COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa al riesame della direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa al riesame della direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali

INDICE

1. INTRODUZIONE ... 3

2. VALUTAZIONE DELL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA SUL CREDITO IPOTECARIO ... 3

2.1 Impatto sulla protezione dei consumatori ... 4

Fiducia e soddisfazione dei consumatori nei confronti dei crediti ipotecari ... **4**

Efficacia delle norme in materia di pubblicità e di informazioni precontrattuali ... **4**

Periodo di riflessione e/o recesso ... **5**

Pratiche di commercializzazione aggregata e abbinata ... **5**

Valutazione del merito creditizio ... **6**

Conoscenza e competenza del personale ... **7**

Prestiti in valuta estera ... **7**

Diritto all'estinzione anticipata ... **7**

Morosità e pignoramenti ... **8**

Cessione dei crediti a terzi ... **8**

Nuovi diritti post-contrattuali ... **9**

Conclusione sugli aspetti di protezione dei consumatori ... **9**

2.2 Impatto sul mercato unico ... 9

Ambito di applicazione della direttiva ... **11**

Accesso alle banche dati relative ai crediti ... **11**

Mobilità dei clienti/cambio di fornitori ... **12**

Passaporto UE per gli intermediari del credito ... **13**

Prestiti ipotecari concessi da enti non creditizi ... **13**

Applicazione delle norme ... **14**

Conclusione sugli aspetti del mercato unico ... **15**

2.3 Impatto sulla stabilità finanziaria ... 15

Conclusione sugli aspetti della stabilità finanziaria ... **17**

3. VIGILANZA SUI REGISTRI DEI CREDITI ... 17

4. CONCLUSIONI ... 18

ABBREVIAZIONI

TAEG	Tasso annuo effettivo globale
BCE	Banca centrale europea
ABE	Autorità bancaria europea
PIES	Prospetto informativo europeo standardizzato
UE	Unione europea
ANC	Autorità nazionale competente
CCD	Direttiva sul credito al consumo (direttiva 2008/48/CE)
SIC	Sistemi di informazione creditizia
DG FISMA	Direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali
FIN-NET	Rete per la risoluzione delle controversie nel settore finanziario
Fintech	Tecnologia finanziaria
GDPR	Regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento (UE) 2016/679)
GEGRFS	Gruppo di esperti governativi in materia di servizi finanziari al dettaglio
SM	Stati membri
NPL	Credito deteriorato

1. INTRODUZIONE

La direttiva sul credito ipotecario[1] (MCD) è stata adottata il 4 febbraio 2014 nell'ambito degli sforzi profusi dall'UE per creare un mercato unico dei crediti ipotecari nel quadro della crisi finanziaria mondiale.

Gli Stati membri avevano l'obbligo di recepire le disposizioni della MCD nella loro legislazione nazionale entro il 21 marzo 2016. Tuttavia solo otto Stati membri hanno recepito la direttiva in tempo utile. L'ultimo Stato membro ha recepito la direttiva nella legislazione nazionale nel giugno 2019.

La presente relazione è stata elaborata a norma dell'articolo 44 della MCD che impone alla Commissione di riesaminare l'adeguatezza e l'efficacia delle disposizioni sui consumatori e sul mercato interno, con particolare attenzione all'esperienza acquisita nell'applicazione della direttiva. Uno studio avviato dalla Commissione sulla valutazione della direttiva[2] (lo "studio RPA") ha costituito la base della presente relazione. Inoltre, a norma dell'articolo 45 della MCD, la relazione riesamina la necessità della vigilanza sui registri dei crediti. La Commissione soddisferà il requisito di cui all'articolo 45 della MCD di presentare in una fase successiva una relazione esauriente intesa a valutare le sfide più generali poste dal sovraindebitamento privato direttamente connesso all'attività creditizia, tenuto conto in particolare dell'impatto della pandemia di COVID-19 sui consumatori.

La Commissione ha affrontato una serie di sfide nell'elaborazione della presente relazione. Esse riguardano principalmente il limitato tempo trascorso dall'applicazione della direttiva, le difficoltà di accesso ai registri nazionali degli intermediari del credito e la crisi COVID-19, che ha coinciso con la fase di raccolta dei dati per lo studio RPA.

La presente relazione confluirà nelle prossime fasi, in cui la Commissione effettuerà una valutazione sulla base di ulteriori elementi raccolti attraverso un'apposita consultazione pubblica e di una valutazione d'impatto al fine di decidere in merito alle prossime iniziative (legislative o meno) riguardanti la direttiva.

2. VALUTAZIONE DELL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA SUL CREDITO IPOTECARIO

La MCD mirava a creare "*un mercato unico efficiente e competitivo nel quale i consumatori, i creditori e gli intermediari del credito possano godere di un elevato livello di protezione promuovendo la fiducia dei consumatori, la mobilità dei clienti, l'attività transfrontaliera di creditori e intermediari del credito e la parità di condizioni*".[3] Il suo obiettivo era "*garantire la parità di condizioni tra i creditori e [...] promuovere la stabilità finanziaria*"[4].

[1] Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU L 60 del 28.2.2014, pag. 34.

[2] Studio "Evaluation of the Mortgage Credit Directive", Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, cfr. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

[3] Punto 1 della relazione relativa alla proposta di direttiva in merito ai contratti di credito ipotecario della Commissione.

[4] Cfr. lo considerando 75 della MCD.

La sezione seguente valuta pertanto in che modo la MCD abbia contribuito a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, a sviluppare un mercato unico dei crediti ipotecari e a promuovere la stabilità finanziaria.

2.1 Impatto sulla protezione dei consumatori

Nel valutare l'impatto della direttiva sul livello di protezione dei consumatori[5], è necessario esaminare in che modo essa abbia contribuito ad aumentare la fiducia e la soddisfazione dei consumatori nei confronti dei crediti ipotecari e l'efficacia delle norme sulla pubblicità e sulle informazioni precontrattuali. In particolare la valutazione ha esaminato il tasso annuo effettivo globale (TAEG), le pratiche di commercializzazione abbinata e aggregata, la valutazione del merito creditizio, la conoscenza e la competenza del personale, i prestiti in valuta estera, il diritto di riflessione/recesso, l'estinzione anticipata, la morosità e i pignoramenti.

Fiducia e soddisfazione dei consumatori nei confronti dei crediti ipotecari

I risultati dell'edizione del 2018 del Quadro di valutazione dei mercati al consumo dell'UE[6] (il "CMS UE") rivelano che, dall'entrata in vigore della MCD, la soddisfazione dei consumatori nei confronti dei crediti ipotecari è migliorata da un punteggio di 6,6 su 10 nel 2014 a 7,3 su 10 nel 2018. Analogamente, è aumentata la fiducia nel mercato del credito ipotecario (da un punteggio di 6 su 10 nel 2014 a 6,8 su 10 nel 2018).

Il CMS UE del 2018 osserva che l'attuazione della MCD ha probabilmente contribuito a una migliore valutazione del mercato del credito ipotecario perché ha fornito ai consumatori informazioni dettagliate sulle condizioni dell'ipoteca concessa e sull'accesso all'estinzione anticipata. Tuttavia, dato che la direttiva è stata recepita in ritardo in molti Stati membri, i risultati del CMS UE 2018 potrebbero non riflettere pienamente i suoi effetti. Inoltre i risultati del CMS UE non permettono di distinguere tra i consumatori che hanno concluso un contratto di credito ipotecario nel 2017-2018 e quelli che hanno concluso contratti di credito ipotecario in data antecedente.

Efficacia delle norme in materia di pubblicità e di informazioni precontrattuali

I consumatori si trovano spesso in una posizione più debole rispetto ai fornitori di servizi per quanto concerne l'accesso a informazioni pertinenti sui prodotti e sui servizi. Questo fenomeno è spesso aggravato da aspetti comportamentali come il bias cognitivo relativo agli errori sistematici nel trattamento e nell'interpretazione delle informazioni che influiscono sulle decisioni dei consumatori. La MCD ha cercato di affrontare tale aspetto assicurando che i consumatori ricevano informazioni appropriate che permettano loro di prendere decisioni informate. Le disposizioni in materia di pubblicità e di informazioni precontrattuali sono funzionali a tale scopo.

Per quanto riguarda la pubblicità, la direttiva ha contribuito a prevenire le pratiche pubblicitarie scorrette e fuorvianti, in particolare a norma degli articoli 10 e 11. Secondo lo

[5] La direttiva si applica solo ai contratti di credito ipotecario conclusi a partire dal 21 marzo 2016 (cfr. articolo 43, paragrafo 1).
[6] Cfr. https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_it.

studio RPA, la maggior parte dei consumatori ritiene che le pubblicità dei crediti ipotecari siano corrette, chiare e non ingannevoli. Esistono tuttavia segnali che indicano che i requisiti in materia di pubblicità potrebbero non essere adatti al mondo digitale, con i creditori che menzionano difficoltà nel rispettare i requisiti di informazione quando diffondono pubblicità online.

La direttiva (articolo 14) esige la fornitura di informazioni gratuite, precontrattuali e personalizzate ai consumatori, in particolare tramite il prospetto informativo europeo standardizzato (PIES), compreso il tasso annuo effettivo globale (TAEG). Dalla valutazione emerge che i consumatori hanno beneficiato di tale requisito: in particolare ottengono informazioni precontrattuali migliori in un formato standardizzato[7] con il PIES e il calcolo del TAEG. Le informazioni sul TAEG sono state ritenute importanti per permettere ai consumatori di confrontare le offerte, anche se i dati indicano che pochi consumatori comprendono appieno il significato del TAEG[8]. Peraltro, anche se le informazioni fornite nel PIES sono ritenute importanti per consentire ai consumatori di prendere una decisione informata, questi ultimi appaiono spesso inondati di informazioni che non leggono o non sono in grado di comprendere, cosa che rende più difficile confrontare i prodotti. Non sembra che il PIES sia sempre fornito in modo tempestivo, il che impedisce ai consumatori di guardarsi attorno alla ricerca di proposte alternative (ad esempio ricevono le informazioni solo insieme all'offerta finale). Inoltre non si adatta bene ai dispositivi elettronici (ad esempio gli smartphone) o alla fornitura di informazioni in formato digitale. Lo studio RPA segnala inoltre che le informazioni precontrattuali non sono sempre fornite gratuitamente ai consumatori.

Periodo di riflessione e/o recesso

In seguito al recepimento della direttiva, la normativa degli Stati membri concede ora ai consumatori un periodo di riflessione, di recesso o entrambi, opzioni che prima non erano sempre disponibili. La maggior parte degli Stati membri ha scelto di concedere un periodo di riflessione anziché un periodo di recesso. Ciononostante la percentuale dei consumatori che ritengono di aver avuto abbastanza tempo per riflettere è diminuita (rispetto a prima dell'attuazione della direttiva).

Per contro, una percentuale più alta dei consumatori a cui è stato accordato il diritto di recesso ritiene di aver avuto tempo a sufficienza per ritirare la propria domanda rispetto al numero dei consumatori intervistati prima dell'attuazione della direttiva. La direttiva sembra essersi dimostrata efficace in questo senso, anche se in pratica la maggior parte dei consumatori non recede dai contratti di credito ipotecario. Alcuni consumatori che hanno cercato di esercitare il diritto di recesso da un contratto di credito ipotecario hanno incontrato diverse difficoltà.

Pratiche di commercializzazione aggregata e abbinata

Anche se dagli elementi di prova raccolti emerge una leggera diminuzione nella percentuale dei consumatori tenuti ad acquistare ulteriori servizi abbinati, queste pratiche si verificano ancora, in particolare tra gli intermediari del credito per i prodotti assicurativi[9]. Non è chiaro

[7] L'edizione 2018 del CMS UE rileva che dopo l'entrata in vigore della MCD la "comparabilità" nel mercato dei crediti ipotecari è migliorata.
[8] I consumatori spesso non si rendono conto che per confrontare il TAEG devono mettere a confronto crediti ipotecari della stessa durata e tipologia, cfr. studio RPA.
[9] Come rivelato dal mystery shopping condotto nello studio RPA.

in che misura le pratiche di commercializzazione abbinata siano conformi alle deroghe di cui all'articolo 12[10]. In tale contesto può applicarsi anche il diritto della concorrenza dell'UE.

Valutazione del merito creditizio

L'obbligo per i creditori di effettuare una valutazione del merito creditizio (articoli 18 e 20 della MCD) e l'obbligo per il fornitore di erogare il credito al consumatore solo quando i risultati della valutazione sono positivi[11] sembrano essere una delle disposizioni più efficaci per quanto riguarda la protezione dei consumatori, in quanto impediscono ai fornitori di erogare credito ai consumatori che non sono in grado di rimborsarlo[12]. Il fatto che negli ultimi anni la morosità sui crediti ipotecari sembri essere diminuita può essere un primo segnale che queste disposizioni stanno cominciando a produrre un effetto positivo. Tuttavia, tenendo conto dell'intervallo di tempo tra l'emissione del credito e l'insorgere delle difficoltà finanziarie per i consumatori, una valutazione completa della reale efficacia di queste disposizioni potrebbe essere realizzabile solo in una fase successiva. Esiste invece un certo grado di incertezza riguardo alla possibilità di applicare le disposizioni ai consumatori che sono responsabili in solido per il prestito, dato che la MCD si riferisce solo alla valutazione del merito creditizio di un singolo consumatore. Si osserva anche un recente sviluppo del mercato del credito verso l'utilizzo dei megadati e l'apprendimento automatico per creare servizi su misura, basati in particolare su valutazioni rapide del merito creditizio (soprattutto nel contesto del credito al consumo)[13]. Queste tecnologie potrebbero rendere più facile e meno costoso per i consumatori ottenere un credito ipotecario e potrebbero migliorare la capacità dei prestatori di valutare i rischi, ad esempio mediante analisi del merito di credito basate su algoritmi. Allo stesso tempo esse presentano anche nuovi rischi per quanto riguarda i dati utilizzati (ad esempio i dati dei social media), il modo in cui le informazioni sono fornite e l'offerta è concepita (per accelerare la decisione di acquisto dei consumatori), nonché il targeting e la personalizzazione in funzione dei consumatori (in particolare la trasparenza delle decisioni della valutazione del merito creditizio basate su algoritmi).[14] Queste questioni sono disciplinate anche dalla recente proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme armonizzate in materia di intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale).

Come risposta ai cambiamenti climatici e per promuovere pratiche sostenibili, negli ultimi anni ha preso piede il concetto di "crediti ipotecari ad alta efficienza energetica". Una recente ricerca ha identificato una possibile correlazione tra l'andamento del credito dei creditori ipotecari e l'efficienza energetica dei loro beni immobili, indicando un possibile minor rischio

[10] La prima sentenza della Corte sulla MCD (causa C-778/18 *Association francaise des usagers de banques*) riguardava la normativa interna e la questione delle pratiche di commercializzazione abbinata.
[11] Cfr. articolo 18, paragrafo 5, lettera a), della MCD.
[12] Cfr. studio RPA. Nel 2009 solo dieci Stati membri disponevano di una normativa per vietare la concessione di credito ai consumatori che non erano in grado di rimborsarlo. Cfr. London Economics, "Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit".
[13] Cfr. studio CML (2017): Digital change and Mortgage Borrowers. The Council of Mortgage Lenders, pag. 9-10. I risultati per il Regno Unito possono essere applicati all'UE.
[14] Commissione europea (2019): Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services, non ancora pubblicato.

di inadempimento per questo tipo di crediti ipotecari. Ulteriori ricerche su questo argomento sono in corso a vari livelli[15].

Conoscenza e competenza del personale

I risultati dello studio RPA indicano che i requisiti della MCD in materia di conoscenza e competenza del personale (articolo 9 e allegato III) potrebbero aver condotto a un innalzamento del livello di competenza del personale dei creditori, contribuendo di riflesso a una maggiore professionalità. La maggior parte dei consumatori intervistati ritiene che il personale impiegato dai creditori e dagli intermediari del credito abbia un livello di conoscenza e di competenza adeguato. I portatori di interessi del settore hanno segnalato un aumento dei costi di formazione come risultato della direttiva. In questo contesto si è osservato che i creditori si affidano sempre più alla consulenza automatizzata.

Prestiti in valuta estera

L'articolo 23 della direttiva sui prestiti in valuta estera obbliga gli Stati membri ad assicurare che i consumatori abbiano il diritto di convertire il contratto di credito in una valuta alternativa a determinate condizioni o, qualora esistano altri meccanismi, di limitare il rischio di cambio a cui il consumatore è esposto. Tali norme puntano a prevenire un danno sostanziale per i consumatori, come osservato in passato quando la valuta estera in cui erano emessi i prestiti si è apprezzata.[16]

Dagli elementi di prova raccolti emerge che, sebbene le norme della MCD siano state efficaci nel prevenire l'esposizione dei consumatori al rischio di cambio e all'inadempimento, in molti paesi i soggetti eroganti hanno smesso di offrire prestiti in valuta estera a seguito delle norme. In altri paesi si è registrata una significativa riduzione dei prestiti in valuta estera.

Diritto all'estinzione anticipata

L'articolo 25 della MCD concede ai consumatori il diritto all'estinzione anticipata del credito ipotecario, fatta salva la possibilità per gli Stati membri di fissare condizioni per l'estinzione anticipata, in particolare un indennizzo equo e obiettivo.

Dagli elementi di prova raccolti dalla Commissione emerge che questa disposizione è efficace nel garantire un elevato livello di protezione dei consumatori.[17] Anche se i consumatori hanno il diritto di estinguere anticipatamente il credito ipotecario in forma totale o parziale, solo una minoranza dei consumatori sembra aver esercitato tale diritto dall'entrata in vigore della direttiva. Il pieno beneficio di questo diritto sembra essere limitato da una mancanza di consapevolezza dei consumatori, dalla loro incapacità di valutare quanto potrebbero risparmiare e dagli oneri da corrispondere (cfr. sezione 2.2 sulla mobilità dei clienti).

[15] A livello della Commissione questo lavoro è svolto all'interno dell'EEFIG (Energy Efficiency Financial Institutions Group) per la valutazione del rischio e a livello industriale dall'EMF-ECBC Initiative on Energy Efficient Mortgages.
[16] Cfr. relazione del Parlamento europeo "Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products", giugno 2018.
[17] La maggior parte dei portatori di interessi intervistati e coinvolti nelle consultazioni pubbliche condotte da RPA è di questo parere.

Uno studio[18] commissionato dalla Commissione nel 2019 (lo "studio ICF") ha dimostrato che le condizioni che possono essere associate all'estinzione anticipata (periodo di preavviso o durata minima del contratto) e l'eventuale importo dell'indennizzo da corrispondere al soggetto erogante, soprattutto nei crediti ipotecari a tasso fisso, possono scoraggiare i consumatori. La maggior parte degli Stati membri, ma non tutti, ha elaborato una definizione precisa dell'indennizzo da corrispondere (come una percentuale degli interessi dovuti o del saldo residuo), che permette al mutuatario di calcolare i costi in anticipo. Questo sembra ridurre notevolmente le differenze tra i calcoli degli enti creditizi sugli importi dovuti, migliorando la certezza del diritto e la trasparenza generale.

Morosità e pignoramenti

L'articolo 28 della MCD sulla morosità e sui pignoramenti ha l'obiettivo di incoraggiare i creditori ad affrontare il rischio di credito emergente in una fase precoce e a compiere ragionevoli sforzi per risolvere la situazione prima di dare avvio a procedure di pignoramento. I portatori di interessati consultati per lo studio RPA hanno segnalato che la MCD ha contribuito a una riduzione del sovraindebitamento. I risultati dell'inchiesta tra i consumatori suggeriscono che anche i consumatori sono soddisfatti del comportamento dei soggetti eroganti a tale riguardo. Tredici Stati membri hanno fatto ricorso all'opzione prevista dalla direttiva di permettere ai creditori di imporre oneri aggiuntivi ai consumatori in caso di inadempimento (con alcuni che fissano dei limiti massimi); altri dodici non si sono avvalsi di tale opzione[19]. Sulla base delle limitate informazioni fornite e dato il breve periodo di applicazione della MCD e il suo recepimento tardivo, non è possibile valutare con un grado elevato di certezza se queste disposizioni siano state efficaci nel ridurre il rischio di pignoramento.

L'impatto economico della COVID-19 determina il rischio che un numero crescente di consumatori non sia in grado di far fronte ai propri impegni finanziari e possa diventare sovraindebitato. Un'analisi più dettagliata sarà effettuata nell'ambito della prossima relazione sulle sfide più ampie del sovraindebitamento privato.

Cessione dei crediti a terzi

Il GDPR impone, tra l'altro, che il nuovo creditore/titolare del trattamento informi il consumatore/interessato della sua identità e dei suoi dati di contatto.[20] Tuttavia, a differenza della CCD, la MCD non fornisce alcuna garanzia esplicita ai consumatori nel caso in cui il contratto di credito sia ceduto a terzi. Per garantire che il livello di protezione dei consumatori non sia pregiudicato in caso di cessione del credito, la Commissione ha incluso nella sua proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali (la "proposta di direttiva sui crediti deteriorati")[21] una modifica della MCD volta a garantire che in tali casi il consumatore possa far valere nei confronti dell'acquirente del credito gli stessi mezzi di difesa di cui poteva avvalersi nei confronti del fornitore originario[22]. La proposta impone inoltre agli acquirenti di credito al consumo che non sono

[18] ICF "Study on switching of financial services and products", 2019, non ancora pubblicato.
[19] Cfr. studio RPA, valutazione giuridica.
[20] Cfr. articolo 14 del GDPR.
[21] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali {SWD(2018) 75 final}.
[22] Cfr. articolo 38 della proposta di direttiva sui crediti deteriorati.

stabiliti nell'UE di designare un ente creditizio o un gestore di crediti autorizzato nell'UE per la gestione del contratto di credito[23]. La procedura legislativa relativa a questa proposta è ancora in corso.

Nuovi diritti post-contrattuali

Le modifiche del contratto di credito possono essere dannose per i consumatori, data la loro situazione di dipendenza, e ciò riduce il loro potere contrattuale nei confronti del fornitore. La Commissione ha pertanto incluso una nuova disposizione nella proposta di direttiva sui crediti deteriorati[24] in base alla quale, qualora i termini del contratto siano modificati, i consumatori hanno il diritto di ricevere una descrizione chiara e completa delle modifiche proposte, il calendario della loro attuazione e i motivi per i quali è possibile presentare reclamo.

Conclusione sugli aspetti di protezione dei consumatori

In conclusione esistono segnali che la MCD ha contribuito ad aumentare il livello generale di protezione dei consumatori nell'UE, in particolare mediante l'istituzione di un livello minimo di protezione in tutti gli Stati membri. La MCD sembra anche aver contribuito ad aumentare il livello di fiducia dei consumatori nel mercato dei crediti ipotecari. Tuttavia alcune limitazioni legate alla capacità dei consumatori di elaborare informazioni ampie e complesse e l'inadeguatezza di determinati requisiti in materia di divulgazione delle informazioni attraverso i canali digitali sembrano ostacolare la piena efficacia delle norme. L'obbligo del fornitore di valutare il merito creditizio del consumatore prima di finalizzare il contratto potrebbe aver condotto alla riduzione del numero di consumatori che incontrano difficoltà a rimborsare il loro credito. Il diritto all'estinzione anticipata ha prodotto effetti positivi, ma le condizioni che possono esservi associate e l'ammontare dell'indennizzo da corrispondere sembrano scoraggiare i consumatori dall'esercitare il diritto e cambiare contratto per risparmiare. I primi segnali relativi alle disposizioni in materia di morosità e di pignoramenti indicano che sono efficaci nel ridurre il rischio di pignoramento. Tuttavia queste disposizioni saranno probabilmente testate in modo più approfondito nel contesto della pandemia di COVID-19. Secondo le attese, la modifica della MCD e le nuove salvaguardie per i consumatori proposte dalla Commissione dovrebbero aumentare il livello di protezione dei consumatori nei casi di cessione del credito a terzi.

2.2 Impatto sul mercato unico

La MCD si propone di promuovere il commercio transfrontaliero di crediti ipotecari, e quindi un mercato unico, introducendo un certo grado di armonizzazione nei requisiti per la fornitura di crediti ipotecari (in particolare per quanto concerne le norme di comportamento, la vigilanza degli intermediari del credito e l'attività degli enti non creditizi). Partendo da un livello molto basso di circa l'1 % dei crediti ipotecari concessi nel 2016[25], la fornitura

[23] Cfr. articolo 15, paragrafo 1, della proposta di direttiva sui crediti deteriorati.
[24] Cfr. articolo 34 della proposta di direttiva sui crediti deteriorati della Commissione.
[25] I dati dell'Eurobarometro speciale del 2016 mostrano che nell'UE-28 solo l'1 % dei consumatori che vivono in Belgio, a Cipro e nei Paesi Bassi aveva acquistato un credito ipotecario in un altro Stato membro (questa cifra era leggermente più alta per il Lussemburgo (3 %) e per l'Irlanda (2 %)).

transfrontaliera di crediti ipotecari è rimasta molto contenuta (a un valore di 52 miliardi di EUR (<1 %))[26].

La mancanza di attività ipotecaria transfrontaliera è dovuta al fatto che sussistono barriere significative, comprese differenze nelle normative nazionali in aree che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, come i sistemi fiscali, l'iscrizione di beni immobili e terreni, il diritto contrattuale che disciplina la validità dei contratti di credito e le questioni post-contrattuali come le norme in materia di pignoramento. Come evidenzia lo studio RPA, i creditori temono che l'attuazione del diritto straniero in modo giuridicamente sicuro li esporrebbe a rischi e sfide di carattere giuridico che potrebbero minare la redditività delle transazioni transfrontaliere.

La mancanza di attività transfrontaliera è causata anche da altri motivi, come la preferenza nazionale del consumatore e la lingua. Secondo lo studio RPA, tra i motivi citati più spesso dai consumatori per non sottoscrivere un credito ipotecario con un soggetto erogante di un altro paese dell'UE rientra il fatto di non averne avuto bisogno o di non essersi mai trovati nella situazione di farlo. Altri motivi frequentemente segnalati sono la scarsa dimestichezza e fiducia nei confronti dei fornitori, le barriere linguistiche e la mancanza di consapevolezza dei prodotti disponibili.

Queste barriere sono state accresciute dalla sovraregolamentazione dei requisiti della direttiva da parte degli Stati membri e dall'attuazione di opzioni normative (ad esempio pubblicità, pratiche di commercializzazione abbinata, periodo di riflessione/recesso) che istituiscono obblighi aggiuntivi e costi associati che non possono essere attribuiti alla direttiva.

Nonostante questi ostacoli, la MCD ha avuto un impatto sul funzionamento del mercato unico attraverso la creazione di condizioni di parità (ad esempio ha definito requisiti e disposizioni comuni per i creditori e ha esteso l'ambito di applicazione degli obblighi agli intermediari del credito e agli enti non creditizi). Ha quindi contribuito in una certa misura a offrire una scelta più ampia e una migliore qualità ai consumatori. La digitalizzazione e l'aumento dei consumatori con un'adeguata cultura digitale e finanziaria potrebbe ridurre la necessità di contatti diretti e contribuire ad aumentare in futuro la fornitura di crediti ipotecari oltre confine.

Lo sviluppo di un mercato unico dei crediti ipotecari dipende dall'efficacia delle norme della MCD volte a promuovere l'attività transfrontaliera e ad aumentare la mobilità dei clienti, il libero accesso alle banche dati (a fini di valutazione del merito creditizio), la garanzia di un comportamento responsabile nella concessione dei crediti da parte dei creditori, degli intermediari e degli enti non creditizi e un'applicazione efficace. L'evoluzione costante del mercato unico richiede che le regole stiano al passo con i nuovi sviluppi, come le piattaforme da pari a pari online.

[26] Cfr. dati BCE 2019 sulle posizioni in essere dei prestiti transfrontalieri alle famiglie erogati dalle istituzioni finanziarie monetarie. I dati comprendono i crediti ipotecari e altri tipi di credito al consumo, come i prestiti alle famiglie, gli scoperti e le carte di credito. I dati rilevano che dei 5 882 miliardi di EUR di esposizioni, 52 miliardi di EUR (<1 %) sono per crediti ipotecari transfrontalieri all'interno della zona euro. I dati riguardano solo i prestiti transfrontalieri diretti ed escludono le attività delle filiali di banche straniere che erogano crediti ipotecari.

Ambito di applicazione della direttiva

I dati raccolti segnalano che, nel complesso, l'ambito di applicazione della MCD rimane adeguato per soddisfare gli obiettivi della direttiva, anche se sussistono motivi per effettuare alcuni adeguamenti.

I regimi di prestito vitalizio ipotecario, noti anche come reverse mortgage, sono attualmente esclusi dall'ambito di applicazione della MCD ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a). Dallo studio RPA è emerso che l'attuale livello di regolamentazione di tali regimi può essere insufficiente e può rappresentare un rischio in termini di protezione dei consumatori[27].

L'articolo 46 della MCD ha esteso l'ambito di applicazione della CCD per includere i crediti per la ristrutturazione di un bene immobile residenziale con un valore superiore a 75 000 EUR. La CCD è attualmente in fase di riesame e si sta valutando il suo ambito di applicazione.

L'emergere di piattaforme da pari a pari online che permettono l'incontro tra consumatori nel ruolo sia di soggetto erogatore sia di mutuatario potrebbe avere in futuro implicazioni per il mercato dei crediti ipotecari[28]. Anche se il mercato dei prestiti tra pari e del finanziamento collettivo per i beni immobili residenziali rimane circoscritto e probabilmente rimarrà tale almeno nel prossimo futuro, gli sviluppi meritano un monitoraggio. Gli Stati membri hanno adottato approcci diversi e per il momento la maggior parte ha scelto di non regolamentare questa fattispecie. In alcuni casi i legislatori nazionali richiedono che tali piattaforme si registrino come intermediari del credito. Sussiste inoltre un'incertezza del diritto riguardo alla possibilità di qualificare i siti web di confronto come intermediari del credito.

Solo la Finlandia ha riferito di essersi avvalsa dell'opzione di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), volta a escludere dall'ambito di applicazione alcuni contratti di credito garantiti.

Solo il Regno Unito si è avvalso dell'opzione di escludere i contratti di credito per acquisti a fini locativi dalla direttiva (articolo 3, paragrafo 3, lettera b)).

Accesso alle banche dati relative ai crediti

L'articolo 21 della MCD impone agli Stati membri di garantire un accesso non discriminatorio alle banche dati relative ai crediti da parte dei creditori situati in altri paesi al fine di valutare il merito creditizio dei consumatori. Le difficoltà relative all'accesso alle banche dati relative ai crediti possono costituire un ostacolo alla fornitura transfrontaliera di crediti ipotecari.

Lo studio RPA ha rilevato che le condizioni per un accesso non discriminatorio alle banche dati relative ai crediti sono generalmente chiare e che non esistono prove di discriminazione. Tuttavia lo studio rileva inoltre che per accedere effettivamente alla banca dati, i fornitori sono tenuti a fornire dati corrispondenti alla banca dati (principio di reciprocità[29]). I creditori negli Stati membri che permettono di trattare solo i dati "negativi" (dati sugli inadempimenti) ai fini della valutazione del merito creditizio non possono però fornire alle banche dati di altri Stati membri dati "positivi" (ad esempio sugli impegni finanziari in corso) e sono quindi svantaggiati rispetto ai concorrenti che trattano dati sia negativi che positivi. Ulteriori

[27] Cfr. risultati della consultazione condotta da RPA con i portatori di interessi.
[28] Cfr. ad esempio Ziegler et al. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.
[29] Cfr. anche ICF, 2020, Valutazione della CCD; Commissione europea, 2009, relazione del gruppo di esperti sulle informazioni storiche sui crediti.

complicazioni derivano dalle differenze nel contenuto delle banche dati relative ai crediti e dalla mancanza di una terminologia comune, come una definizione di "inadempimento"[30].

Mobilità dei clienti/cambio di fornitori

Le disposizioni della MCD sulle informazioni precontrattuali, sul divieto delle pratiche di commercializzazione abbinata, sul periodo di riflessione/recesso e in particolare sul diritto all'estinzione anticipata del credito rendono più facile per i consumatori cambiare fornitore. La mobilità dei clienti è molto importante per favorire la concorrenza e per garantire che i consumatori possano beneficiare delle migliori offerte disponibili sul mercato.

I consumatori non cambiano spesso fornitore. Secondo uno studio effettuato per conto della Commissione[31], il risparmio aggregato che i consumatori ricaverebbero dal cambio di fornitore in tutti i 14 Stati membri inclusi nel campione potrebbe ammontare fino a 1,7 miliardi di EUR al mese, o oltre 20 miliardi di EUR all'anno. Secondo l'indagine condotta per questo studio tra i consumatori di crediti ipotecari, la percentuale di tutti i consumatori attualmente titolari di un credito ipotecario che trarrebbero vantaggio da un cambio del credito varia significativamente tra gli Stati membri (ad esempio il 22 % in Svezia rispetto al 78 % in Portogallo)[32].

Uno studio comportamentale effettuato per conto della Commissione[33] ha rilevato che non esiste un unico motivo per cui i consumatori non cambiano mutuo ipotecario, bensì una combinazione di motivi, come la soddisfazione nei confronti dell'attuale fornitore, la situazione del mercato (ad esempio i bassi tassi di interesse), la mancata conoscenza della possibilità di cambiare o dei potenziali vantaggi. Altri fattori significativi includono priorità differenti, una quantità eccessiva di informazioni da elaborare e il modo in cui sono presentate, il timore di fare la scelta sbagliata, nonché i tempi, i costi e i fastidi legati alla ricerca di un'offerta migliore. Come indicato nella sezione 2.1, anche la preoccupazione per le condizioni che possono influire sul diritto all'estinzione anticipata può scoraggiare i consumatori dal cambiare mutuo ipotecario[34].

Entrambi gli studi summenzionati segnalano inoltre un potenziale fallimento del mercato legato a una serie di pratiche dei fornitori che scoraggiano il cambio di mutuo ipotecario. In particolare, lo studio ICF rileva che la mancanza di un quadro giuridico specifico per il cambio di mutuo ipotecario[35] potrebbe costituire un ostacolo in tal senso, dato che gli enti creditizi possono approfittare delle lacune legislative per adottare varie pratiche commerciali che rendono difficile, o impediscono del tutto, ai consumatori di cambiare prodotti finanziari. Tali pratiche commerciali possono essere soggette al controllo delle regole di concorrenza dell'UE.

[30] ICF, 2020, Valutazione del CCD; Commissione europea, 2009, relazione del gruppo di esperti sulle informazioni storiche sui crediti.
[31] Cfr. "Study on switching of financial services and products elaborated by ICF (2019)" non ancora pubblicato.
[32] Queste stime si riferiscono al cambio all'interno di un soggetto erogatore esistente ("passaggio interno") e a un nuovo soggetto erogatore ("cambio esterno") e sono basate su un campione di 14 Stati membri.
[33] "Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products", G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, non ancora pubblicato.
[34] Dette condizioni dovrebbero essere conformi ai principi delle regole di concorrenza dell'UE.
[35] Un quadro giuridico per il cambio di mutuo ipotecario esiste solo in Italia e in Spagna. L'Irlanda, il Portogallo e la Danimarca hanno solo alcune disposizioni destinate a facilitare il cambio di mutuo ipotecario, cfr. studio ICF.

Passaporto UE per gli intermediari del credito

Uno dei principali cambiamenti introdotti dalla direttiva è stato quello di creare un passaporto europeo per gli intermediari del credito e di regolare la loro attività alla pari con i creditori. Questo permette agli intermediari del credito di offrire i loro servizi in altri Stati membri, mentre i consumatori traggono vantaggio dal fatto di avere un processo più semplice per l'ottenimento di un mutuo ipotecario, in particolare quando lo richiedono in altri Stati membri.

Secondo la MCD, gli Stati membri devono tenere un registro degli intermediari del credito autorizzati. Tuttavia i registri non sono sempre facilmente accessibili[36] e le informazioni disponibili variano tra loro. Per tale motivo il numero totale degli intermediari del credito che operano attualmente nell'UE non è noto.

Nel complesso gli intermediari del credito svolgono un ruolo minore nella concessione dei crediti ipotecari (cfr. allegato). Tuttavia un numero significativo di Stati membri presenta un livello di attività moderato[37] (addirittura alto in Irlanda[38]). Secondo i risultati dell'inchiesta tra i consumatori condotta da RPA, prima dell'entrata in vigore della direttiva meno di un quarto dei consumatori (24 %) si avvaleva di un intermediario del credito. Per i crediti ipotecari sottoscritti tra il 2016 e il 2019, questo dato è aumentato al 36 %. Tuttavia tale cambiamento non può essere attribuito esclusivamente alla direttiva in quanto il ricorso agli intermediari del credito sembra essere associato anche ad altri fattori, come la cultura le pratiche nazionali, che variano notevolmente tra gli Stati membri. Sembrano persistere alcune differenze nel modo in cui la definizione di intermediario del credito è interpretata dagli Stati membri. Per esempio, i siti web di confronto e le piattaforme online che aiutano i consumatori a scegliere un credito ipotecario sono considerati come intermediari in alcuni Stati membri ma non in altri.

Pochi intermediari del credito offrono i loro servizi a livello transfrontaliero e i limitati dati disponibili suggeriscono che la direttiva ha avuto un impatto esiguo su questo aspetto. Un possibile motivo, come osservato da alcuni portatori di interessi tra cui i rappresentanti del settore e le autorità pubbliche consultate da RPA, risiede nella domanda molto limitata di intermediari del credito che offrono servizi transfrontalieri.

Per contro, uno dei principali vantaggi della MCD è il fatto che ha introdotto nuovi requisiti normativi minimi a livello UE per gli intermediari del credito. Ciò ha contribuito a creare una parità di condizioni tra i creditori e gli intermediari del credito e ha alzato l'asticella in termini di protezione dei consumatori con la fissazione di norme di qualità per la distribuzione e la fornitura di crediti ipotecari.

Prestiti ipotecari concessi da enti non creditizi

La direttiva stabilisce che gli Stati membri devono garantire che gli enti non creditizi siano sottoposti all'appropriata procedura di abilitazione, inclusa l'iscrizione dell'ente non creditizio in un registro, nonché a meccanismi di vigilanza da parte di un'autorità competente. La direttiva definisce gli enti non creditizi solo *come i creditori che non sono un ente creditizio*. Tale definizione potrebbe includere compagnie assicurative e altre istituzioni finanziarie come i fondi di investimento immobiliare, gli ausiliari finanziari quali gli agenti di borsa e il leasing finanziario.

[36] L'ABE fornisce un link ai registri nazionali disponibili.
[37] Austria, Belgio, Cechia, Germania, Francia, Ungheria, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Portogallo.
[38] 452 intermediari del credito registrati.

I dati disponibili (cfr. allegato) suggeriscono che la quota dei crediti ipotecari concessi da enti non creditizi rimane di portata limitata. I risultati dell'inchiesta tra i consumatori effettuata da RPA indicano che la percentuale dei consumatori in tutta l'UE che hanno ottenuto il loro credito ipotecario da un istituto non bancario non è cambiata dall'entrata in vigore della direttiva. Tuttavia nel 2017 circa il 35 % dei nuovi crediti ipotecari nei Paesi Bassi è stato erogato da fondi pensione, da assicuratori o da fondi ipotecari, il che indica un aumento rispetto al 2016. Anche l'Austria e il Belgio evidenziano livelli non trascurabili di attività, con il Belgio che sembra mostrare una tendenza ascendente (attualmente si attesta sopra il 10 %).

L'opinione della maggioranza dei portatori di interessi intervistati nello studio RPA era che la direttiva è adeguata allo scopo di vigilanza degli enti non creditizi. I portatori di interessi hanno indicato soprattutto che le stesse regole dovrebbero essere applicate a tutti i fornitori che operano nel mercato dei crediti ipotecari e che la direttiva sul credito ipotecario ha contribuito a garantire la parità di condizioni in questo settore.

Nella sua relazione del 2017[39], la BCE ha suggerito che il ruolo crescente degli enti non creditizi nel mercato dei crediti ipotecari abbia posto alcune sfide in termini di stabilità finanziaria. La relazione della BCE ha evidenziato che la crescente quota di mercato dei fornitori non bancari potrebbe limitare l'efficacia di alcune misure macroprudenziali applicate unicamente alle banche. Per esempio, un aumento della ponderazione del rischio applicata alle esposizioni in crediti ipotecari per il calcolo dei coefficienti patrimoniali delle banche, il cui scopo era quello di affrontare l'accumulo di vulnerabilità nel mercato dei crediti ipotecari, potrebbe determinare un aumento dei prestiti ipotecari da parte delle imprese di assicurazione e dei fondi pensione[40].

L'opinione predominante dei portatori di interessi consultati da RPA (associazioni di categoria e autorità competenti) è che le regole della MDC hanno contribuito a garantire la parità di condizioni in questo settore.

Applicazione delle norme

Gli Stati membri sono tenuti a stabilire norme riguardanti le sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni di attuazione nazionali (articolo 38) e a prevedere la composizione extragiudiziale di controversie tra consumatori e creditori e intermediari del credito (articolo 39).

La maggior parte dei portatori di interessi del settore e dei membri di FIN-NET[41] intervistati nello studio RPA ritiene che il livello di conformità alla MCD sia elevato. In linea con questa risultanza, i reclami ricevuti dalla Commissione riguardavano principalmente i crediti ipotecari concessi prima dell'entrata in vigore della direttiva. La conformità ha determinato un aumento della protezione dei consumatori, mentre il settore ha beneficiato soprattutto di un miglioramento delle condizioni di parità, di una maggiore chiarezza giuridica e di minori costi di contenzioso. Le autorità pubbliche hanno segnalato soprattutto che le modalità di pubblicazione delle sanzioni (articolo 38, paragrafo 2) nel loro Paese assicurano sufficiente

[39] Cfr. https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Idem.
[41] La rete per la risoluzione delle controversie nel settore finanziario è una rete di organizzazioni nazionali incaricate della risoluzione extragiudiziale dei reclami dei consumatori in materia di servizi finanziari.

trasparenza. Inoltre la nuova direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori rafforzerà ulteriormente la protezione dei consumatori.

Per contro, alcune organizzazioni rappresentative dei consumatori hanno suggerito che le autorità incaricate dell'applicazione della legge dovrebbero essere più proattive. Esse ritengono che la mancanza di un'applicazione completa della direttiva costituisca una barriera allo "sviluppo delle offerte transfrontaliere" e a un mercato unico dei crediti ipotecari.

Conclusione sugli aspetti del mercato unico

In conclusione la direttiva ha creato una maggiore parità di condizioni in tutti gli Stati membri, stabilendo requisiti minimi per i creditori e gli intermediari del credito in tutta l'UE.

Tuttavia non si è sviluppato un mercato unico dei crediti ipotecari su larga scala, né per i fornitori di mutui né per gli intermediari del credito. Persistono importanti barriere alla fornitura transfrontaliera di crediti ipotecari, perlopiù legate alle differenze nella normativa nazionale in aree al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva. La sovraregolamentazione delle disposizioni della MCD da parte degli Stati membri ha inoltre ostacolato le attività commerciali transfrontaliere. Sebbene esistano pochi dati sui prestiti concessi dagli enti non creditizi, la loro quota del mercato ipotecario sembra essere rimasta limitata, nonostante un leggero aumento in alcuni Stati membri (ad esempio Paesi Bassi e Belgio). L'accesso alle banche dati relative ai crediti da parte dei soggetti erogati non è discriminatorio, ma è ostacolato dal principio di reciprocità e dalle differenze nel contenuto delle banche dati relative ai crediti.

Un maggiore ricorso dei consumatori al diritto di cambiare mutuo ipotecario potrebbe generare ingenti risparmi per i consumatori e rafforzare al contempo la concorrenza nel mercato dei crediti ipotecari.

Quanto all'ambito di applicazione della direttiva, alcuni aspetti potrebbero essere divenuti superflui. In futuro le sfide potrebbero scaturire dalla crescente digitalizzazione. Il prestito tra pari (anche se attualmente poco comune per i crediti ipotecari) esibisce potenziale di crescita e richiederà un'ulteriore valutazione delle norme ad esso applicabili. Sembra esserci un margine di miglioramento per l'applicazione della MCD da parte delle autorità nazionali competenti, in particolare per quanto riguarda gli aspetti transfrontalieri.

2.3 Impatto sulla stabilità finanziaria

Decisioni inadeguate relativamente alla concessione e all'accensione di prestiti e, di conseguenza, l'inadempimento dei consumatori e il sovraindebitamento possono avere gravi conseguenze per questi individui e per la stabilità dell'intero sistema finanziario. Una relazione del CERS pubblicata nel 2019 sottolinea l'importanza dei mercati dei beni immobiliari residenziali e del credito ipotecario per la stabilità finanziaria[42]. I crolli dei mercati dei beni immobiliari residenziali sono una causa comune delle crisi bancarie e si verificano con relativa frequenza.

[42] CERS (2019): Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

I legislatori dell'UE hanno introdotto molteplici disposizioni nella MCD che hanno l'obiettivo di garantire la concessione e l'accensione responsabile di prestiti e di contribuire alla stabilità finanziaria. Tali disposizioni comprendono:

- una valutazione obbligatoria del merito creditizio fondata prevalentemente sulla capacità di rimborso anziché sul valore del credito ipotecario rispetto al valore del bene immobile residenziale o sul presunto aumento dei prezzi dei beni immobili (articolo 18, paragrafo 3), unitamente all'obbligo di evitare che i fornitori eroghino prestiti a consumatori che potrebbero non essere in grado di rimborsare il prestito (articolo 18, paragrafo 5, lettera a)) (cfr. sezione 2.1);
- l'obbligo di utilizzare standard affidabili per la valutazione dei beni immobili (articolo 19);
- obblighi in materia di prestiti in valuta estera (articolo 23) per garantire che i consumatori siano consapevoli del rischio che stanno assumendo (avvertenze) e che abbiano la possibilità di limitare la loro esposizione al rischio di cambio nel corso del mutuo ipotecario;
- l'obbligo di garantire che gli indici o i tassi di riferimento utilizzati per calcolare i mutui a tasso variabile siano chiari, accessibili, obiettivi e verificabili (articolo 24) e che i consumatori siano informati dei nomi degli indici di riferimento e dei loro amministratori e delle potenziali implicazioni per il consumatore (articolo 13, paragrafo 1, secondo comma)[43];
- nuove disposizioni per garantire che i creditori esercitino un ragionevole grado di tolleranza e compiano ragionevoli sforzi per risolvere la situazione con altri strumenti, prima di dare avvio a procedure di pignoramento (articolo 28) (cfr. sezione 2.1).

I portatori di interessi consultati per lo studio RPA hanno fornito opinioni contrastanti quando è stato chiesto loro in che misura la MCD abbia contribuito alla stabilità finanziaria. L'opinione predominante era che la massima priorità della direttiva fosse la protezione dei consumatori piuttosto che la stabilità finanziaria e che altri atti legislativi siano più adatti a disciplinare la stabilità del mercato (in particolare il regolamento sui requisiti patrimoniali e la direttiva sui requisiti patrimoniali). È stato anche asserito che la MCD sia servita solo a rafforzare la normativa esistente negli Stati membri.

Ciononostante i portatori di interessi hanno osservato che la direttiva ha contribuito a garantire la stabilità finanziaria impedendo ai consumatori di sottoscrivere crediti che non sarebbero stati in grado di rimborsare e armonizzando i requisiti tra i tipi di soggetti erogatori. I portatori di interessi hanno anche osservato che la direttiva ha aumentato la protezione degli interessi finanziari dei consumatori mediante la regolamentazione dell'attività degli intermediari del credito.

È stato peraltro rilevato che l'opzione per i consumatori di rimborsare anticipatamente il credito ipotecario ha motivato questi ultimi a ridurre il loro indebitamento e che questo produce un effetto a catena sulla stabilità del mercato.

Secondo le informazioni raccolte presso gli Stati membri[44] e presso altri portatori di interessi, nella maggior parte dei paesi i soggetti erogatori hanno smesso di offrire prestiti in valuta estera a seguito della MCD. Tali prestiti avevano creato notevoli pregiudizi per i consumatori

[43] Modificato dall'articolo 58 del regolamento (UE) 2016/1011 sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento.
[44] Consultazione del gruppo di esperti governativi in materia di servizi finanziari al dettaglio (GEGRFS).

prima dell'adozione della MCD (cfr. sezione 2.1). Tuttavia la crisi scatenata dalla pandemia di COVID-19 può rivelarsi un importante banco di prova dell'impatto della direttiva sulla stabilità finanziaria, in particolare per quanto riguarda la sua capacità di aiutare a evitare pignoramenti su larga scala con effetti dirompenti sui mercati immobiliari e sul settore finanziario.

Conclusione sugli aspetti della stabilità finanziaria

In conclusione i dati disponibili suggeriscono che i portatori di interessi non considerano la stabilità finanziaria come uno degli obiettivi principali della direttiva. Questa ha tuttavia consentito di evitare che i consumatori sottoscrivano crediti che non sarebbero in grado di rimborsare, ha offerto ai consumatori l'opportunità di ridurre il loro livello di indebitamento e ha limitato il rischio di cambio dei consumatori per quanto riguarda l'accesso ai prestiti in valuta estera, tutti fattori che dovrebbero contribuire a promuovere la stabilità finanziaria. La crisi scatenata dalla pandemia di COVID-19 potrebbe però mettere ulteriormente alla prova l'impatto della direttiva sulla stabilità finanziaria.

3. VIGILANZA SUI REGISTRI DEI CREDITI

Tutti gli Stati membri dispongono di banche dati/registri relativi ai crediti che sono generalmente consultati dai fornitori di mutui per valutare il merito creditizio del consumatore.

Tali banche dati relative ai crediti possono essere pubbliche o private, a seconda dello Stato membro. In alcuni Stati membri i registri dei crediti di proprietà privata e gestiti da privati raccolgono informazioni finanziarie dal settore bancario ma ottengono anche informazioni da altre organizzazioni dell'economia che erogano credito (ad esempio servizi pubblici, società di telecomunicazioni). In altri Stati membri i registri pubblici dei crediti, ospitati dalla banca centrale o dall'agenzia di vigilanza bancaria, raccolgono informazioni molto dettagliate sui prestiti sottoscritti dai consumatori, principalmente per fini di analisi statistica e di vigilanza economica. Alcuni registri pubblici dei crediti permettono alle banche di consultare la loro banca dati relativa ai crediti.

L'attività di queste banche dati o sistemi di informazione creditizia deve rispettare le (molteplici) prescrizioni giuridiche nazionali. Dato che il trattamento dei dati personali rientra tra le loro attività principali e vista la centralità del rischio coinvolto, tutte le banche dati relative ai crediti sono soggette alla vigilanza delle autorità nazionali di protezione dei dati per tutte le questioni riguardanti la conformità al GDPR e la normativa nazionale che lo specifica ulteriormente[45]. Ciò significa che questi enti sono sotto la stretta vigilanza delle autorità nazionali di protezione dei dati per quanto concerne le questioni relative all'applicazione dei diritti degli interessati e al principio di responsabilità, compresi gli obblighi di effettuare valutazioni d'impatto sulla protezione dei dati, di notificare le violazioni dei dati, di rispettare il principio della protezione dei dati fin dalla progettazione e di default e di designare i responsabili della protezione dei dati.

I sistemi di informazione creditizia sono pertanto già vigilati in tutti gli Stati membri e a livello dell'UE dalle autorità di protezione dei dati e dal Comitato europeo per la protezione dei dati per quanto riguarda lo svolgimento della loro attività di trattamento dei dati personali

[45] Cfr. articolo 51, paragrafo 1, del GDPR.

nell'ambito della MCD. Attualmente non sembra esservi la necessità di estendere tale vigilanza.

4. CONCLUSIONI

Sulla base dei dati disponibili, il riesame indica che la direttiva è stata efficace nell'aumentare il livello di protezione dei consumatori e che ha contribuito ad armonizzare le pratiche di prestito ipotecario tra gli Stati membri. Tuttavia il livello di protezione diverge ancora da un paese all'altro poiché la direttiva offre molte opzioni agli Stati membri. Esiste anche la necessità di garantire che le regole di protezione dei consumatori rimangano adeguate allo scopo a mano a mano che il mercato si sviluppa e che sorgono nuove sfide, in particolare derivate dalla digitalizzazione. Il processo di valutazione del merito creditizio potrebbe anche dover essere adattato per tenere il passo con i progressi nell'uso dell'intelligenza artificiale, in funzione anche degli sviluppi relativi alla recente proposta della Commissione sull'intelligenza artificiale, e con gli obiettivi della politica in materia di cambiamenti climatici e di ambiente.

La direttiva ha avuto un impatto limitato sulla creazione di un mercato unico per i mutui ipotecari, perlopiù per motivi che esulano dall'ambito di applicazione della MCD. Tuttavia la sovraregolamentazione della MCD da parte degli Stati membri può anche ostacolare il raggiungimento di questo obiettivo. Con la digitalizzazione dei servizi finanziari, l'attività transfrontaliera potrebbe aumentare nel prossimo futuro. Anche il prestito ipotecario tra pari esibisce potenziale di crescita e ha evidenziato la necessità di assicurare che le regole attuali rimangano adeguate a tale scopo. Vi è anche la possibilità di aumentare il livello di cambio di mutuo ipotecario da parte dei consumatori, che potrebbe potenzialmente tradursi in enormi benefici per i consumatori e, al contempo, aumentare la concorrenza e l'innovazione nel mercato.

Anche se i portatori di interessi non percepiscono che l'obiettivo principale della direttiva è la stabilità finanziaria, essa ha permesso ai consumatori di ricevere prestiti che sono in linea con la loro capacità finanziaria e che consentono di ridurre il loro livello di indebitamento. La crisi scatenata dalla pandemia di COVID-19 potrebbe però fornire ulteriori informazioni sul contributo della direttiva alla stabilità finanziaria.

Il presente riesame ha rilevato che i sistemi di informazione creditizia sono già soggetti a un adeguato livello di vigilanza da parte delle autorità nazionali di protezione dei dati e del Comitato europeo per la protezione dei dati per quanto riguarda lo svolgimento della loro attività di trattamento dei dati personali nell'ambito della MCD.