

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai crediti al consumo

[COM(2021) 347 final — 2021/0171 (COD)]

(2022/C 105/14)

Relatore: **Bogdan PREDA**

Consultazione	Parlamento europeo, 8.7.2021 Consiglio, 14/07/2021
Base giuridica	Articolo 114, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	30.9.2021
Adozione in sessione plenaria	21.10.2021
Sessione plenaria n.	564
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astensioni)	159/5/16

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore questo aggiornamento della normativa in materia di prestiti ai consumatori, ma sottolinea che vi sono ancora degli ambiti in cui la direttiva proposta dovrebbe essere più ambiziosa o non garantisce il corretto equilibrio tra gli obiettivi che si prefigge e le soluzioni che propone. Inoltre, il CESE ritiene che le soluzioni previste dalla direttiva debbano concentrarsi maggiormente sull'impatto della digitalizzazione, sul maggior uso dei dispositivi digitali e sull'erogazione di prestiti «verdi» ai consumatori per aiutare questi ultimi a effettuare acquisti più sostenibili.

1.2. Il CESE apprezza gli sforzi della Commissione europea volti a incoraggiare le campagne di educazione finanziaria e/o alfabetizzazione digitale, in quanto tali iniziative possono solo apportare benefici ai consumatori e agli erogatori di prestiti.

1.3. Il CESE osserva che, dai dati relativi all'origine del sovraindebitamento, emerge che l'introduzione di massimali ai costi di un prestito, al fine di evitare prassi creditizie estreme, apporta benefici tangibili ai consumatori vulnerabili, purché il massimale sia correttamente calibrato dopo un'attenta analisi del mercato e del potenziale impatto ulteriore; e che, pertanto, la direttiva relativa ai crediti al consumo dovrebbe fornire agli Stati membri una metodologia chiara e armonizzata di cui tenere conto al fine di applicare tali massimali per prevenire e scoraggiare pratiche estreme capaci di indurre a indebitamenti eccessivi. Una siffatta metodologia armonizzata, inoltre, garantirebbe parità di condizioni tra erogatori di prestito di paesi diversi.

1.4. Il CESE ritiene utile che venga precisato ulteriormente l'obbligo, per tutti gli erogatori di prestiti, di effettuare una valutazione approfondita del merito creditizio dei consumatori. A tale riguardo, il CESE condivide l'approccio della Commissione per quanto riguarda il tipo di dati da utilizzare nella valutazione del merito creditizio, compresa l'eccezione relativa ai dati personali sensibili come quelli sanitari, data la grande importanza di garantire un approccio equilibrato nell'ambito del processo. Tuttavia, è della massima importanza che nella direttiva si sottolinei che nemmeno una valutazione approfondita del merito creditizio può garantire il rimborso del prestito.

1.5. Il CESE ritiene che il testo della direttiva proposta debba essere rivisto in modo da garantire parità di trattamento a tutti gli erogatori di prestiti, dal processo di autorizzazione/concessione fino ai regolamenti/obblighi operativi, così da garantire a tutti parità di condizioni di concorrenza.

1.6. Il CESE reputa che la Commissione debba analizzare ulteriormente gli obblighi relativi alle informazioni precontrattuali, in modo da trovare il giusto equilibrio tra la necessità e la pertinenza delle informazioni per i consumatori e la massima flessibilità ed efficienza del modo di presentarle, tenendo conto anche della digitalizzazione dell'intero processo.

1.7. Il CESE raccomanda alla Commissione di rendere più chiaro il testo della direttiva proposta per quanto riguarda il rimborso anticipato.

2. Introduzione

2.1 Il presente parere riguarda la direttiva proposta dalla Commissione europea in materia di crediti al consumo (in prosieguo anche solo «la direttiva»), che abroga la direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾ relativa ai contratti di credito ai consumatori.

2.2 Come indicato nella relazione alla proposta della Commissione, la necessità della nuova direttiva è giustificata dal fatto che, dal 2008 a questa parte, la digitalizzazione si è estesa e ha profondamente mutato sia le abitudini di prestito (introducendo ad esempio nuovi modi per divulgare le informazioni in formato digitale e valutare il merito creditizio dei consumatori adoperando sistemi decisionali automatizzati e dati diversi da quelli tradizionali) sia il profilo degli erogatori di prestiti. Inoltre, nel contesto della crisi indotta dalla pandemia di COVID-19, si rende ormai necessario offrire strumenti legislativi che allevino gli oneri finanziari per i cittadini e le famiglie più vulnerabili dal punto di vista finanziario.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di aggiornare il quadro giuridico in materia di crediti al consumo, considerate l'indubbia evoluzione del mercato dal 2008 a questa parte e l'insufficienza delle attuali disposizioni a coprire adeguatamente tutti i tipi di operatori e/o prodotti, il che significa che esistono ambiti in cui manca una tutela adeguata dei consumatori o in cui le norme esistenti possono essere migliorate.

3.2 Il CESE ritiene che i due obiettivi principali che la direttiva è intesa a perseguire — ossia i) ridurre il danno per i consumatori che contraggono prestiti in un mercato in evoluzione e ii) agevolare l'erogazione transfrontaliera di credito al consumo e la competitività del mercato interno — siano strettamente interconnessi e siano essenziali per garantire un livello adeguato di copertura e un'applicazione uniforme della direttiva stessa. Ad esempio, è necessario che la proposta di imporre massimali obbligatori per i costi del credito al consumo sia ulteriormente precisata nei dettagli e armonizzata nella direttiva sui crediti al consumo, introducendo una metodologia chiara. Questo si rende necessario per assicurare un livello uniforme di protezione ai consumatori, impedendo concretamente non solo prassi creditizie irresponsabili in ogni paese dell'UE ma anche lo sviluppo di prodotti di credito al consumo a tassi usurari o con costi eccessivi, che in molti casi sono rivolti ai consumatori più vulnerabili e possono condurre a situazioni di eccessivo indebitamento. Una siffatta metodologia armonizzata è inoltre necessaria per assicurare parità di condizioni tra erogatori di prestito di paesi diversi.

3.3 L'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva e il chiarimento delle definizioni di diversi termini in essa contenuti possono solo apportare vantaggi sia ai consumatori che agli erogatori di prestiti, oltre ad offrire maggiore chiarezza sui rispettivi diritti ed obblighi. Inoltre, secondo il CESE, la proposta di introdurre l'obbligo per gli Stati membri di fornire servizi indipendenti di consulenza in materia di debito ai consumatori indebitati oltre misura o ad altri consumatori vulnerabili dovrebbe aiutare anche i consumatori in situazioni difficili. Il CESE suggerisce inoltre che la direttiva dovrebbe incoraggiare gli erogatori di prestiti ad adottare politiche che facilitino l'individuazione precoce delle difficoltà finanziarie e dovrebbe altresì contenere disposizioni sulle misure di tolleranza. Entrambe queste azioni varrebbero a evitare situazioni di sovraindebitamento e a incoraggiare i creditori a trovare soluzioni per i mutuatari in difficoltà.

3.4 Il CESE apprezza gli sforzi della Commissione volti a incoraggiare iniziative di educazione finanziaria e/o alfabetizzazione digitale sì da assicurarsi che i consumatori comprendano correttamente i prodotti di credito e i rischi assunti al momento di contrarre un prestito, in quanto si tratta del metodo più efficace per mantenerne la solidità finanziaria. A tale riguardo, il CESE ritiene che le disposizioni della direttiva relative alla comunicazione tra erogatori di prestiti e consumatori, in tutte le fasi del loro rapporto, vadano adeguate al fine di tener conto della transizione digitale e del maggior uso di dispositivi digitali.

3.5 Il CESE apprezza inoltre gli sforzi della Commissione volti a stabilire norme chiare in materia di servizi di consulenza finanziaria riguardo ai contratti di prestito, ma apprezzerrebbe altresì una prospettiva giuridica chiara in merito ai modi in cui tali servizi possono essere offerti.

3.6 Il CESE accoglie con favore l'iniziativa di precisare ulteriormente l'obbligo, per tutti i creditori, di effettuare una valutazione approfondita del merito creditizio dei consumatori onde verificare se questi possano rimborsare i prestiti in questione e se le loro esigenze di finanziamento siano tutelate, evitando nel contempo pratiche di prestito irresponsabili e l'indebitamento eccessivo. Tuttavia, la Commissione dovrebbe tenere presente che le nuove norme non possono e non devono trasferire agli erogatori dei prestiti la responsabilità per l'effettiva esecuzione dei pagamenti da parte dei consumatori, dato che questi ultimi devono fare il possibile per adempiere i propri obblighi di rimborso del debito e per

⁽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 (GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66).

gestire con prudenza le proprie spese. Il CESE invita la Commissione ad analizzare ulteriormente il testo della direttiva, in modo da chiarire che nemmeno una valutazione approfondita del merito creditizio costituisce una garanzia per il rimborso del prestito. Inoltre, al fine di garantire un'adeguata tutela dei consumatori, il CESE invita la Commissione a precisare ulteriormente le situazioni in cui, in circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli erogatori di prestiti hanno la facoltà — anche se in nessun caso l'obbligo — di concedere prestiti ai consumatori malgrado l'esito negativo della valutazione del merito creditizio.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il CESE invita la Commissione ad esaminare ulteriormente alcune delle nuove definizioni contenute nella direttiva in modo tale da assicurare la chiarezza del testo. Ad esempio, la definizione di «creditore» dovrebbe essere rivista, al fine di garantire che tutte le imprese erogatrici di prestiti rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva e siano soggette alla stessa vigilanza e alle stesse autorizzazioni quando svolgono lo stesso tipo di attività. Inoltre, allo scopo di garantire condizioni di parità e offrire effettivamente ai consumatori lo stesso livello di tutela, tutti gli erogatori di prestiti, quale che sia il loro status giuridico societario, dovrebbero applicare le stesse norme ed essere soggetti agli stessi obblighi, compresi quelli in materia di informazione, salvo per i prestiti erogati senza commissioni e interessi, purché siano rispettate tutte le disposizioni relative alla protezione dei consumatori.

4.2 Per quanto concerne gli obblighi derivanti dall'attività di credito al consumo, la direttiva dovrebbe essere più ambiziosa, stabilendo che per l'esercizio di tale attività creditizia è necessaria un'autorizzazione o licenza da parte dell'autorità competente, in modo da garantire un'adeguata protezione dei consumatori, un controllo efficace e condizioni di parità in materia di credito al consumo. Il regime attualmente proposto, pur non essendo affatto chiaro, sembra un ibrido tra un'autorizzazione e una registrazione.

4.3 Per quanto riguarda la disposizione specifica sulla conversione in valuta nazionale degli importi dei prestiti espressi in euro (articolo 4 della direttiva proposta), il CESE invita la Commissione a rivederne ulteriormente il testo al fine di chiarirne l'applicabilità. La soluzione proposta, infatti, oltre a non essere allineata all'articolo 23 della direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²⁾ in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali, manca di chiarezza circa l'intento perseguito, la concreta applicabilità e il metodo effettivamente proposto per la conversione.

4.4 Per quanto concerne il principio di non discriminazione (articolo 6 della direttiva proposta), il CESE teme che possa essere molto difficile attuarlo, e ciò per una serie di motivi riconducibili principalmente alla diversità dei requisiti posti a livello nazionale e alla difficoltà di ottenere tutte le verifiche necessarie nell'ambito del processo di valutazione del merito creditizio. Per quanto riguarda l'accesso alle banche dati, il CESE teme che, in determinate circostanze, l'accesso diretto alle banche dati di altri Stati membri possa risultare impraticabile o antieconomico per i creditori, anche qui per tutta una serie di motivi (ad esempio, la scarsità della domanda di credito transfrontaliero, la diversità dei requisiti posti a livello nazionale e la difficoltà di ottenere tutte le verifiche nell'ambito del processo di valutazione del merito creditizio). Il CESE invita pertanto la Commissione ad esaminare ulteriormente il suddetto principio, prendendo tra l'altro in considerazione anche la possibilità di un accesso indiretto a tali banche dati: ad esempio, gli erogatori di prestiti potrebbero richiedere la documentazione necessaria per la valutazione del merito creditizio attraverso la propria banca dati locale o le autorità fiscali locali.

4.5 Per quanto concerne le banche dati nazionali contenenti le informazioni oggetto di segnalazione, il CESE osserva che il trattamento dei dati sul credito durante la pandemia di COVID-19 o in qualsiasi altra analoga situazione eccezionale rischierebbe di incidere sull'integrità del sistema di segnalazione creditizia e, in ultima analisi, sull'erogazione di credito al consumo. Il CESE invita pertanto la Commissione a far sì che la direttiva sottolinei l'importanza di continuare a garantire anche in tempi di crisi, così come in quelli normali, la piena condivisione delle informazioni creditizie, compresa la comunicazione dei dati relativi ai mancati pagamenti e alle proroghe di pagamento. Inoltre, in linea con gli orientamenti dell'Autorità bancaria europea in materia di concessione dei prestiti, il CESE raccomanda alla Commissione di specificare che le banche dati di segnalazione dovrebbero contenere informazioni sul comportamento dei consumatori quantomeno in relazione al rimborso dei prestiti derivanti dai contratti in corso, compresi gli eventuali arretrati.

4.6 Il CESE apprezza gli sforzi compiuti dalla Commissione per rendere le informazioni precontrattuali più accessibili ai consumatori. Tuttavia, secondo il CESE, la soluzione adeguata non dovrebbe consistere nel creare un documento aggiuntivo, quale è il Prospetto europeo di base relativo al credito ai consumatori. Ciò, infatti, potrebbe comportare un onere supplementare sia per i consumatori che per i creditori e risultare persino fuorviante per questi ultimi, i quali potrebbero limitare la loro analisi alle sole informazioni fornite nel Prospetto, senza tenere adeguatamente conto di tutte le altre informazioni contenute nel modulo relativo alle «Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori» (SECCIF). Considerata la necessità di adeguarsi ai nuovi metodi digitali, una soluzione migliore consisterebbe nel prendere in

(²) 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).

considerazione una semplificazione del processo di creazione (e conduzione) del rapporto con i consumatori, prevedendo tra l'altro modalità digitali specifiche per adempiere all'obbligo di fornire il SECCIF.

4.7 Per quanto concerne la deroga alle regole in materia di pratiche di commercializzazione abbinata e aggregata in relazione ai conti di pagamento o di risparmio, è assai dubbio se sia davvero nell'interesse del consumatore limitare tale deroga ai conti aperti o tenuti all'unico scopo di rispettare gli obblighi legati al prestito. In base al testo proposto, gli erogatori dei prestiti dovrebbero vietare ai consumatori di utilizzare i conti in questione per scopi personali che esulino dagli obblighi correlati al prestito contratto. Il CESE concorda sull'opportunità di impedire che il consumatore sia costretto ad aprire un conto non necessario per la concessione e/o il rimborso del prestito, ma reputa che un conto siffatto, una volta aperto, debba essere utilizzato dal consumatore come ritiene opportuno.

4.8 Per quanto riguarda i diritti dei consumatori nei casi in cui la valutazione del merito creditizio comporti il ricorso alla profilazione o ad altro trattamento automatizzato di dati personali, il CESE ritiene che la soluzione proposta rischi di compromettere la capacità degli istituti finanziari di stabilire condizioni di valutazione in linea con la loro propensione al rischio, riducendo in tal modo la flessibilità del processo. Secondo il CESE, l'intero paragrafo 6 dell'articolo 18 dovrebbe essere riformulato in linea con i requisiti del regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD), il che significa che il consumatore gode dei diritti attribuiti dall'RGPD quando la valutazione del merito creditizio è effettuata esclusivamente in modo automatico e produce effetti nei confronti di un privato.

4.9 Il CESE ritiene che il rimborso anticipato dei prestiti sia una disposizione centrale della direttiva, in quanto mira a promuovere la competitività del mercato e a incidere sulle situazioni di sovraindebitamento; ed apprezza pertanto gli obiettivi generali della proposta. Nondimeno, il CESE sottolinea la necessità di rivedere il testo della direttiva al fine di i) agevolare realmente l'esercizio di questo diritto dei consumatori e di ii) evitare, per il futuro, l'insorgere delle controversie già verificatesi in merito alla definizione dell'espressione «tutti i costi».

4.10 Il CESE osserva che, dai dati relativi all'origine del sovraindebitamento, emerge che l'introduzione di massimali ai costi di un prestito, al fine di evitare prassi creditizie estreme, apporta benefici tangibili ai consumatori vulnerabili, purché il massimale sia correttamente calibrato dopo un'attenta analisi del mercato e dell'impatto potenziale; un approccio di questo tipo dovrebbe valere a garantire che le nuove misure siano effettivamente vantaggiose per i consumatori evitando nel contempo di produrre l'effetto opposto.

4.11 In linea con la direttiva più recente sul fronte della protezione dei consumatori, l'articolo 44 della direttiva proposta specifica che gli Stati membri devono introdurre nel rispettivo diritto nazionale sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per i casi di violazione delle norme nazionali di recepimento della direttiva stessa. Il CESE accoglie con favore tale disposizione, ma chiede alla Commissione di indicare nella direttiva che le sanzioni amministrative non pregiudicano il diritto dei consumatori di ottenere, a seconda dei casi, un indennizzo o un risarcimento.

Bruxelles, 21 ottobre 2021

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

ALLEGATO

Qui di seguito si riportano gli emendamenti al parere della sezione che, benché accolti dall'Assemblea, hanno ottenuto un numero di voti contrari pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

EMENDAMENTO 2**Presentato da:**

TEDER Reet

INT/956 — Contratti di credito ai consumatori**Punto 4.1**

Modificare come segue:

Parere della sezione	Emendamento
<p>Il CESE invita la Commissione ad esaminare ulteriormente alcune delle nuove definizioni contenute nella direttiva in modo tale da assicurare la chiarezza del testo. Ad esempio, la definizione di «creditore» dovrebbe essere rivista, al fine di garantire che tutte le imprese erogatrici di prestiti rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva e siano soggette alla stessa vigilanza e alle stesse autorizzazioni quando svolgono lo stesso tipo di attività. Inoltre, allo scopo di garantire condizioni di parità e offrire effettivamente ai consumatori lo stesso livello di tutela, tutti gli erogatori di prestiti, quale che sia il loro status giuridico societario, dovrebbero applicare le stesse norme ed essere soggetti agli stessi obblighi, compresi quelli in materia di informazione.</p>	<p>Il CESE invita la Commissione ad esaminare ulteriormente alcune delle nuove definizioni contenute nella direttiva in modo tale da assicurare la chiarezza del testo. Ad esempio, la definizione di «creditore» dovrebbe essere rivista, al fine di garantire che tutte le imprese erogatrici di prestiti rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva e siano soggette alla stessa vigilanza e alle stesse autorizzazioni quando svolgono lo stesso tipo di attività. Inoltre, allo scopo di garantire condizioni di parità e offrire effettivamente ai consumatori lo stesso livello di tutela, tutti gli erogatori di prestiti, quale che sia il loro status giuridico societario, dovrebbero applicare le stesse norme ed essere soggetti agli stessi obblighi, compresi quelli in materia di informazione, salvo per i prestiti erogati senza commissioni e interessi, purché siano rispettate tutte le disposizioni relative alla protezione dei consumatori.</p>

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 88

Voti contrari: 79

Astensioni: 21

COMPROMESSO RELATIVO ALL'EMENDAMENTO 3**Presentato da:**

PREDA Bogdan

INT/956 — Contratti di credito ai consumatori

Punto 4.10

Parere della sezione	Compromesso
<p>Il CESE osserva che, dai dati relativi all'origine del sovraindebitamento, emerge chiaramente che l'applicazione di massimali ai costi di un prestito apporta benefici tangibili ai consumatori, e in particolare a quelli vulnerabili.</p>	<p>Il CESE osserva che, dai dati relativi all'origine del sovraindebitamento, emerge che l'introduzione di massimali ai costi di un prestito, al fine di evitare prassi creditizie estreme, apporta benefici tangibili ai consumatori vulnerabili, purché il massimale sia correttamente calibrato dopo un'attenta analisi del mercato e dell'impatto potenziale. Un approccio di questo tipo dovrebbe valere a garantire che le nuove misure siano effettivamente vantaggiose per i consumatori evitando nel contempo di produrre l'effetto opposto.</p>

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 82

Voti contrari: 79

Astensioni: 17

COMPROMESSO RELATIVO ALL'EMENDAMENTO 4

Presentato da:

PREDA Bogdan

INT/956 — Contratti di credito ai consumatori

Punto 1.3

Parere della sezione	Compromesso
<p>Il CESE osserva che, dai dati relativi all'origine del sovraindebitamento, emerge chiaramente che l'applicazione di massimali ai costi di un prestito apporta benefici tangibili ai consumatori, e in particolare a quelli vulnerabili. Tuttavia, è necessario che la proposta di imporre massimali ai costi del credito al consumo sia ulteriormente precisata nei dettagli e armonizzata nella direttiva sui crediti al consumo, applicando una metodologia chiara, al fine di garantire parità di condizioni per gli erogatori di prestiti di paesi diversi.</p>	<p>Il CESE osserva che, dai dati relativi all'origine del sovraindebitamento, emerge che l'introduzione di massimali ai costi di un prestito, al fine di evitare pratiche creditizie estreme, apporta benefici tangibili ai consumatori vulnerabili, purché il massimale sia correttamente calibrato dopo un'attenta analisi del mercato e del potenziale impatto ulteriore; e che, pertanto, la direttiva relativa ai crediti al consumo dovrebbe fornire agli Stati membri una metodologia chiara e armonizzata di cui tenere conto al fine di applicare tali massimali per prevenire e scoraggiare pratiche estreme capaci di indurre a indebitamenti eccessivi. Una siffatta metodologia armonizzata, inoltre, garantirebbe parità di condizioni tra erogatori di prestito di paesi diversi.</p>

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 88

Voti contrari: 77

Astensioni: 15
