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori: prodotti migliori, maggiore scelta", COM(2017) 139 final.
[6] Azione 7 – Mercato unico più approfondito per il credito al consumo: la Commissione esaminerà le modalità per agevolare l'accesso ai prestiti transfrontalieri, promuovendo al contempo un elevato livello di tutela dei consumatori. In questo contesto la Commissione valuterà inoltre i modi per affrontare in modo più efficiente l'indebitamento eccessivo dei consumatori connesso alle attività di credito.
[7] Azione 9 – Migliori valutazioni del merito creditizio: la Commissione cercherà di introdurre norme e principi comuni di valutazione del merito creditizio per il credito al consumo e svilupperà una base di dati minima da scambiare tra i registri dei crediti nelle valutazioni del merito di credito a livello transfrontaliero.
[8] Cfr.: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive
[9] L'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva prevede che la Commissione controlli le ripercussioni delle opzioni normative di cui all'articolo 2, paragrafo 5, all'articolo 2, paragrafo 6, all'articolo 4, paragrafo 1, all'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), all'articolo 6, paragrafo 2, all'articolo 10, paragrafo 1, all'articolo 10, paragrafo 5, lettera f), all'articolo 14, paragrafo 2, e all'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva.
[10] SWD(2020) 254.

Efficacia

Sono stati parzialmente raggiunti tanto un elevato livello di tutela dei consumatori, quanto lo sviluppo di un mercato interno del credito al consumo ben funzionante. Le disposizioni più efficaci della direttiva sono quelle relative al diritto di recesso e al diritto al rimborso anticipato, nonché la disposizione che disciplina il tasso annuo effettivo globale. Per contro, le disposizioni relative alle valutazioni del merito creditizio e alle banche dati sul credito non sono state pienamente efficaci. Le ragioni per cui la direttiva è stata solo parzialmente efficace sono imputabili sia alla direttiva stessa (ad esempio, la formulazione imprecisa di determinati articoli) sia a fattori esterni, come l'applicazione e l'esecuzione pratiche negli Stati membri[11], nonché ad aspetti del mercato del credito al consumo non contemplati dalla direttiva.

Efficienza

L'entrata in vigore della direttiva ha comportato una serie di costi iniziali e correnti (ad esempio, la formazione del personale e i costi iniziali di avviamento per le imprese private; i costi di controllo, conformità ed esecuzione per le autorità pubbliche). La constatazione principale è tuttavia che il principale beneficio della direttiva, ossia la riduzione delle ripercussioni a danno del consumatore, è superiore ai costi.

Coerenza

La direttiva è in generale coerente e complementare ad altre politiche e normative dell'UE in materia di tutela dei consumatori. Sebbene non vi siano forti incoerenze con altre normative pertinenti a livello dell'UE, un maggiore allineamento o ulteriori sinergie con tali normative potrebbero contribuire a migliorare la chiarezza del diritto per i consumatori e i creditori. Uno di questi casi riguarda la valutazione del merito creditizio e l'eventuale necessità che la direttiva si allinei meglio rispettivamente alla direttiva sul credito ipotecario e al regolamento generale sulla protezione dei dati.

Pertinenza

I due principali obiettivi della direttiva, vale a dire il raggiungimento di un livello elevato di tutela dei consumatori e lo sviluppo di un mercato transfrontaliero, rimangono pertinenti. Al fine di sostenerne la pertinenza nel breve e medio periodo, la direttiva potrebbe dover tenere conto, tuttavia, delle nuove abitudini dei consumatori e degli sviluppi di mercato emergenti derivanti dalla digitalizzazione. Ciò non implica una modifica degli obiettivi stessi, ma eventualmente un adeguamento di alcune disposizioni della direttiva.

Valore aggiunto dell'UE

Il valore aggiunto della direttiva risiede nella creazione di un elevato livello di tutela dei consumatori in tutta l'UE e nella riduzione della frammentazione del quadro normativo dell'Unione attraverso l'introduzione di taluni articoli di armonizzazione (ad esempio, formati standardizzati per le informazioni), così da aumentare la tutela dei consumatori e ridurre gli ostacoli all'erogazione di crediti transfrontalieri.

[11] Cfr. sezione 2.4.

2.2 Principali sviluppi del mercato del credito che si ripercuotono sulla direttiva

Negli ultimi dieci anni l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, la pertinenza e il valore aggiunto della direttiva hanno risentito di diverse tendenze del mercato del credito.

Digitalizzazione

La digitalizzazione ha profondamente modificato il processo decisionale e le abitudini generali dei consumatori. Ciò sta avendo ripercussioni anche sul settore dei prestiti, che si sta progressivamente digitalizzando con un numero crescente di contratti di credito al consumo negoziati e/o conclusi online. Si prevede che la tendenza verso una maggiore digitalizzazione non si arresterà[12].

La digitalizzazione ha inoltre portato all'emergere di nuovi operatori di mercato che offrono contratti di credito in diverse forme, quali crediti mediante piattaforme o prestiti tra pari. Ciò ha sollevato un dibattito circa l'opportunità o meno che i nuovi operatori del mercato rientrino o debbano rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva e l'adeguatezza dell'attuale definizione di "creditore" contenuta nella direttiva. La digitalizzazione ha anche messo in discussione l'idoneità degli attuali articoli sulle informazioni precontrattuali a un ambiente privo di supporti cartacei in cui ci muove mediante strumenti digitali come cellulari e tablet.

Nuovi prodotti

Per effetto dell'innovazione o di un adeguamento al settore dei servizi finanziari per l'impresa, sono apparsi sul mercato del credito al consumo nuovi prodotti, come ad esempio il credito a breve termine ad alto costo, il credito rotativo o il prestito tra pari.

Alcuni di questi nuovi prodotti non rientrano attualmente nell'ambito di applicazione della direttiva. Al tempo stesso, alcuni di essi comportano rischi particolari per i consumatori, in quanto gli oneri ad essi correlati possono essere molto elevati fin dall'inizio o aumentare rapidamente nel tempo, con il rischio di incanalare il consumatore in una spirale di debito.

Preferenze dei consumatori

Negli ultimi dieci anni i processi decisionali dei consumatori per quanto concerne il credito sono cambiati non solo a causa della digitalizzazione, ma anche per effetto della trasformazione delle abitudini di consumo. Dalla consultazione pubblica del 2019[13] è emerso che i consumatori attribuiscono maggiore importanza a una procedura di ottenimento del credito più rapida e più agevole piuttosto che all'ubicazione o all'identità del creditore.

2.3 Settori in cui la direttiva ha avuto effetti particolarmente positivi

Nonostante le sfide di cui sopra, la valutazione ha dimostrato che la direttiva ha migliorato la tutela dei consumatori e l'integrazione del mercato interno in diversi settori.

---

[12] Da uno studio è emerso che tra il 2º trimestre 2016 e il 2º trimestre 2018 il volume del credito fintech è all'incirca triplicato, mentre un altro studio ha rilevato che il mercato fintech, il cui valore delle operazioni ammontava a 682 miliardi di EUR nel 2018, dovrebbe crescere del 13,3 % entro il 2022.

[13] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive

Diritto di recesso e rimborsi anticipati

Il consumatore dispone di un periodo di 14 giorni di calendario per recedere dal contratto di credito senza dare alcuna motivazione. Oltre a ciò, la clausola di rimborso anticipato conferisce al consumatore il diritto di rimborsare in qualsiasi momento, in tutto o in parte, il debito residuo di un contratto di credito.

I consumatori, le organizzazioni dei consumatori, i funzionari degli Stati membri e i creditori concordano sul fatto che il diritto di recesso e il diritto al rimborso anticipato sono efficaci e, in generale, funzionano bene[14]. Si ritiene che essi offrano un livello elevato di tutela dei consumatori e riflettano inoltre un buon livello di conformità da parte dei creditori[15].

Tasso annuo effettivo globale

Il tasso annuo effettivo globale esprime il costo totale del credito al consumatore espresso in percentuale annua dell'importo totale del credito. Sebbene la precedente normativa sul credito al consumo contenesse già una disposizione sul tasso annuo effettivo globale, la direttiva ne ha armonizzato completamente il calcolo fornendo una formula coerente da applicarsi in tutti gli Stati membri. La direttiva prevede dunque uno strumento comune e comparabile di grande efficacia e valore aggiunto per i consumatori[16].

Informazioni precontrattuali: il modulo relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori"

La direttiva impone al creditore di fornire al consumatore, in tempo utile prima che egli sia vincolato da un contratto o da un'offerta di credito, le informazioni necessarie per raffrontare le varie offerte al fine di prendere una decisione con cognizione di causa in merito alla conclusione di un contratto di credito. Tali informazioni sono fornite mediante il modulo relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori", contenente dettagli fondamentali come il tipo di credito, il tasso annuo effettivo globale, il numero e la periodicità dei pagamenti e l'importo totale dovuto.

Nel complesso i portatori di interessi riconoscono che il modulo relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori" ha avuto un impatto positivo sulla tutela dei consumatori, fornendo loro informazioni in un formato facilmente comprensibile e ben strutturato[17]. Inoltre, il rispetto della disposizione relativa alle informazioni precontrattuali da parte dei fornitori di credito è generalmente elevato.

---

[14] Nel complesso, i consumatori sono ben informati su entrambi i diritti, con il 72 % di essi consapevole del diritto di recesso e l'82 % del diritto al rimborso anticipato.

[15] Sono relativamente pochi i consumatori che hanno riscontrato problemi nell'esercizio del diritto di recesso, mentre sono leggermente più numerosi quelli che hanno avuto problemi con il rimborso anticipato.

[16] Il tasso annuo effettivo globale è considerato un elemento molto o alquanto importante nella decisione dal 90 % delle persone che hanno partecipato alla consultazione pubblica aperta.

[17] Quasi due terzi delle organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione pubblica aperta hanno ritenuto efficace il modulo relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori". Mentre la maggioranza delle autorità pubbliche (74 %) e delle associazioni dei consumatori (65 %) che hanno partecipato ha chiaramente indicato che il modulo relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori" è stato efficace nel tutelare i consumatori, solo poco più della metà (56 %) dei rappresentanti del settore è stato dello stesso avviso.

2.4 Carenze della direttiva

La valutazione ha posto in evidenza una serie di sfide emerse nel corso dell'applicazione della direttiva. Esse sono il risultato di carenze della direttiva e dell'evoluzione dell'ambiente creditizio e hanno in parte ostacolato il raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

Ambito di applicazione

Le esclusioni dall'ambito di applicazione della direttiva, definite all'articolo 2 della stessa, sono significative e comprendono alcuni prestiti comunemente utilizzati nonché prestiti per i quali è stato dimostrato che, in determinate circostanze, possono comportare più facilmente ripercussioni a danno del consumatore, come i prestiti a tasso zero, i prestiti in anticipo sul reddito, i contratti di leasing che non impongono l'obbligo di acquisto o i contratti con i banchi dei pegni.

La direttiva non copre inoltre l'intero processo di concessione dei crediti, molti aspetti del quale sono solo parzialmente armonizzati a livello dell'UE o non lo sono affatto (ad esempio, il contenuto delle banche dati sul credito). Ciò rappresenta un importante ostacolo alla creazione di un vero mercato interno del credito al consumo.

Definizioni e termini poco chiari

La maggior parte delle definizioni della direttiva sono ancora pertinenti rispetto alla situazione attuale del mercato. Esiste tuttavia un crescente livello di incertezza sulle nuove forme di prestito che sono apparse online. L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva non menziona esplicitamente queste nuove forme di prestito: non vi è alcun riferimento, ad esempio, al prestito tra pari[18] tra le esclusioni dall'ambito di applicazione (articolo 2, paragrafo 2), il che significa che la direttiva dovrebbe applicarsi, in linea di principio, al prestito tra pari. Nella definizione di "creditore" è tuttavia presente l'espressione "nell'esercizio di un'attività commerciale o professionale", che potrebbe non essere adatta al concetto di prestito tra pari.

L'incertezza del diritto deriva anche dalla formulazione imprecisa di alcune disposizioni della direttiva, come quelle relative alle informazioni pubblicitarie di base da fornire, alle informazioni precontrattuali e alla verifica del merito creditizio, in cui sono utilizzate espressioni quali "informazioni adeguate" e "in tempo utile" senza ulteriori specificazioni.

Obblighi in materia di informazione e canali di comunicazione

Sebbene non vi siano dubbi sul fatto che il modulo armonizzato relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori", presentato sotto forma di tabella dettagliata nell'allegato II della direttiva, sembri funzionare bene su supporto cartaceo, il suo formato e la sua lunghezza non si adattano alla moderna tecnologia digitale mobile utilizzata da molti consumatori. Pertanto, in virtù dell'obiettivo del modulo relativo alle "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori" di fornire utili informazioni

[18] Il prestito tra pari consiste nell'utilizzo di una piattaforma elettronica per mettere in contatto finanziatori/investitori e mutuatari/emittenti allo scopo di fornire prestiti non garantiti, compreso il credito al consumo.

precontrattuali, sussiste l'obbligo di comunicare informazioni difficilmente accessibili e comprensibili per il consumatore in un ambiente online, vanificando così lo scopo originario del modulo.

Un'altra questione relativa alla trasparenza che è emersa nel corso degli ultimi dieci anni riguarda la pubblicità del credito al consumo trasmessa in televisione e alla radio. Le disposizioni dell'articolo 4 della direttiva[19] fanno sì che le informazioni importanti vengano mostrate per un lasso di tempo molto limitato o lette molto rapidamente, senza dare ai consumatori il tempo sufficiente per elaborarle e ricordarle. Ciò è indicativo di quanto sia difficile, nella pratica, far sì che l'attuale articolo 4 della direttiva sia efficace in modo coerente in tutti i tipi di media.

Verifica del merito creditizio e banche dati sul credito

L'articolo 8 della direttiva prevede l'obbligo di verificare il merito creditizio del consumatore prima della concessione del credito. L'articolo stabilisce che il creditore valuta "il merito creditizio del consumatore sulla base di informazioni adeguate, se del caso fornite dal consumatore stesso e, ove necessario, ottenute consultando la banca dati pertinente", senza definire specificamente le informazioni da controllare o le condizioni alle quali il creditore può considerare il consumatore affidabile dal punto di vista creditizio. Le informazioni da controllare e il processo decisionale sono definiti a livello nazionale, lasciando agli Stati membri una notevole discrezionalità per regolamentare ulteriormente i dettagli della verifica del merito creditizio.

La maggioranza degli Stati membri[20] ha fissato ulteriori disposizioni sulla verifica del merito creditizio e sull'accesso alle banche dati, definendo ulteriormente le modalità per valutare il merito creditizio e imponendo altri obblighi ai creditori. La maggior parte degli Stati membri che sono andati oltre il semplice obbligo di verificare la solvibilità di un mutuatario ha stabilito i documenti che i consumatori devono fornire ai fini della valutazione del loro merito creditizio[21].

L'unica fonte di dati che la direttiva definisce per la verifica del merito creditizio sono le banche dati sul credito disponibili negli Stati membri che conservano informazioni sul credito esistente dei consumatori e sulle eventuali inadempienze. L'articolo 9 della direttiva relativo all'accesso alle banche dati impone a ciascuno Stato membro l'obbligo di garantire l'accesso dei creditori degli altri Stati membri alle banche dati utilizzate nel proprio territorio. La direttiva non specifica tuttavia in che modo tale accesso debba essere concesso, il che comporta requisiti di accesso diversi a seconda dello Stato membro. Inoltre, le banche dati sul credito (e le informazioni in esse contenute), che possono essere pubbliche o private e contenere dati positivi (cioè dati su eventuali crediti assunti da una persona) o negativi (cioè solo dati sulle inadempienze sui crediti assunti) o entrambi, differiscono da uno Stato membro all'altro.

[19] L'articolo 4 impone che le informazioni di base siano fornite in forma chiara, concisa e graficamente evidenziata ed elenca una serie di informazioni obbligatorie, tra cui il tasso debitore, l'importo totale del credito e il tasso annuo effettivo globale.
[20] BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.
[21] BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.

Le differenze nel contenuto della banca dati di ciascuno Stato membro rendono più difficile il compito del creditore nelle operazioni transfrontaliere.

Oltre alle differenze nel modo in cui gli Stati membri hanno reso operativi i requisiti generici di cui agli articoli 8 e 9, alcuni Stati membri[22] hanno imposto una serie di altri obblighi ai creditori per quanto riguarda la verifica del merito creditizio, come norme che vietano ai creditori di rescindere il contratto di credito o di imporre sanzioni e spese per i ritardi di pagamento nel caso in cui la verifica del merito creditizio non sia stata effettuata correttamente.

Di conseguenza, le attuali disposizioni della direttiva hanno portato a una situazione frammentaria per quanto riguarda le norme per la verifica del merito creditizio e l'interoperabilità delle banche dati che ostacola un migliore funzionamento del mercato interno del credito al consumo.

Esecuzione della direttiva

L'articolo 23 della direttiva prevede che gli Stati membri stabiliscano le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva e che tali sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

Nell'adempiere tale obbligo gli Stati membri hanno generalmente stabilito sanzioni civili e amministrative per le violazioni delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva; alcuni Stati membri, tuttavia, prevedono che oltre alle sanzioni civili e amministrative sia possibile irrogare sanzioni penali. Il risultato è che esistono notevoli disparità nei tipi e nei livelli di sanzioni utilizzate dalle autorità nazionali per assicurare il rispetto della direttiva. Inoltre, mentre una piccola maggioranza degli Stati membri dispone di un solo organismo responsabile di assicurare il rispetto della direttiva, un gran numero di Stati membri ha incaricato diversi organismi di garantire la corretta attuazione dei diversi aspetti della direttiva; in alcuni Stati membri l'autorità competente dipende dal tipo di fornitore di credito, ossia se si tratta di una banca o meno[23]. L'esistenza di più autorità competenti con poteri sanzionatori diversi e di autorità competenti che variano in funzione del tipo di operatore ha avuto ripercussioni sulla parità di condizioni tra la posizione concorrenziale delle diverse categorie di fornitori e la coerenza dell'esecuzione.

[22] HU, IT, LT, NL, SI.

[23] Ad esempio, gli obblighi di verifica del merito creditizio derivanti dalla direttiva sono generalmente applicati dall'autorità per la tutela dei consumatori (per tutti i creditori in BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; per i creditori non bancari in DK, SE, SI e le autorità regionali in ES), dall'autorità di vigilanza finanziaria (per tutti i creditori in EE, FR, NL, PL, UK e per i creditori bancari in DK, SE) o dalla banca centrale nazionale (per tutti i creditori in CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK e per i creditori bancari in ES, SI).

3. Uso delle opzioni normative previste dalla direttiva da parte degli Stati membri

Le carenze della direttiva sopra evidenziate sono state ulteriormente aggravate dai risultati delle opzioni normative adottate dagli Stati membri in merito ad alcuni elementi della direttiva. Sebbene la direttiva imponesse lo sviluppo di un quadro giuridico specifico armonizzato per la tutela dei consumatori, che al momento dell'introduzione della direttiva non esisteva in vari Stati membri, ai legislatori nazionali è stata concessa una certa flessibilità per quanto riguarda nove disposizioni facoltative, offrendo agli Stati membri la possibilità di avvalersi di particolari opzioni normative.

Opzioni normative di cui all'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva, gli Stati membri possono decidere di applicare parzialmente la direttiva ai contratti di credito stipulati da organizzazioni istituite per il reciproco vantaggio dei rispettivi membri[24]. Alcuni Stati membri si sono avvalsi di questa flessibilità[25].

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, della direttiva, gli Stati membri possono decidere di applicare solo alcuni articoli della direttiva in caso di inadempimento del consumatore già in relazione al contratto di credito iniziale e se il creditore e il consumatore stabiliscono di comune accordo le modalità della dilazione di pagamento o del rimborso. La maggioranza degli Stati membri[26] si è avvalsa di questa possibilità.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva, la legislazione nazionale può stabilire che venga indicato il tasso annuo effettivo globale nelle pubblicità relative a contratti di credito le quali non indichino un tasso d'interesse né qualunque altro dato numerico riguardante il costo del credito al consumatore. Solo un numero limitato di Stati membri[27] si è avvalso del margine di manovra previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 10, paragrafo 5, lettera f), della direttiva, gli Stati membri possono stabilire che non sia necessario includere il tasso annuo effettivo globale nelle informazioni fornite ai consumatori rispettivamente nella *fase pubblicitaria* e nella *fase contrattuale* per i contratti di credito nella forma di concessione di scoperto da rimborsarsi su richiesta o entro tre mesi. Un buon numero di Stati membri si è avvalso della possibilità prevista dall'articolo 10, paragrafo 5, lettera f)[28], mentre un numero leggermente inferiore si è avvalso dell'opzione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera c)[29].

[24] L'elenco completo dei criteri di ammissibilità è fornito all'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva.
[25] CY, IE, LT, LV, RO, UK.
[26] BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.
[27] CY, HU, SE, UK.
[28] Gli Stati membri che hanno scelto di non includere il tasso annuo effettivo globale nella fase contrattuale sono: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] Gli Stati membri che hanno scelto di non includere il tasso annuo effettivo globale nella fase pubblicitaria sono: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.

Alcuni[30] Stati membri hanno usufruito della flessibilità concessa dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva, che consente loro di escludere il tasso annuo effettivo globale dalle *informazioni precontrattuali* in caso di contratti di credito specifici di cui all'articolo 2, paragrafo 3 (concessione di scoperto da rimborsarsi su richiesta o entro tre mesi).

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva, gli Stati membri possono stabilire norme sulla validità della conclusione dei contratti conformi alla normativa dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri hanno deciso di includere norme supplementari riguardanti la validità della conclusione dei contratti di credito.

L'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva riguarda il diritto di recesso nei contratti di credito collegati. Esso stabilisce che, qualora la normativa nazionale vigente al momento dell'entrata in vigore della direttiva preveda già che i fondi non possano essere messi a disposizione del consumatore prima dello scadere di un determinato periodo, gli Stati membri possono eccezionalmente prevedere che il periodo di 14 giorni di calendario previsto dall'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva per il diritto di recesso possa essere ridotto a tale determinato periodo su esplicita richiesta del consumatore. L'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva è stato scarsamente utilizzato dagli Stati membri[31] in quanto le sue applicazioni sono piuttosto specifiche.

L'articolo 16 della direttiva riguarda il rimborso anticipato da parte del consumatore degli obblighi che gli derivano dal contratto di credito e la possibilità per il creditore di ottenere un indennizzo. L'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva stabilisce che gli Stati membri possono prevedere che i creditori possano esigere detto indennizzo soltanto a condizione che l'importo del rimborso anticipato superi la soglia stabilita dalla legislazione nazionale (che non può superare l'importo di 10 000 EUR in 12 mesi (articolo 16, paragrafo 4, lettera a)) e che possano eccezionalmente pretendere un indennizzo maggiore se sono in grado di dimostrare che la perdita subita supera l'importo dell'indennizzo normale (articolo 16, paragrafo 4, lettera b)). Di fatto, un gran numero di Stati membri[32] ha fissato una soglia oltre la quale il creditore può richiedere un indennizzo (articolo 16, paragrafo 4, lettera a)). Per quanto riguarda l'articolo 16, paragrafo 4, lettera b), della direttiva, alcuni Stati membri[33] hanno scelto di disciplinare anche i casi in cui il creditore può dimostrare che la perdita subita a causa del rimborso anticipato supera le soglie stabilite dall'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva[34].

[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.
[31] FR, RO, SI.
[32] AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK.
[33] BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK.
[34] Cfr. la tabella 3 a pagina 38 dello studio di valutazione che fornisce una panoramica dell'attuazione della direttiva:https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en

Altre opzioni normative adottate dagli Stati membri, in particolare riguardo all'ambito di applicazione

Alcuni Stati membri sono andati oltre la direttiva in settori da essa non disciplinati e in cui non si applica la norma di piena armonizzazione stabilita dalla direttiva. L'ambito di applicazione limitato della direttiva ha spinto gli Stati membri ad ampliare quello delle rispettive legislazioni al fine di includervi un numero maggiore di tipologie di contratti di credito. Tutti gli Stati membri, ad eccezione di due[35], hanno adottato misure che vanno oltre i requisiti della direttiva. Alcuni hanno esteso l'ambito di applicazione della direttiva (o di alcune delle sue disposizioni) al credito al consumo non disciplinato o non interamente disciplinato dalla direttiva (crediti al di sotto di 200 EUR[36], o al di sopra di 75 000 EUR[37]) o ai contratti di leasing[38], alla concessione di scoperto[39], al credito rotativo[40], ai mutui[41], al credito a tasso zero[42] e ai contratti con i banchi dei pegni[43].

Oltre a ciò, alcune disposizioni della direttiva, pur fissando obiettivi chiari, non specificano il risultato esatto da raggiungere, rimanendo alquanto ambigue (ad esempio, l'articolo sulla verifica del merito creditizio di cui sopra).

Effetti delle opzioni normative

L'effetto combinato delle opzioni normative nei settori stabiliti dalla direttiva o laddove reso necessario dalla mancanza di precisazioni nella direttiva ha determinato la frammentazione del quadro normativo per quanto riguarda una serie di aspetti del credito al consumo. Ciò comporta una variazione della portata della tutela dei consumatori e influisce anche sull'integrità del mercato interno del credito al consumo nella misura in cui pone limiti alle operazioni transfrontaliere dei creditori.

4. Soglie e tassi percentuali

L'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva impone alla Commissione di procedere, ogni cinque anni, a un esame delle soglie previste dalla normativa e delle percentuali usate per calcolare l'indennizzo in caso di rimborso anticipato.

Soglie previste dalla direttiva e dai suoi allegati

Come osservato in precedenza, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera c), della direttiva stabilisce che la stessa non si applica ai contratti di credito di importo inferiore a 200 EUR o superiore a 75 000 EUR[44]. Sembra esservi un accordo generale[45] sul fatto che tali soglie si ripercuotono

[35] CY, EL.
[36] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[37] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[38] AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.
[39] AT, BE, FI, PT, FR.
[40] FI, NL, FR, IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.
[42] BE, UK.
[43] BE.
[44] La direttiva si applica anche ai contratti di credito non garantiti di importo superiore a 75 000 EUR finalizzati alla ristrutturazione di un bene immobile residenziale.

sull'efficacia e sulla pertinenza della direttiva. Sovente i contratti di credito ad alto rischio, che spesso arrecano danno al consumatore, hanno un importo inferiore a 200 EUR e quindi non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Per ovviare a tale situazione, numerosi Stati membri[46] hanno deciso, nel recepire la direttiva, di estendere l'ambito di applicazione ai contratti di credito di importo inferiore a 200 EUR.

Sebbene la soglia superiore di 75 000 EUR sembri rappresentare un rischio minore dal punto di vista della tutela dei consumatori o del mercato interno, alcuni Stati membri[47] hanno esteso l'ambito di applicazione della direttiva (o di alcune delle sue disposizioni) anche ai contratti di credito di importo superiore a 75 000 EUR.

Le soglie sono state fissate al momento dell'adozione della direttiva, quindi nel 2008. Esse rispecchiano pertanto le circostanze economiche di quel periodo. Se si considerano i livelli attuali dei prezzi, utilizzando il normale deflatore del PIL, i valori corrispondenti per il limite inferiore e quello superiore sarebbero rispettivamente di circa 235 EUR e 87 380 EUR[48].

Alla luce di quanto precede, il riesame previsto della direttiva potrebbe valutare se sia giustificato adeguare o abolire le soglie[49].

La direttiva contiene un'altra soglia, stabilita nella parte II (*Ulteriori ipotesi per il calcolo del tasso annuo effettivo globale*) dell'allegato I. La parte II, lettera h), dell'allegato I prevede che nel caso in cui le parti di un contratto di credito non abbiano convenuto il limite massimo del credito, il limite per il calcolo del tasso annuo effettivo globale si considera fissato a 1 500 EUR. L'allegato I è stato oggetto di una modifica legislativa[50] volta a modernizzare le ipotesi utilizzate per il calcolo del tasso annuo effettivo globale. Il limite massimo non è stato tuttavia modificato e dalle analisi effettuate durante la valutazione della direttiva nel 2019 non è emersa alcuna prova pertinente che attestasse la necessità di modificarlo.

Percentuali utilizzate per il calcolo dell'indennizzo in caso di rimborso anticipato

La direttiva fissa soglie anche all'articolo 16, le quali riguardano l'indennizzo a cui i creditori hanno diritto in caso di rimborso anticipato. La soglia prevista è pari all'1 % dell'importo rimborsato in anticipo, ridotta allo 0,5 % se il periodo che intercorre tra il rimborso anticipato e lo scioglimento previsto dal contratto di credito non è superiore a un anno. Né la relazione

---

[45] Stando a quanto emerso dalle consultazioni dei portatori di interessi effettuate nel 2019, oltre il 90 % delle associazioni dei consumatori e l'80 % delle autorità degli Stati membri sostengono che le soglie attuali non siano più adeguate. Tra i fornitori di credito il 30 % ritiene inadeguato l'ambito di applicazione, in particolare il limite inferiore.

[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

[48] Utilizzando il deflatore del PIL disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR nell'economia del 2008 corrispondono a circa 235 EUR nell'economia del 2020. Analogamente, 75 000 EUR del 2008 corrispondono a circa 87 380 EUR.

[49] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules.

[50] Direttiva 2011/90/UE della Commissione, del 14 novembre 2011, che modifica l'allegato I, parte II, della direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio con l'aggiunta di altre ipotesi per il calcolo del tasso annuo effettivo globale.

sulla direttiva del 2014[51] né il recente studio hanno individuato problemi in relazione a questa soglia, che pertanto è ancora considerata pertinente alle esigenze del mercato del credito al consumo.

5. Conclusioni e prospettive future

La principale risultanza della valutazione della direttiva è che i suoi due obiettivi, vale a dire garantire livelli elevati di tutela dei consumatori e promuovere lo sviluppo di un mercato unico del credito, sono stati parzialmente raggiunti e rimangono pertinenti. Il diritto di recesso, il diritto al rimborso anticipato e l'introduzione di formati standardizzati per le informazioni hanno contribuito a creare un livello di tutela dei consumatori comune a tutta l'UE, riducendo così le ripercussioni a danno del consumatore, aumentandone la tutela e creando parità di condizioni per i fornitori di tutta l'UE.

D'altro canto, la rapida digitalizzazione, l'innovazione dei prodotti e i cambiamenti nelle preferenze dei consumatori nell'ultimo decennio mettono in discussione il quadro giuridico del credito al consumo basato sulla direttiva. Se dieci anni fa le rigide prescrizioni sui formati per la comunicazione delle informazioni garantivano una maggiore trasparenza nelle fasi precontrattuali, che allora si svolgevano su supporto cartaceo, oggi esse non riescono necessariamente a massimizzare i benefici per i consumatori in un ambiente sempre più digitale e in situazioni in cui questi preferiscono un processo di concessione del credito rapido e senza intoppi. L'ambiente sempre più digitale ha a sua volta indotto a sviluppare nuovi prodotti, alcuni dei quali possono presentare nuovi rischi a fronte dei quali la direttiva non offre una protezione efficace.

Questi fatti indicano che potrebbe essere necessario riesaminare alcune disposizioni della direttiva, in particolare per quanto riguarda l'ambito di applicazione e il processo di concessione del credito (comprese le informazioni precontrattuali e la verifica del merito creditizio). Tale riesame potrebbe anche rappresentare una buona occasione per rimediare ad altre carenze, ad esempio migliorando le definizioni.

Infine, sebbene la maggior parte delle soglie e delle percentuali della direttiva non sembri necessitare di modifiche, pare che tra i portatori di interessi vi sia un ampio consenso sull'opportunità di rivedere le soglie di 200 EUR e 75 000 EUR connesse all'ambito di applicazione della direttiva.

La Commissione inserirà tali considerazioni nella revisione della direttiva già annunciata per il secondo trimestre del 2021 nel programma di lavoro aggiornato della Commissione per il 2020, adottato il 28 maggio 2020[52].

[51] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, Bruxelles, 14.5.2014 (COM(2014) 259 final).
[52] Consultabile qui: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF.