

III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 5 luglio 2011

relativo alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali

(CON/2011/58)

(2011/C 240/04)

Introduzione e base giuridica

Il 18 aprile 2011 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in merito ad una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali ⁽¹⁾ (di seguito la «proposta di direttiva»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto la proposta di direttiva contiene disposizioni che riguardano il contributo del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad una buona conduzione delle politiche relative alla stabilità del sistema finanziario, di cui all'articolo 127, paragrafo 5, del trattato. Conformemente al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

La BCE accoglie favorevolmente la proposta di direttiva, che è volta ad agevolare la creazione di un mercato interno ben funzionante e caratterizzato da un elevato livello di protezione dei consumatori nel settore dei contratti di credito relativi ad immobili residenziali. Dal punto di vista della stabilità finanziaria, la BCE sostiene le misure volte a garantire la concessione e accensione responsabile di mutui, e a ripristinare la fiducia dei consumatori. La BCE sostiene altresì le proposte relative al quadro normativo e, se del caso, di vigilanza, applicabile agli enti non creditizi che offrono i contratti di credito contemplati dalla proposta di direttiva e agli intermediari creditizi.

2. Prestiti in valuta estera

- 2.1. Uno dei problemi identificati dalla Commissione europea in relazione alla concessione irresponsabile di mutui nei mercati dei crediti ipotecari nell'Unione riguarda i prestiti denominati in una valuta estera contratti dai consumatori in tale valuta per beneficiare del tasso di interesse offerto, senza un'adeguata comprensione del rischio di cambio connesso ⁽²⁾.
- 2.2. Nel suo rapporto sulla stabilità finanziaria (*Financial Stability Review*), la BCE ha osservato nel 2010 che la recente crisi finanziaria ha messo in rilievo i potenziali rischi sistemici connessi con la larga diffusione dei prestiti in valuta estera in alcuni Stati membri e evidenziava la necessità di sorvegliare e affrontare il problema al fine di evitare un ulteriore incremento della quantità di prestiti in valuta estera ⁽³⁾. La BCE ha sottolineato che un elevato numero di prestiti in valuta estera a mutuatari senza

⁽¹⁾ COM(2011) 142 definitivo.

⁽²⁾ Si veda il considerando 4 della proposta di direttiva.

⁽³⁾ BCE, *Financial Stability Review*, giugno 2010, pag. 167.

copertura può rappresentare una significativa vulnerabilità in alcuni Stati membri, in quanto tali prestiti convertono un'esposizione diretta del sistema bancario al rischio di cambio in un rischio di credito ed espongono l'economia a significativi rischi macrofinanziari. Inoltre, un elevato livello di debito in valuta estera può restringere il margine di manovra per le misure di politica monetaria e la loro efficacia. Visti gli effetti collaterali negativi connessi ai prestiti in valuta estera, la BCE ha posto in rilievo l'importanza del fatto che i *policy-maker* adottino misure volte a evitare una proliferazione eccessiva di tali prestiti all'interno del sistema bancario ⁽⁴⁾.

- 2.3. In tale contesto, la BCE ha sottolineato che l'adozione di misure di politica regolamentare e di vigilanza può svolgere un ruolo importante nella mitigazione dei rischi derivanti dai prestiti in valuta estera ⁽⁵⁾. In linea generale, per limitare i prestiti in valuta estera, i *policy-maker* sono fortemente incoraggiati a creare un contesto operativo complessivo per gli operatori economici che favorisca l'assunzione di decisioni in maniera prudente ed informata da parte dei soggetti erogatori di mutui e dei mutuatari. Ciò implica il perseguimento di solide politiche macroeconomiche orientate alla stabilità e di politiche per il rafforzamento della cultura finanziaria, così come un'adeguata regolamentazione e vigilanza finanziaria ⁽⁶⁾. Al riguardo, la proposta di direttiva specifica le informazioni che devono essere fornite ai consumatori nel caso in cui un prestito venga concesso in una valuta diversa dalla valuta nazionale del mutuatario ⁽⁷⁾. La BCE ritiene che le informazioni fornite debbano anche comprendere una spiegazione dei rischi potenziali per i consumatori quando il credito è denominato in una valuta estera ⁽⁸⁾.

3. Accesso alle banche dati e ai registri pubblici dei crediti

- 3.1. Ai sensi della proposta di direttiva, ciascuno Stato membro dovrebbe garantire a tutti i creditori ⁽⁹⁾ l'accesso non discriminatorio alle banche dati utilizzate nello Stato membro in questione al fine di valutare il merito creditizio dei consumatori e di verificare che i consumatori rispettino i loro obblighi di credito per tutta la durata del contratto di credito. Inoltre, ai sensi della proposta di direttiva, alla Commissione sarebbe delegato il potere di definire criteri uniformi per la registrazione e condizioni uniformi per il trattamento dei dati relativi al credito da applicare alle banche dati, incluse le soglie di registrazione e definizioni concordate per i termini chiave usati da tali banche dati ⁽¹⁰⁾.
- 3.2. Su tali aspetti, a parte uno specifico suggerimento tecnico redazionale (si veda la modifica n. 1), la BCE desidera formulare le seguenti osservazioni in merito ai poteri delegati alla Commissione.
- 3.2.1. In primo luogo, le banche dati a cui si riferisce la proposta di direttiva comprendono banche dati gestite da credit bureau privati o da agenzie di valutazione del merito creditizio, nonché registri pubblici dei crediti e che servono, nei rispettivi Stati membri, a valutare il merito creditizio dei consumatori e a verificare che i consumatori rispettino gli obblighi di credito per tutta la durata del contratto di credito. In diversi Stati membri sono le banche centrali nazionali (BCN) che gestiscono i registri centrali dei crediti, alcuni dei quali servono a tali scopi. La BCE, che funge da catalizzatore in questo ambito ⁽¹¹⁾, è favorevole alla cooperazione, allo scambio di informazioni e all'armonizzazione delle definizioni e dei concetti tra i registri centrali dei crediti a livello transfrontaliero ⁽¹²⁾. Le ricorrenti turbolenze nel settore bancario e finanziario hanno evidenziato l'importanza dei registri centrali dei crediti nell'aiutare gli enti creditizi a controllare e gestire il rischio di credito in maniera efficiente consentendo loro l'accesso alle informazioni sull'indebitamento dei

⁽⁴⁾ Si veda al riguardo il parere della BCE CON/2010/62, del 4 agosto 2010, sulle modifiche a varie leggi in materia di riduzione degli squilibri finanziari, paragrafo 3.1.1. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito Internet della BCE all'indirizzo <http://www.ecb.europa.eu>

⁽⁵⁾ Cfr. nota 3.

⁽⁶⁾ Parere della BCE CON/2010/62, del 4 agosto 2010, sulle modifiche a varie leggi in materia di riduzione degli squilibri finanziari, paragrafo 3.1.2.

⁽⁷⁾ Ad esempio, la formula utilizzata per calcolare i differenziali dei tassi di cambio e la frequenza del loro adeguamento o esempi numerici che illustrino come le variazioni del tasso di cambio possono incidere sull'importo delle rate (si veda l'allegato II della proposta di direttiva, «Prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS)», e in particolare la parte B, sezione 2, punto 2, e sezione 5).

⁽⁸⁾ Articolo 9, paragrafo 1, lettera f), della proposta di direttiva.

⁽⁹⁾ Nel contesto della proposta di direttiva questa nozione comprende sia gli enti creditizi sia gli enti non creditizi che offrono contratti relativi ad immobili residenziali.

⁽¹⁰⁾ Articolo 16, paragrafo 2, della proposta di direttiva.

⁽¹¹⁾ Si veda il Protocollo d'intesa sullo scambio di informazioni tra registri centrali nazionali dei crediti al fine della trasmissione alle istituzioni segnalanti (*Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among national central credit registers for the purpose of passing it on to reporting institutions*) («MoU»), aprile 2010, pagg. 1-18.

⁽¹²⁾ Si veda il parere della BCE CON/2001/12, del 31 maggio 2001, su richiesta del Ministero dell'economia spagnolo su un progetto di legge che introduce modifiche a norme regolatrici del mercato finanziario spagnolo.

mutuatari. I registri centrali dei crediti sono utili per l'esercizio della vigilanza prudenziale, del compito delle banche centrali di contribuire alla stabilità del sistema finanziario, nonché a fini statistici. Lo sviluppo di sinergie transfrontaliere tra i registri centrali dei crediti dovrebbe altresì contribuire ad assicurare ai creditori un adeguato accesso ai registri centrali dei crediti.

- 3.2.2. In secondo luogo, la BCE sostiene l'approccio proposto di delegare alla Commissione il potere di definire criteri uniformi per la registrazione del credito e condizioni uniformi per il trattamento dei dati relativi al credito da applicare alle banche dati con l'obiettivo di favorire l'armonizzazione delle regole in questo ambito. Per garantire che i dati prodotti siano armonizzati e accessibili ai fini della condivisione a livello transfrontaliero, le condizioni per il trattamento dei dati e i criteri per la registrazione del credito esigerebbero l'identificazione di un nucleo centrale di caratteristiche, codici identificativi comuni e una definizione comune dei concetti sottostanti e del contenuto dei dati. Inoltre, si dovrebbero prendere in considerazione le questioni concernenti la riservatezza e la protezione dei dati, così come gli aspetti relativi alla interoperabilità delle banche dati nazionali. La BCE ritiene altresì che i criteri uniformi per la registrazione del credito dovrebbero essere intesi come requisiti minimi, che consentono ai credit bureau privati o alle agenzie di valutazione del merito creditizio e ai registri pubblici dei crediti, nel contesto dei propri obiettivi e modelli economici, di raccogliere informazioni supplementari su tali crediti ove opportuno.
- 3.2.3. In terzo luogo, in considerazione delle loro rispettive attribuzioni e competenze in questo campo, la BCE raccomanda di stabilire una stretta cooperazione con l'Autorità bancaria europea (EBA), la BCE e le banche centrali del SEBC che gestiscono le suddette banche dati. Per ragioni di coerenza e completezza, la BCE raccomanda altresì di delegare alla Commissione poteri equivalenti nell'ambito delle banche dati di cui all'articolo 9 della 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⁽¹³⁾, in relazione ai contratti di credito con i consumatori. Qualora il legislatore decida di non delegare poteri alla Commissione, la BCE raccomanda, assumendo come base lavori già intrapresi⁽¹⁴⁾, di esaminare la possibilità di un'ulteriore armonizzazione delle norme e delle prassi a livello dell'Unione, tenendo altresì conto delle raccomandazioni dei consessi internazionali, ad esempio in relazione all'efficace sorveglianza dei sistemi di informazioni creditizie⁽¹⁵⁾.

4. Altre osservazioni tecniche

Diversamente dalla direttiva 2008/48/CE⁽¹⁶⁾ o dalla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori⁽¹⁷⁾, la proposta di direttiva non prevede un diritto di recesso armonizzato per i consumatori in tutta l'Unione. Vista l'importanza degli impegni finanziari assunti dai consumatori con i contratti di credito relativi ad immobili residenziali e al fine di contribuire alla stabilità finanziaria e alla concessione e accensione responsabile dei mutui, la BCE raccomanda di esaminare, già nel corso della procedura legislativa in corso, la necessità di introdurre delle disposizioni sul diritto di recesso nella proposta di direttiva⁽¹⁸⁾.

Laddove la BCE raccomanda che la proposta di direttiva sia modificata, proposte redazionali specifiche sono contenute a tal fine nell'allegato, accompagnate da note esplicative.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 5 luglio 2011

Il presidente della BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽¹³⁾ GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66.

⁽¹⁴⁾ Si veda la relazione del Gruppo di esperti sui profili dei creditori (*Report of the Expert Group on Credit Histories*), DG Mercato interno e servizi, maggio 2009, disponibile sul sito Internet della Commissione all'indirizzo <http://ec.europa.eu>

⁽¹⁵⁾ Si veda, ad esempio, la relazione della Banca mondiale sulle informazioni creditizie di marzo 2011, disponibile sul sito Internet della Banca mondiale all'indirizzo <http://siteresources.worldbank.org> (pagg. 8, 25 e 53-59) o la relazione del *Financial Stability Board* sulla valutazione tra pari, (*Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices*), 17 marzo 2011, disponibile sul sito Internet del *Financial Stability Board* all'indirizzo <http://www.financialstabilityboard.org>

⁽¹⁶⁾ Articolo 14 della direttiva 2008/48/CE.

⁽¹⁷⁾ COM(2008) 614 definitivo. Il risultato della prima lettura del Parlamento europeo è disponibile sul sito Internet del Consiglio all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ La Commissione suggerisce di intraprendere una valutazione della necessità di introdurre diritti e obblighi rispetto alla fase post-contrattuale dei contratti di credito in occasione della revisione della futura direttiva (si veda articolo 31, lettera f), della proposta di direttiva).

ALLEGATO

Proposte redazionali

Testo proposto dalla Commissione	Modifiche proposte dalla BCE ⁽¹⁾
Modifica n. 1 Articolo 16, paragrafi 1 e 2	
<p>«1. Ciascuno Stato membro garantisce a tutti i creditori l'accesso non discriminatorio alle banche dati utilizzate nello Stato membro in questione per valutare il merito creditizio dei consumatori e per verificare che i consumatori rispettino gli obblighi di credito per tutta la durata del contratto di credito. Tali banche dati comprendono banche dati gestite da <i>credit bureau</i> privati o da agenzie di valutazione del merito creditizio, nonché registri pubblici dei crediti.</p> <p>2. Ai sensi dell'articolo 26 e subordinatamente alle condizioni di cui agli articoli 27 e 28, alla Commissione è delegato il potere di definire criteri uniformi per la registrazione del credito e condizioni uniformi per il trattamento dei dati relativi al credito, da applicare alle banche dati di cui al paragrafo 1 del presente articolo.</p> <p>In particolare, tali atti delegati definiscono le soglie di registrazione da applicare alle banche dati e prevedono definizioni concordate per i termini chiave usati da tali banche dati.»</p>	<p>«1. Ciascuno Stato membro garantisce a tutti degli altri Stati membri l'accesso non discriminatorio alle banche dati utilizzate nello Stato membro in questione per valutare il merito creditizio dei consumatori e per verificare che i consumatori rispettino gli obblighi di credito per tutta la durata del contratto di credito. Tali banche dati comprendono banche dati gestite da <i>credit bureau</i> privati o da agenzie di valutazione del merito creditizio, nonché registri pubblici dei crediti gestiti da banche centrali o da altre autorità pubbliche.</p> <p>2. Ai sensi dell'articolo 26 e subordinatamente alle condizioni di cui agli articoli 27 e 28, alla Commissione è delegato il potere di definire, di concerto con l'EBA, la BCE e le banche centrali del Sistema europeo di banche centrali che gestiscono le banche dati di cui al paragrafo 1 del presente articolo, criteri uniformi per la registrazione del credito e condizioni uniformi per il trattamento dei dati relativi al credito, da applicare alle suddetto banche dati di cui al paragrafo 1 del presente articolo.</p> <p>In particolare, tali atti delegati definiscono le soglie di registrazione da applicare alle banche dati e prevedono definizioni concordate per i termini chiave usati da tali banche dati.»</p>

Nota esplicativa

La BCE suggerisce, coerentemente con la direttiva 2008/48/CE, di fare riferimento nella proposta di direttiva ai «creditori degli altri Stati membri». Inoltre, l'obiettivo delle modifiche proposte al secondo paragrafo dell'articolo 16 è di chiarire che: a) un certo numero di registri pubblici dei crediti è gestito da banche centrali o da altre autorità pubbliche; e b) la Commissione beneficerebbe delle competenze dell'EBA, della BCE e delle BCN interessate del SEBC per la preparazione dei progetti di atti delegati in questo campo.

Modifica n. 2

Articolo 9, paragrafo 1, lettera f)

«f) l'indicazione della/e valuta/e nella/e quale/i i crediti sono disponibili, compresa una spiegazione delle implicazioni per il consumatore quando il credito è denominato in una valuta estera;»	«f) l'indicazione della/e valuta/e nella/e quale/i i crediti sono disponibili, compresa una spiegazione delle implicazioni e dei rischi potenziali per il consumatore quando il credito è denominato in una valuta estera;»
---	---

Nota esplicativa

Le informazioni generali concernenti i contratti di credito dovrebbero altresì comprendere informazioni sui rischi potenziali che si incorrono quando il prestito è denominato in una valuta estera, come ad esempio l'impatto delle variazioni del tasso di cambio considerato.

Modifica n. 3

Articolo 10, paragrafo 1, lettera c)

«c) qualora agisca in qualità di intermediario del credito vincolato, si identifica come tale e, su richiesta del consumatore, fornisce il/i nome/i del/i creditore/i per il quale opera;»	«c) qualora agisca in qualità di intermediario del credito vincolato, si identifica come tale e, su richiesta del consumatore , fornisce il/i nome/i del/i creditore/i per il quale opera;»
--	--

Nota esplicativa

Per ragioni di trasparenza, queste informazioni dovrebbero essere fornite al consumatore in tutti i casi.

Testo proposto dalla Commissione	Modifiche proposte dalla BCE ⁽¹⁾
----------------------------------	---

Modifica n. 4

Articolo 13, paragrafo 1

«1. Gli Stati membri provvedono affinché il creditore informi il consumatore di eventuali modifiche del tasso debitore dandone comunicazione su supporto cartaceo o altro supporto durevole prima dell'entrata in vigore della modifica. L'informazione comprende l'importo dei rimborsi da effettuare dopo l'entrata in vigore del nuovo tasso debitore e, se il numero o la frequenza dei pagamenti sono modificati, i relativi dettagli.»	«1. Gli Stati membri provvedono affinché il creditore informi il consumatore di eventuali modifiche del tasso debitore dandone comunicazione su supporto cartaceo o altro supporto durevole, di norma almeno un mese prima dell'entrata in vigore della modifica. L'informazione comprende l'importo dei rimborsi da effettuare dopo l'entrata in vigore del nuovo tasso debitore e, se il numero o la frequenza dei pagamenti sono modificati, i relativi dettagli.»
--	--

Nota esplicativa

È importante fornire con sufficiente anticipo al consumatore informazioni sulle variazioni del tasso degli interessi passivi.

Modifica n. 5

Allegato II, parte B, sezione 6, punto 4)

«[...] Il creditore specifica anche: (1) dove opportuno, i limiti massimi o minimi applicabili; (2) un esempio di come l'importo della rata varierebbe se il tasso di interesse aumentasse o diminuisse dell'1 % o, qualora ciò fosse più realistico in relazione alla portata delle normali variazioni del tasso di interesse, di una percentuale superiore e (3) se esiste un limite massimo, l'importo della rata nello scenario più sfavorevole.»	«[...] Il creditore specifica anche: (1) dove opportuno, i limiti massimi o minimi applicabili; (2) un esempio di come l'importo della rata varierebbe se il tasso di interesse aumentasse o diminuisse di 2 di 1-2 punti percentuali o più , qualora ciò fosse più realistico in relazione alla portata delle normali variazioni del tasso di interesse, di una percentuale superiore e (3) se esiste un limite massimo, l'importo della rata nello scenario più sfavorevole.»
---	---

Nota esplicativa

La durata di un contratto di credito relativo a immobili residenziali può essere di diversi decenni. Di conseguenza, sussiste un'alta probabilità che nel corso di tale periodo i tassi di interesse aumentino di più di 1 punto percentuale. Se un contratto di credito è concluso in un periodo con bassi tassi di interesse, tale aumento è quasi certo. I mutuatari dovrebbero ricevere informazioni sufficienti a consentire loro di comprendere l'impatto di un eventuale aumento del tasso di interesse. In tal senso, una variazione di 1 punto percentuale è assai indulgente nel valutare l'impatto delle variazioni del tasso di interesse sulle rate. In questo contesto, un aumento di 2 punti percentuali fornirebbe un quadro migliore di come gli aumenti del tasso di interesse inciderebbero sulle rate.

⁽¹⁾ Il grassetto nel corpo del testo indica le parti di testo che la BCE propone di aggiungere. Il carattere barrato nel corpo del testo indica le parti di testo che la BCE propone di eliminare.