



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 11.05.1995
COM(95) 117 def.

Relazione sull'applicazione

della Direttiva 87/102/CEE

**relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative,
regolamentari e amministrative degli Stati membri
in materia di credito al consumo**

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE SULLA DIRETTIVA 87/102

I. INTRODUZIONE E RIASSUNTO

1. Il 22 dicembre 1986 il Consiglio adottava una Direttiva "relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo" (1). Tale Direttiva è applicabile a partire dal 1° gennaio 1990.
2. In conformità con l'articolo 17 di tale Direttiva, la Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento una relazione sulla sua applicazione cinque anni dopo la sua entrata in vigore. E' questo l'oggetto del presente documento.
3. La Direttiva 87/102 è stata modificata dalla Direttiva 90/88 (2), in particolare per quanto riguarda il metodo matematico di calcolo del Tasso Annuo Effettivo Globale. Come previsto da questa seconda Direttiva, la Commissione presenterà nel luglio 1995 un'altra relazione e uno strumento giuridico relativo al metodo matematico.
4. Il mercato del credito al consumo è un mercato in continua evoluzione i cui protagonisti e tecnici sono cambiati notevolmente nel corso degli anni '80. Per riassumere con una formula necessariamente semplificatrice, la carta di credito ha sostituito la vendita a rate.
5. I primi lavori comunitari in materia di credito al consumo risalgono al 1975. La proposta della Commissione è del 1979. L'adozione finale si è avuta nel 1986. Al di là dell'applicazione dei vari articoli, è pertanto necessario verificare se nel 1995 la Direttiva corrisponde agli obiettivi per i quali è stata elaborata.
6. Dal momento della pubblicazione di questa Direttiva, la Commissione ha commissionato una serie di studi riguardanti da un lato il recepimento negli ordinamenti giuridici nazionali e, d'altro lato, il funzionamento di questo grande mercato. La presente relazione si basa su tali studi (3).

-
- (1) ^a Direttiva del Consiglio 87/102/CEE del 22 dicembre 1986, GU L 42 del 12.2.87, p. 48.
 - (2) Direttiva del Consiglio del 22 febbraio 1990 che modifica la direttiva 87/102/CEE relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, GU L 61 del 10.3.90, p. 14.
 - (3) *L'attuazione della direttiva 87/102/CEE (modificata dalla direttiva 90/88/CEE) sul credito al consumo negli Stati membri*, Contrat B5-1030/91/001783, (ottobre 1991); *I costi del credito al consumo nella CE*, Contrat B5-1040/92/006629, (agosto 1993); *L'eccessivo indebitamento dei consumatori negli Stati membri: fatti e ricerca delle soluzioni*, Contrat B5-1040/91/011384 (settembre 1992); *Studio sull'attuazione della clausola minima prevista nel diritto comunitario a favore dei consumatori*, Contrat A0-2600/93/006846, (agosto 1994); *Valutazione della legge Neiertz sul trattamento*

7. E' stato inoltre distribuito nell'estate 1994 un questionario comprendente 48 domande. Il questionario è stato indirizzato agli Stati membri ma anche alle associazioni europee dei mutuant, dei commercianti e dei consumatori. Sono stati infine raccolti altri pareri, in particolare dagli ambienti universitari. La Commissione ha ricevuto una cinquantina di risposte (4).

8. Il questionario è molto aperto ed affronta vari aspetti del funzionamento del mercato del credito al consumo. Su numerosi punti la presente relazione non contiene conclusioni ma fornisce informazioni utili alla discussione.

9. Il credito al consumo è divenuto ormai un elemento fondamentale del funzionamento del sistema economico e costituisce uno strumento che consente di separare il consumo dal suo finanziamento. Una simile evoluzione deve essere oggetto di riflessioni e di discussioni. Il presente riassunto riprende i soli punti della relazione sui quali la Commissione può già esprimere una propria opinione.

10. Poiché la Direttiva è stata inserita nell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), la presente relazione comprende i 15 Stati dell'Unione più la Norvegia e l'Islanda.

A PROPOSITO DELLA DIRETTIVA 87/102

11. La principale conclusione dello studio sul recepimento di tale Direttiva è la notevole utilizzazione da parte degli Stati della clausola che consente agli Stati di oltrepassare i requisiti minimi previsti dalla direttiva (clausola minima) (articolo 15). La maggior parte degli Stati, nel corso delle attività di recepimento, hanno concluso che la protezione prevista dalla Direttiva doveva ancora essere in qualche modo migliorata. Per questi motivi, pur rispettando le norme del trattato, sono andati oltre le misure previste dalla Direttiva. La relazione contiene una descrizione di tali misure per ciascun paese.

12. Tale constatazione evidenzia un paradosso. L'obiettivo iniziale era quello di ottenere un'armonizzazione delle norme di protezione del consumatore. Tuttavia il livello minimo di armonizzazione previsto dalla Direttiva ha consentito agli Stati membri di completare le disposizioni della Direttiva per rafforzare la protezione dei consumatori. Dal punto di vista del principio dell'armonizzazione la Direttiva ha quindi avuto un effetto limitato. Essa è servita soprattutto da impulso, delineando un livello minimo di protezione dei consumatori.

13. La Direttiva è stata adottata nel 1986 prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico, che non richiede più l'unanimità, e prima della ratifica del Trattato dell'Unione che prevede, all'articolo 3 lettera (s), che l'azione della Comunità comporta un contributo al rafforzamento

dell'eccessivo indebitamento delle famiglie, Contrat B5-1000/94/001661 (novembre 1994) e studi generali sul recepimento e sull'attuazione negli Stati membri di tutte le direttive di politica dei consumatori, compresa la direttiva 87/102.

(4) Tuttavia, al 1° gennaio, non erano ancora pervenute alla Commissione le risposte ufficiali di tre Stati.

della protezione dei consumatori. L'articolo 129 A stabilisce che la Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori. Infine, l'articolo 100 A prevede che la Commissione nelle sue proposte si basi su un livello di protezione elevato.

14. E' possibile trovare una serie di spiegazioni a tale situazione. La Direttiva era stata proposta alla fine degli anni '70, periodo durante il quale formule di credito diverse da quella con rimborso rateale iniziavano appena a svilupparsi. La Direttiva è stata recepita alla fine degli anni '80 ed in questo periodo il credito personale era divenuto la formula più utilizzata. La Direttiva è stata inoltre adottata nel 1986, prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico. In quel momento, per questo tipo di Direttiva, era necessaria l'unanimità.

15. La Direttiva si è posta il fine di ricomprendere tutte le forme di credito. Essa risulta tuttavia meglio adeguata alle forme tradizionali che non alle tecniche più recenti. Inoltre, la maggior parte degli Stati membri non ha tenuto conto necessariamente, al momento del recepimento, delle specificità delle carte di credito. Per questi motivi la Commissione propone di modificare la Direttiva 87/102 al fine di adeguarla all'evoluzione delle tecniche finanziarie utilizzate e di elevarla al livello della media degli Stati membri.

16. L'Irlanda non ha ancora recepito la Direttiva, ma un progetto è attualmente in discussione al Dáil. La conformità della legge spagnola n° 7/1995 del 23/3/95 alle Direttive 87/102 e 90/88, di cui costituisce recepimento, è in corso di verifica da parte della Commissione.

17. Gli Stati membri non hanno incontrato difficoltà per il recepimento negli ordinamenti giuridici nazionali poiché hanno sistematicamente utilizzato la clausola che consente di adottare disposizioni più protettive rispetto a quelle della Direttiva (clausola minima).

18. L'articolo 2 della Direttiva è un lungo elenco delle eccezioni. Nessuno Stato le ha utilizzate tutte. Si propone pertanto di ridurre tale elenco per eliminare le eccezioni che non sono state adottate dalla maggior parte degli Stati membri.

19. Il problema di particolarmente difficile soluzione è quello dei crediti destinati al restauro o al miglioramento di un immobile, nonché dei crediti per i terreni e gli immobili con o senza ipoteca. I crediti senza ipoteca sono molto vicini ai crediti al consumo. I crediti con ipoteca pongono problemi di diversa natura.

20. La Commissione si interroga sulla possibilità di inserire nella sfera di applicazione della Direttiva i prestiti per lavori non garantiti da ipoteca e sull'opportunità di una Direttiva in materia di credito ipotecario. L'acquisto di un immobile è l'atto più importante della vita di un consumatore medio. Con la moneta unica e con l'eliminazione dei rischi di cambio le transazioni transfrontaliere in questo settore sono destinate a svilupparsi.

21. La maggior parte delle legislazioni definiscono in modo più ampio la nozione di consumatore (articolo 2). Taluni Stati applicano inoltre la loro legislazione alle piccole imprese. Senza arrivare così lontano, la Commissione si interroga sull'allargamento della sfera

d'applicazione ai crediti sottoscritti da un consumatore al fine di finanziare l'avvio di un'attività professionale.

22. In materia di pubblicità (articolo 3) la Direttiva comporta un solo obbligo: l'indicazione del Tasso Annuo Effettivo Globale. Numerosi Stati disciplinano il contenuto della pubblicità. Un problema particolare è quello della pubblicità rivolta ai giovani consumatori. Riprendendo le conclusioni di un colloquio organizzato dalla Presidenza belga in materia, la Commissione si interroga sull'opportunità di un testo deontologico (codice di condotta) in materia di pubblicità per i crediti destinati ai giovani.

23. L'articolo 4 determina le informazioni che debbono essere fornite nel contratto di credito. La Commissione ritiene tuttavia che sia necessario migliorare la qualità del rapporto contrattuale. A tal fine si propone di stabilire a carico del consumatore un obbligo di informazione e a carico del professionista un dovere di consulenza.

24. La Direttiva prevede un massimale (20.000 ecu) la cui revisione è prevista dall'articolo 13. Il meccanismo di revisione porterebbe alla fissazione di un tetto pari a 26.000 ecu. La Commissione potrebbe proporre di non applicare questo meccanismo ma di sopprimere il massimale di 20.000 ecu. Si propone inoltre di esaminare se l'eccezione relativa ai contratti di credito rimborsabili in 4 pagamenti rateali conservi un interesse per gli Stati che l'hanno adottata. (Tutti i riferimenti nel testo alle monete nazionali sono espressi in ECU al tasso del gennaio 1995).

25. L'articolo 6 riguarda la concessione di crediti personali sotto forma di anticipi su conto corrente. L'articolo potrebbe essere rivisto, per poter meglio disciplinare questa pratica corrente di distribuzione del credito al consumo, in particolare in collegamento con l'utilizzazione delle carte di credito.

26. Quanto ai titoli cambiari (articolo 10), si prevede di generalizzare il loro divieto.

27. L'articolo 12 fornisce agli Stati membri tre alternative per quanto riguarda i sistemi di sorveglianza (sistema di autorizzazione ufficiale, sistema di controllo o sistema di reclami). Tutti gli Stati hanno utilizzato il primo o il secondo sistema. Taluni vi hanno aggiunto il regolamento delle controversie. La Commissione si domanda se è necessario modificare tale articolo al fine di prevedere l'esistenza, in ciascuno Stato membro, di organismi abilitati a ricevere i reclami dei consumatori in materia di crediti al consumo.

28. La Commissione si interroga inoltre sul modo in cui taluni Stati controllano l'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento della Direttiva. Nelle risposte ai questionari appare spesso una formula: "il Ministero non dispone di informazioni sul modo in cui tali disposizioni sono applicate nella pratica". Se il Ministero che ha la responsabilità del recepimento non è a conoscenza del funzionamento della normativa nazionale, come può la Commissione verificare il recepimento concreto della Direttiva?

IN MERITO AL FUNZIONAMENTO DEL MERCATO

29. Numerosi Stati membri hanno introdotto in un modo o in un altro termini di riflessione che consentono al consumatore di annullare taluni tipi di crediti. La Commissione prevede una loro generalizzazione per alcuni contratti di credito al consumo.

30. Quando un consumatore è in ritardo nel rimborsare i suoi debiti, deve affrontare numerosi problemi. La Commissione si interroga sull'opportunità di approvare un codice di condotta per evitare gli abusi. Il ritardo nei rimborsi comporta spesso inoltre penalità molto elevate. La Commissione esaminerà come sia possibile raggiungere un miglior equilibrio tra le parti in caso di mancata esecuzione del contratto.

31. Le imperfezioni di funzionamento del mercato portano in taluni casi a tassi estremamente elevati. Alcuni Stati fissano i tassi massimi in materia di credito al consumo. Se è necessaria una disciplina dell'usura, essa dovrebbe probabilmente essere determinata a livello comunitario in un mercato con moneta unica.

32. Gli intermediari in materia di credito sono teoricamente coperti dalle normative nazionali. Sembra tuttavia che vi siano alcuni problemi pratici. La Commissione varerà uno studio sui problemi incontrati dai consumatori nei loro rapporti con gli intermediari di credito.

33. La protezione della vita privata è un dato fondamentale nel settore del credito al consumo. Quando la Direttiva-quadro riguardante la protezione dei dati personali sarà stata adottata dal Consiglio e dal Parlamento, spetterà agli Stati membri applicare al settore del credito al consumo, in particolare al credit-scoring e alle centrali di registrazione dei crediti, le disposizioni previste dalla Direttiva-quadro relativa alla protezione dei dati di carattere personale.

34. La Direttiva 87/102 non disciplina le cauzioni che taluni mutuanti richiedono per qualunque contratto di credito. Alcune disposizioni in materia sono state adottate da più Stati. La Commissione prevede di estendere alle cauzioni alcuni degli obblighi di informazione previsti dalla Direttiva.

35. L'eccessivo indebitamento è un problema diffuso in tutta l'Unione. La Commissione studierà le varie misure che possono essere previste a livello comunitario nel rispetto del principio di sussidiarietà. Saranno studiate le misure possibili in materia di prevenzione, i sistemi di assistenza e di consulenza, nonché le disposizioni nazionali volte a consentire al soggetto eccessivamente indebitato di ritrovare una situazione normale.

Conclusioni

36. La Commissione presenterà alla fine del 1995 il suo nuovo piano d'azione in materia di politica dei consumatori. Il presente rapporto evidenzia taluni problemi di funzionamento del grande mercato del credito al consumo e delle soluzioni che potrebbero eventualmente esservi apportate. La discussione è quindi aperta e tutte le parti interessate possono parteciparvi. La Commissione, in base ai risultati delle discussioni e tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, renderà note nel piano d'azione le proposte che intende sostenere.

RELAZIONE SULLA DIRETTIVA 87/102

I.	<u>INTRODUZIONE E RIASSUNTO</u>	1
	<u>INDICE</u>	6
II.	<u>CRONISTORIA</u>	9
	A. Il credito al consumo nei secoli	9
	B. L'esigenza di regolamentazione a livello europeo	10
	C. Lo sviluppo e le finalità della Direttiva	13
III.	<u>IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 87/102</u>	15
	A. Modalità di recepimento	15
	B. Misure di recepimento della Direttiva 87/102 e della Direttiva 90/88	16
	C. Misure adottate contro alcuni Stati membri per il mancato recepimento della Direttiva 87/102 (al 28.10.94)	18
	D. Particolari problemi di recepimento	18
IV.	<u>IL MERCATO DEL CREDITO AL CONSUMO</u>	20
	A. Analisi economica del mercato	20
	B. Il contesto socioeconomico	31
	C. Le carte di pagamento	33
V.	<u>POLITICHE COMUNITARIE ESISTENTI/PROGRAMMI CHE INFLUENZANO IL CREDITO AL CONSUMO</u>	37
	A. Esigenza di una politica a livello comunitario	37
	B. Situazione negli Stati membri	37
	C. Assistenza per progetti nazionali:	38
	. La creazione di CALS & CADAS	
	. L'applicazione di CALS & CADAS	
	D. Progetti a livello europeo - FIS International	41
VI.	<u>L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 87/102</u>	42
	<u>A. La sfera d'applicazione</u>	42
	A.1 Il consumatore	42
	A.2 Il mutuante	44
	A.3 Il contratto di credito	44
	A.4 Le eccezioni previste dalla Direttiva (articolo 2)	45
	a I contratti di prestazione di servizi	45
	b Il credito immobiliare	46
	c I contratti di locazione	46
	d I crediti gratuiti	47
	e Le aperture di credito	48
	f I contratti esclusi in funzione del loro valore	52

g	I contratti esclusi in funzione della loro durata	53
h	I prestiti a tassi vantaggiosi	54
B.	<u>La pubblicità</u>	54
C.	<u>L'informazione</u>	56
D.	<u>La forma del contratto</u>	58
E.	<u>L'applicazione dei principali articoli</u>	59
	Il recupero dei beni (articolo 7)	59
	Il rimborso anticipato (articolo 8)	61
	La cessione di credito a un terzo (articolo 9)	62
	Il pagamento con titoli cambiari (articolo 10)	63
	Articolo 11	65
	Sanzioni/attuazione (articolo 12)	66
	Carattere imperativo (articolo 14)	68
VII.	<u>MISURE MAGGIORMENTE PROTETTRICI ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI</u>	
	Sintesi dell'applicazione della clausola minima - L'approccio da parte di ciascuno Stato membro	
	<i>Belgio</i>	71
	<i>Danimarca</i>	73
	<i>Germania</i>	73
	<i>Grecia</i>	75
	<i>Spagna</i>	75
	<i>Francia</i>	75
	<i>Irlanda</i>	76
	<i>Italia</i>	77
	<i>Lussemburgo</i>	78
	<i>Paesi Bassi</i>	78
	<i>Austria</i>	79
	<i>Portogallo</i>	80
	<i>Finlandia</i>	81
	<i>Svezia</i>	82
	<i>Regno Unito</i>	83
	<i>Islanda</i>	84
	<i>Norvegia</i>	80
VIII.	<u>FUNZIONAMENTO DEL MERCATO</u>	85
A.	<u>IL TERMINE DI RIFLESSIONE</u>	85
B.	<u>LA MANCATA ESECUZIONE DEL CONTRATTO</u>	86
B.1	Conseguenze finanziare della mancata esecuzione	86
B.2	Le pratiche di recupero	86
B.3	La cessione della retribuzione	86

C.	<u>L'USURA</u>	87
	Definizioni	87
	L'applicazione negli Stati membri	87
	L'applicazione delle normative nazionali alle situazioni transfrontaliere	88
	Prospettive	89
D.	<u>INTERMEDIARI DI CREDITO</u>	91
E.	<u>LA VITA PRIVATA DEL CONSUMATORE DI CREDITO</u>	92
	La protezione dei dati di carattere personale	
E.1	Importanza e specificità della questione	92
E.2	Applicazioni	93
	A. Le centrali di registrazione dei crediti	
	B. Il credit-scoring	
	C. Utilizzazione a fini di promozione commerciale	
	D. Protezione della sfera privata	
E.3	Prospettive	98
F.	<u>GARANZIE</u>	99
G.	<u>IL CREDITO TRANSFRONTALIERO</u>	101
G.1	Il diritto e i contratti	101
	A I conflitti di giurisdizione	101
	B Il diritto applicabile ai crediti di consumo transfrontalieri	102
G.2	Il diritto e le operazioni transfrontaliere	103
	A Il principio: la Seconda Direttiva Bancaria	103
	B Problemi d'applicazione	104
H.	<u>L'ECESSIVO INDEBITAMENTO</u>	105
	A. Posizione del problema	105
	B. Argomentazioni	106
IX.	<u>CLAUSOLA MINIMA</u>	110
A.	Sintesi	110
B.	Prospettive: E' possibile mettere a punto un corpus comune	112
B.1	<i>La sfera d'applicazione</i>	
B.2	<i>Le pratiche promozionali</i>	
B.3	<i>Il formalismo</i>	
B.4	<i>Le clausole contrattuali</i>	
B.5	<i>Le conseguenze dell'inadempimento del debitore</i>	
B.6	<i>Gli intermediari</i>	
B.7	<i>Le sanzioni</i>	
 <u>ALLEGATI</u>		
1.	Tabella sull'eccessivo indebitamento	
2.	Questionario	

II. CRONISTORIA

A. Il credito al consumo nei secoli

37. Il prestito di denaro a interesse, meglio conosciuto sino a non molti anni fa' come "usura", è stato uno dei primi indicatori ed è divenuto uno dei motori essenziali dello sviluppo economico. Il primo corpus di leggi, il codice di Hammurabi (1790 A.C.), disciplinava tale pratica e indicava chiaramente il ruolo centrale del credito in quella società. L'alternanza tra ordinamenti che disciplinavano tale fenomeno e ordinamenti che lo vietavano si è più volte verificata nella storia. La prima condanna del credito, nel Vecchio Testamento ebraico, e i successivi tentativi di vietare o sopprimere qualunque interesse possono essere considerati quali conseguenze di pregiudizi religiosi nel corso del Medio Evo e dell'applicazione dell'antico diritto ebraico ad una società occidentale sempre più moderna. Lo stesso Aristotele criticava il prestito a interesse, sostenendo che lo "sterile" denaro non può riprodursi naturalmente; ma è stata soprattutto la Chiesa a guidare le campagne contro questo fenomeno sociale, basando la propria opposizione sui testi biblici e, successivamente, sugli scritti di filosofi come Tommaso d'Aquino. Il primo divieto civile si torva nella *Admonitio Generalis* di Carlomagno del 789, nella quale il prestito a interesse viene considerato come la principale espressione dell'avidità, un peccato mortale.

38. Ironicamente, la storia del credito è anche quella dello sviluppo della civiltà moderna. Nel XII secolo, il prestito a interesse divenne un fattore essenziale di crescita e di trasformazione, in particolare in Italia in cui, alla fine del secolo, le classi dirigenti erano ormai cronicamente indebitate - e ciò forniva loro l'occasione di condannare al tempo stesso il credito e il profitto, che tendeva a minare le loro posizioni di privilegio. Nel XIII secolo anche la Chiesa si sentì minacciata dalla crescita e dalla diffusione della nuova "economia del denaro" (capitalismo). Malgrado la crescente distanza tra le tradizioni ecclesiastiche e i bisogni dell'economia sviluppata, la Chiesa ha continuato a condannare l'usura mentre, nell'Europa settentrionale, i Lombardi continuavano a sviluppare nuovi sistemi economici basati sul prestito di denaro. Riconoscendo infine la necessità del credito, la Chiesa arrivò a distinguere tra prestito legale ed illegale al fine di "scusare" le prassi dei mercanti. Nel XV secolo, la Chiesa sanzionò pubblicamente la creazione di istituzioni pubbliche (*monti di pietà*) in cui i poveri potevano ottenere denaro a tassi ragionevoli o ridotti, una prassi che si è diffusa in tutta Europa, dall'Italia al Belgio. In parte reagendo all'entusiasmo con il quale le nuove fedi riformate ammettevano il credito come una realtà inevitabile della vita sociale, ed in parte rispondendo al malessere sociale delle campagne colpite da un crescente indebitamento, il Concilio di Trento (1545-1564) condannò severamente il credito (che venne definito "furto"). Nei secoli seguenti, gli studiosi continuarono ad esaminare il fenomeno; nel XVIII secolo vennero pubblicati testi come i *Mémoires* di Turgot, la *Défense de l'Usure* di Bentham e *Welth of Nations* di Adam Smith.

39. Nel XIX secolo, il ricorso al credito era maggiormente accettato: i miglioramenti nelle condizioni di vita e lo sviluppo industriale in Europa e negli Stati Uniti erano sostenuti dal credito. Soprattutto negli Stati di frontiera degli Stati Uniti, che meno risentivano dei

tradizionali atteggiamenti europei, il credito veniva utilizzato come strumento del bilancio familiare e si sviluppava il fenomeno della vendita a rate. Questa situazione rimaneva tuttavia eccezionale poiché, nonostante il suo indubbiamente importante ruolo sociale, il credito manteneva la sua immagine negativa. Da notare tuttavia che, mentre in Europa il rifiuto sociale si concentrava sul mutuante, negli Stati Uniti era il mutuatario ad essere considerato un "fallito".

40. E' solo nei primi anni del XX secolo, con lo sviluppo della circolazione automobilistica negli Stati Uniti, che il ricorso al credito perde i suoi duplici caratteri di povertà e di prodigalità. Vennero aperti uffici di credito e venne incoraggiata l'utilizzazione di questo strumento poiché divennero evidenti i suoi vantaggi in termini di creazione di mercati, di produzione di massa e di minori costi. In Europa, analogamente, alla fine del XIX secolo apparvero i primi grandi magazzini e con essi il fenomeno dell'acquisto a rate. Il credito si sviluppò rapidamente così come le normative sull'usura le quali, pur lamentando l'abituale abuso della debolezza dei debitori, scelsero generalmente di non "interferire" proteggendo i consumatori dalle conseguenze delle proprie azioni.

41. Gli sviluppi sociali ed economici del primo dopoguerra, ed in particolare le crisi economiche degli anni '30, aumentarono l'interesse nella protezione dei debitori. Le trasformazioni di atteggiamenti sociali negli anni '50 e '60 portarono ad un rapido incremento nell'utilizzazione del credito al consumo, con mutamenti nelle fonti e nei tipi di credito utilizzati. La tradizionale disapprovazione morale del credito, che risulta evidente nelle sfumature linguistiche del termine tedesco "die Schuld" (che richiama i concetti di colpa e di errore), si attenuarono notevolmente e il credito divenne un normale elemento del bilancio domestico. Dopo sette secoli, dai primi vagiti del capitalismo nell'Alto Medio Evo attraverso il riconoscimento della realtà economica nel Medio Evo e nella Riforma, gli anni '60 di questo secolo videro anche la fine dell'opposizione della Chiesa cattolica al prestito a interesse. Una nuova era si apriva nella storia della disciplina del credito al consumo.

B. La necessità di una disciplina a livello europeo

42. La prima legislazione in materia riguardava il credito connesso con la vendita di beni o la fornitura di servizi. Tuttavia, quando il fenomeno si diffuse, il credito al consumo divenne un bene/servizio in sé e vennero sviluppate tecniche sofisticate di marketing. La maggior parte della normativa degli Stati membri non disciplinava il credito al consumo in tutte le sue forme ma prendeva in considerazione vari aspetti come le vendite a rate o particolari beni e servizi. Via via che i modelli di credito al consumo si evolvevano, si ampliavano i vuoti legislativi e diveniva sempre più urgente individuare nuove forme di protezione dei consumatori.

43. La legislazione sul credito al consumo doveva quindi basarsi su strategie più ampie che comprendessero tutte le forme di credito - tale approccio si è concretizzato per la prima volta in Europa nel 1974 con il Consumer Credit Act nel Regno Unito. Divenne sempre più evidente la necessità che la normativa considerasse il credito al consumo in tutte le sue forme e non ponesse norme differenti per i prestiti individuali, per le carte di credito, ecc. Tuttavia, nonostante il fatto che la maggior parte degli Stati membri riconoscessero il fondamentale diritto all'informazione dei consumatori, soprattutto per quanto riguarda il costo totale del

credito (ma i metodi per calcolare tali costi non erano uniformi), le differenze nella normativa degli Stati membri ebbero effetti negativi sul funzionamento del mercato del credito al consumo e sul mercato interno nel suo insieme. L'estrema complessità delle nuove forme e delle nuove fonti di credito rendeva difficile la messa a punto di una politica a livello europeo in questo settore.

44. Il programma della Commissione europea sulla protezione dei consumatori ha proposto una armonizzazione del credito al consumo in un contesto comunitario al fine di creare un quadro normativo globale per il credito in generale e per il credito al consumo in particolare. Si trattava di una strategia innovativa nella misura in cui intendeva disciplinare tutti i tipi di credito disponibili sul mercato del credito al consumo (con alcune limitate eccezioni). Malgrado ciò, le motivazioni che erano alla base della proposta di Direttiva in materia non erano prevalentemente ispirate dalla preoccupazione di proteggere il consumatore ma piuttosto dall'obiettivo di armonizzare le distorsioni della concorrenza nel mercato comune. Le differenze nelle normative nazionali (sulla pubblicità, sulla forma e sul contenuto degli accordi di credito, sul diritto dei consumatori alla cancellazione, ecc.) avevano prodotto distorsioni della concorrenza nel mercato comune, soprattutto nelle zone di confine, tra i mutuanti che sostenevano i costi della conformità con tali normative e coloro che invece non avevano l'obbligo giuridico di farlo. Inoltre la normativa degli Stati membri relativa a talune forme di credito al consumo non solo aveva lasciato i consumatori privi di protezione ed aveva limitato la loro possibilità di ottenere crediti in altri Stati membri, ma aveva fatto sì che la diversa protezione dei consumatori da uno Stato all'altro influenzasse la natura e il volume dei crediti richiesti dai consumatori, perpetuando la frammentazione del mercato, limitando la libera circolazione dei beni e dei servizi e impedendo un corretto funzionamento del mercato comune.

45. Una delle finalità dell'Unione Europea è la promozione dell'armonioso sviluppo dell'attività economica ed un rapido incremento delle condizioni di vita delle popolazioni. Tali obiettivi economici e sociali, insieme a quelli del Mercato Unico - la promozione della crescita economica, l'aumento delle capacità innovative e della competitività dell'industria con lo sviluppo del livello generale di prosperità - possono essere ottenuti solo con l'attiva partecipazione dei consumatori. Per consentire ai consumatori di profittare di tali vantaggi, era necessario consentire loro di agire con la massima fiducia nella piena consapevolezza che avrebbero goduto dello stesso livello di protezione da loro goduto nei mercati nazionali.

46. Considerato tutto ciò e visto il volume crescente del credito al consumo, si è avuta la certezza che la creazione di un mercato comune nel settore del credito al consumo avrebbe recato vantaggio ai mutuanti, ai produttori, ai distributori e ai venditori di beni ed ai fornitori di servizi, oltre che ai principali destinatari, vale a dire ai consumatori. Questi ultimi avrebbero potuto godere di una più ampia scelta di istituti e servizi finanziari e del decremento dei prezzi frutto della maggiore concorrenza ed efficienza del mercato. La libertà di scelta per i consumatori non è solo un legittimo diritto economico, ma costituisce un elemento di cruciale importanza per la creazione e lo sviluppo di un mercato unico: solo consumatori pienamente informati sulla quantità e sulla natura dei prodotti offerti, sui vari diritti ed obblighi rispettivi nel quadro dei contratti e degli accordi possono trarre pieno vantaggio da una sana concorrenza. Il mercato stesso, per funzionare in modo efficiente, ha bisogno di consumatori

che abbiano piena conoscenza dei prezzi relativi ed agiscano di conseguenza. Ciò è particolarmente vero per il mercato dei servizi finanziari, nei quali la trasparenza è essenziale per garantire una sana concorrenza che, a sua volta, è fondamentale in questo settore al fine di evitare distorsioni degli altri ambiti del mercato interno.

47. Pur essendo l'attenzione concentrata sugli obiettivi economici delle normative sul credito al consumo, è stato opportunamente considerato l'elemento di protezione sociale che non può non sottendere la disciplina in materia. Si era pienamente consapevoli del fatto che lo sviluppo del mercato interno avrebbe probabilmente provocato una maggiore concorrenza tra le istituzioni finanziarie nei mercati nazionali e internazionali del credito al consumo e ad un ampliamento del mercato nel suo insieme, con una maggiore pressione sui consumatori da parte delle istituzioni finanziarie. Si è ritenuto che vi fosse un maggior bisogno di protezione del consumatore in rapporto al fenomeno del credito piuttosto che in rapporto a quello dei pagamenti in contanti, per due ragioni. Da un lato, nel contesto del credito il consumatore si assume obblighi di pagamento cui non può far fronte immediatamente ma solo in un dato periodo di tempo. Tali impegni di pagamenti periodici futuri vengono assunti senza alcuna certezza che mutamenti nelle condizioni personali od economiche (malattia, disoccupazione, divorzio, ecc.) non possano impedire l'adempimento degli obblighi. D'altro lato, il consumatore ha bisogno di denaro ed è più incline ad accettare i termini di qualunque accordo che possa garantirgliene la disponibilità. Il consumatore ha quindi bisogno di protezione non solo dalle forme tradizionali di credito ma anche dagli strumenti di nuova configurazione.

48. Tenendo presenti questi obiettivi di natura economica e sociale, la Commissione europea ha iniziato il suo lavoro. Le prime proposte di armonizzazione delle normative nel settore del credito al consumo sono state elaborate nel 1974, ma è solo nel dicembre del 1986 che si sono trasformate in una Direttiva.

49. Quando il Consiglio dei Ministri delle Comunità europee ha adottato, il 14 aprile 1975, il *Programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore* (5), sono stati evidenziati cinque diritti fondamentali, uno dei quali era il diritto alla protezione degli interessi economici. Occorreva in primo luogo adottare misure comunitarie per armonizzare le condizioni generali di credito al consumo e per proteggere il consumatore da condizioni di credito inique.

50. E' stato creato un gruppo di lavoro composto di esperti governativi provenienti dagli Stati membri, per discutere la bozza di proposta. La proposta ufficiale della Commissione è stata pubblicata nel marzo 1979 (6) ed è stata esaminata per due anni dalla Commissione affari giuridici del Parlamento europeo per individuarne la base giuridica. E' stato inoltre consultato il Comitato economico e sociale, ai sensi dell'articolo 100(2) (poiché l'attuazione della Direttiva avrebbe comportato mutamenti nelle legislazioni di alcuni Stati membri) che ha dato

(5) GU C 92, 25.4.75.

(6) GU C 183, 27.3.79, p. 4.

parere favorevole (7), così come il Comitato consultivo dei consumatori (8). Il Comitato e il Parlamento hanno successivamente esaminato le proposte, articolo per articolo, rafforzando taluni elementi della proposta originaria, soprattutto insistendo su un metodo uniforme per il calcolo del tasso percentuale annuo (9). Nello stesso periodo, sono state espresse opinioni sulla bozza da parte di associazioni commerciali, industrie, banche e compagnie di assicurazioni, sindacati e organizzazioni dei consumatori, e sono stati presentati documenti provenienti da associazioni nazionali ai servizi competenti della Commissione. Sulla base di queste consultazioni, la Commissione ha presentato una proposta modificata (10) che è stata discussa nell'ambito del gruppo di lavoro degli esperti governativi.

C. I contenuti e le finalità della Direttiva

51. Le divergenze tra le normative e le prassi avevano portato a diversi livelli di protezione dei consumatori nei vari Stati membri. Il Programma comunitario per la protezione e l'informazione dei consumatori ha stabilito, tra l'altro, che i consumatori avrebbero dovuto essere protetti contro le condizioni di credito inique e che avrebbe dovuto essere attribuita priorità all'armonizzazione delle condizioni generali. La Commissione è partita dalla constatazione della necessità di un approccio comune al calcolo del costo reale del credito per il debitore e della comunicazione di tali informazioni al consumatore. La bozza di Direttiva conteneva proposte di norme comuni in questi settori, al fine di ottenere un certo grado di uniformità e di evitare la frammentazione del mercato del credito in 12 mercati nazionali. Le principali proposte erano le seguenti:

- la Direttiva avrebbe dovuto disciplinare qualunque tipo di credito disponibile sul mercato, eccettuate alcune limitate eccezioni - articolo 2 (11);
- la pubblicità in materia avrebbe dovuto specificare il costo reale su base annua, espresso in percentuale (Tasso Percentuale Annuo) - articolo 3;
- i contratti di credito avrebbero dovuto essere conclusi per iscritto, con copia al consumatore comprendente le condizioni essenziali e il Tasso Percentuale Annuo - articolo 4;
- i consumatori avrebbero dovuto avere la facoltà di adempiere in via anticipata gli obblighi derivanti dal contratto di credito e, in questo caso, avere diritto ad una equa riduzione del costo complessivo - articolo 8.

52. Il requisito dell'unanimità per le decisioni del Consiglio prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo nell'anno seguente e la diversità dei livelli di protezione adottati dai

(7) CES 85/80, 31.1.80.

(8) CCC/171/85, 18.9.85.

(9) PE 70.998 (definitivo.), 21.1.83.

(10) GU C 183, 10.7.84.

(11) I riferimenti agli articoli seguono la numerazione del testo definitivo.

paesi europei hanno fatto sì che la proposta originaria della Commissione sia stata annacquata, lasciando alle normative degli Stati membri il compito di garantire la protezione dei consumatori per quanto riguarda:

- . la disciplina del recupero di beni - articolo 7;
- . i diritti del debitore in caso di cessione di un contratto di credito a un terzo - articolo 9;
- . l'utilizzazione di taluni strumenti negoziabili - articolo 10;
- . la responsabilità sussidiaria - articolo 11.
- . l'effettivo controllo ufficiale dell'industria del credito - articolo 12.

Tra le disposizioni eliminate troviamo la responsabilità solidale con possibilità di rivalsa e il ruolo delle organizzazioni dei consumatori. Gli Stati membri hanno mantenuto la facoltà di adottare o di conservare disposizioni protettive più rigide in questo settore, in base alla *clausola minima* (articolo 15).

53. Le principali difficoltà incontrate durante i negoziati nell'ambito al gruppo di lavoro sono state relative alla portata della Direttiva e al problema dei servizi, alla responsabilità congiunta o individuale e al metodo di calcolo del tasso annuo percentuale. Soprattutto quest'ultimo punto ha dato origine a contrasti, per cui l'elaborazione di una formula comune è stata rimandata a una Direttiva successiva (12) che emendasse la Direttiva 87/102. E' stato raggiunto l'accordo su tutti gli altri punti e la Direttiva è stata approvata all'unanimità dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 1986. Poiché l'adozione della Direttiva è stato il risultato di un compromesso nell'ambito del Consiglio dei Ministri, e poiché un lungo lasso di tempo era passato dal momento della proposta originaria (in un settore in cui le trasformazioni sono particolarmente rapide) si è stabilito che l'intera materia fosse sottoposta a revisione cinque anni dopo il termine stabilito per il recepimento, al fine di garantire che la Direttiva fosse ancora conforme alle sue finalità. E' questo lo scopo della presente relazione.

(12) Direttiva del Consiglio 90/88/CEE del 22 febbraio 1990 che modifica la direttiva 87/102/CEE relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, GU L 61 del 10.3.90.

III. RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 87/102

A. MODALITA' DI RECEPIMENTO

54. Il recepimento di una direttiva impone allo Stato un obbligo di risultato e non deve avvenire necessariamente né esclusivamente tramite l'adozione di una legge.

55. Il recepimento passivo viene utilizzato dagli Stati membri che ritengono che il loro diritto nazionale sia già conforme alle disposizioni della Direttiva. Per questi motivi in Francia solo l'articolo 8 (rimborso anticipato) ha reso necessaria una modifica legislativa.

56. Il recepimento attivo si concretizza attraverso l'adozione di un atto normativo da parte dello Stato membro. La maggior parte degli Stati hanno seguito questa modalità di recepimento, utilizzando varie tecniche. Alcuni di essi, come la Grecia o il Lussemburgo, hanno ripreso integralmente il testo senza apportare sostanziali mutamenti. Altri, come il Belgio, i Paesi Bassi, la Germania, l'Irlanda (in fase progettuale) hanno elaborato una legislazione a partire dalla Direttiva inserendo numerose disposizioni estranee alla Direttiva stessa (13).

57. La Direttiva ha avuto un effetto catalizzatore in numerosi Stati membri. Tale effetto è dovuto allo scarso numero di disposizioni di armonizzazione in essa contenute e all'ampia discrezionalità lasciata agli Stati nel perseguire gli obiettivi previsti. Le finalità della Direttiva sono principalmente l'informazione del consumatore e la trasparenza del mercato. Le recenti normative hanno tenuto conto della rapida evoluzione del mercato del credito e in particolare delle nuove forme di credito.

58. L'esame delle differenze tra le legislazioni mostra che l'effetto di armonizzazione della Direttiva è stato limitato. Le disposizioni di armonizzazione in senso tecnico non sono numerose nella Direttiva. D'altro canto, per le disposizioni che fissano obiettivi generali, gli Stati membri hanno spesso adottato norme identiche. L'esame comparato porta a sottolineare l'elaborazione di standard comuni a molti degli Stati. Per tali motivi si può affermare che le differenze tra le normative e tra queste e la Direttiva non costituiscono un fallimento ma una conseguenza dell'effetto di impulso che il testo comunitario intendeva ottenere.

59. Il recepimento interpretativo consente di rimediare alle apparenti non conformità tra il diritto nazionale e il diritto comunitario. In base ad una importante sentenza della Corte di giustizia dell'8 ottobre 1987 (14), l'interpretazione del diritto nazionale può essere effettuata solo nella linea degli obiettivi previsti dalla Direttiva. Se l'interpretazione di questo atto spetta in ultima istanza alla Corte di giustizia, anche il giudice nazionale deve essere l'interprete del diritto comunitario. In caso di dubbio quest'ultimo dovrà, utilizzando il meccanismo della questione pregiudiziale, interrogare la Corte al fine di verificare qual è l'interpretazione da

(13) I capitoli VII e IX sono dedicati all'applicazione della clausola minima.

(14) Corte di giustizia delle Comunità europee, 8.10.87, C-80/86 *Kolpinghuis Nijmegen B.V.*, Racc. 1987 p. 3969

seguire. A tutt'oggi, la Corte di giustizia non ha ancora avuto l'occasione di pronunciarsi sul tema.

B. MISURE DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE 87/102/CEE E 90/88/CEE

BELGIO

Testi di recepimento:

della Direttiva 87/102/CEE: legge 12/6/91 (pubblicata sul Moniteur belge del 9/7/1991 p. 15203 e seguenti) modificata dalla legge 6/7/92 (pubblicata sul Moniteur belge del 9/7/92)

della Direttiva 90/88/CEE: Regio decreto del 4 agosto 1992 pubblicato sul Moniteur belge dell'8/8/92 modificato dal Regio decreto del 29/4/93 pubblicato sul Moniteur belge dell'8/6/93

DANIMARCA

Testi di recepimento

Lov 26/3/90 n. 398 (pubblicata sulla LT del 13/6/90) completata dal Bekendtgørelse 10/12/90 n. 830 e dal Bekendtgørelse 13/6/94 n. 497

Lov 13/6/90 n. 395 pubblicata sulla LT del 13/6/90

Bekendtgørelse n. 902 (pubblicato nella Lovtidende del 12/11/92)

GERMANIA

Testi di recepimento

della Direttiva 87/102/CEE: Gesetz über Verbraucherkredite, zur Änderung der Zivilprozeßordnung und anderer Gesetze del 17/12/90 - BGBl 1990 I, p. 2840-

della Direttiva 90/88/CEE: Erste Verordnung zur Änderung der Preisangabenverordnung del 3/4/90 - BGBl 1992 I, p. 846 del 10/4/92

GRECIA

Testo di recepimento:

Decisione ministeriale φ 1-983 del 7/3/91 pubblicata sul FEK B, n. 172 del 21/3/91

SPAGNA

Testo di recepimento:

Ley 7/1995 de 23 de marzo 1995 de Crédito al Consumo No. 7458 BOE, N° 7 25.05.95 p. 9370-9375

FRANCIA

Testi di recepimento:

della Direttiva 87/102/CEE: Legge 1° gennaio 1978 n. 78-22 inserita nel nuovo Code de la Consommation, articolo L 311 e seguenti. Con alcune precisazioni apportate dalle leggi 23/6/89 e 21/12/89

IRLANDA

Direttive non recepite - vedi infra

ITALIA

Testo di recepimento:

Legge comunitaria 1991 (legge 19 febbraio 1992, n. 142, articoli 18-24, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 36 alla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1992)

LUSSEMBURGO

Testi di recepimento:

della Direttiva 87/102/CEE:

Legge 9/8/1993 - Memorial A n. 66 del 24/8/93

della Direttiva 90/88/CEE:

Regolamento granducale del 26/8/93 - Memorial A n. 80 del 27/9/93

PAESI BASSI

Testi di recepimento:

Wet 4/7/90 + 5 Besluit + 2 Regeling pubblicati rispettivamente in Stb. 1990, 395; Stb 1991, 515, 516, 549, 548, 550 + Stcr. 1991, 220

AUSTRIA

Testi di recepimento:

Bankwesengesetz (BGBl 532/93)

Konsumentenschutzgesetz (BGBl 149/79 in der Fassung 247/93)

Verbraucherkreditverordnung (BGBl 635/94) Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (JGS 946/1811 in der Fassung BGBl 656/89)

Gewerbeordnung -BGBl 194/94)

PORTOGALLO

Testi di recepimento:

Decreto legge 359/91 del 21/9/91 pubblicato nel Diario Da Republica - I Serie-A, p. 4998 e seguenti del 21/9/91

FINLANDIA

Testo di recepimento:

Consumer Protection Act (38/78)

SVEZIA

Testo di recepimento:

Consumer Credit Act 1993, S 1992: 830, completato e modificato dalle leggi 1992: 1010, 1292: 214, 1293: 1214, 1994: 843

REGNO UNITO

Testi di recepimento:

della Direttiva 87/102/CEE: Consumer Credit Act 1974 modificato da ultimo dallo Statutory Instrument 1989, pubblicazione: SI 1989 n. 1125 del 6/7/89

della Direttiva 90/88/CEE: The Consumer Credit (Agreements) (Amendment) Regulations, pubblicazione: SI 1984 n. 1984 del 22/10/84

ISLANDA

Testi di recepimento:

Legge n. 30/1993 sul credito al consumo modificata dalla legge n. 101/1994

Regolamento n. 377/1993 sul credito al consumo modificato dal regolamento n. 491/1993

NORVEGIA;

Testi di recepimento:

Lov 21 giugno 1985 n. 82

Regolamento 15 luglio 1986 n. 1616

C. MISURE ADOTTATE CONTRO ALCUNI STATI MEMBRI PER IL MANCATO RECEPIMENTO DELLA Direttiva 87/102 ENTRO IL 28/10/94

SPAGNA:

Direttiva 87/102/CEE:

Procedura per mancata comunicazione

Causa C-390/93 Commissione contro Spagna

19 agosto 93: Richiesta depositata in vista del ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee

Memoria difensiva della Spagna del 28/10/93

IRLANDA:

Direttiva 87/102/CEE:

Procedura per mancata comunicazione

Parere motivato in data 20/1/92

D. PARTICOLARI ASPETTI DEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA

60. L'applicazione o l'interpretazione della Direttiva 87/102/CEE da parte degli Stati membri non ha provocato particolari difficoltà. I principali problemi incontrati dagli Stati membri riguardavano la portata della Direttiva, l'informazione da fornire ai consumatori e il costo totale del credito.

61. Per quanto riguarda la portata della Direttiva, alcuni problemi sono stati provocati dall'espressione "altra analoga facilitazione finanziaria" (articolo 1.2.c). In rapporto ai contratti di affitto, al di là ed oltre i casi compresi nella fattispecie prevista all'articolo 2.1.b, si è discusso in che misura i contratti di leasing ricadano nella sfera di applicazione della Direttiva e se essi possano essere considerati "altra analoga facilitazione finanziaria". Altre difficoltà sono sorte in rapporto ai contratti relativi alla prestazione continuata di un servizio pubblico o privato (articolo 1.2.c), ed inoltre sul significato del termine "esclusivamente" nell'articolo 11.

62. Alcuni problemi riguardavano inoltre le informazioni da fornire al consumatore. Per quanto riguarda i cambiamenti nei contratti di credito già stipulati, vi sono dubbi su quanto ampi debbano essere i cambiamenti per obbligare il mutuante a fornire informazioni sul tasso percentuale annuo. E' inoltre incerto se le informazioni sulle condizioni di credito debbano essere fornite sulla base del solo cambiamento effettuato o sulla base dell'intero nuovo contratto così come esso risulta dopo le trasformazioni.

63. Sembrano inoltre esservi difficoltà nello stabilire esattamente quando una banca è obbligata a fornire informazioni, ad esempio sugli scoperti a breve termine. Nel caso di contratti privati, sembra che i mutuantici avrebbero difficoltà pratiche nel fornire ai clienti informazioni sulle condizioni di credito.

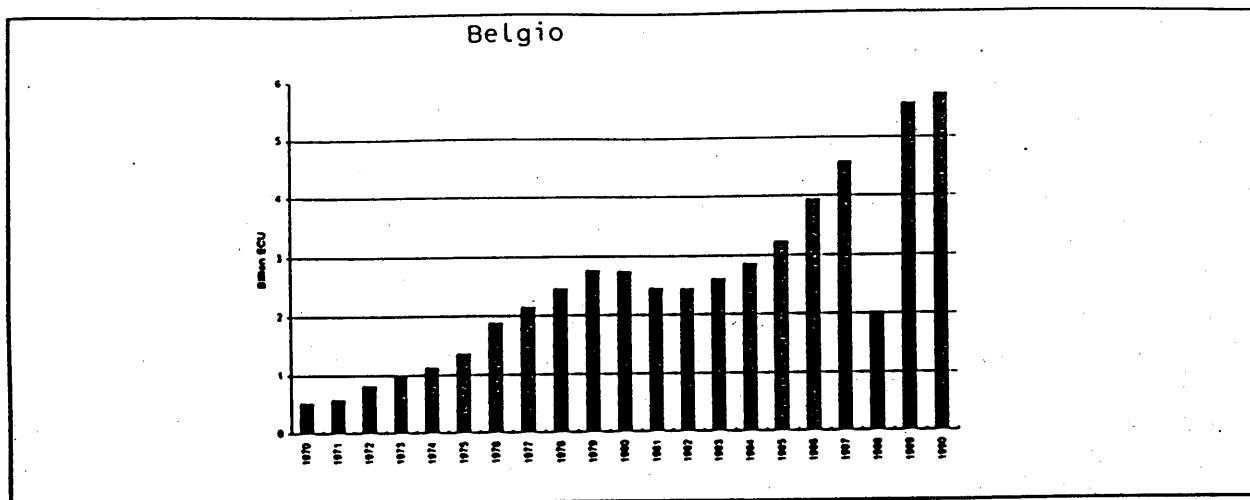
64. Quanto alle difficoltà connesse con il costo totale del credito, si sono avuti problemi relativi all'indicazione obbligatoria del costo totale nel caso dei contratti di credito con termini di scadenza modificabili, delle linee di credito e del finanziamento a rate. Si sono inoltre avute difficoltà relative al tasso effettivo di spesa per gli anticipi sui conti correnti. In linea generale, la durata del credito e la misura in cui le facilitazioni sono utilizzate non sono note.

IV. IL MERCATO DEL CREDITO AL CONSUMO

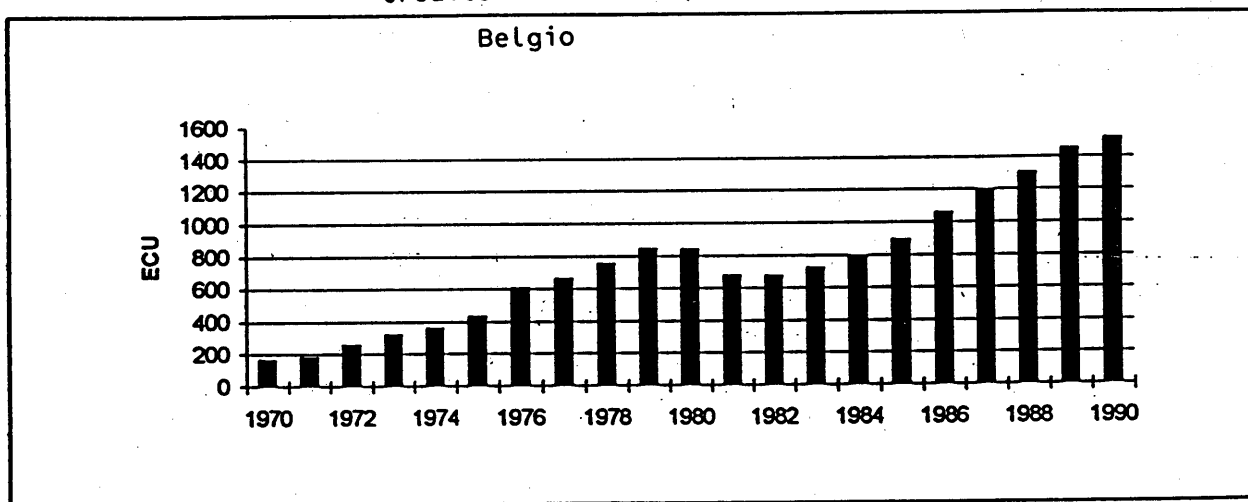
A. Analisi economica del mercato

65. I grafici delle pagine seguenti indicano lo sviluppo del credito al consumo negli Stati membri dell'Unione europea negli ultimi due decenni. Le cifre sono state riprese da una relazione preparata dal Servizio Politica dei consumatori della Commissione europea: *L'eccessivo indebitamento dei consumatori negli Stati membri della Comunità europea: Fatti e ricerca di soluzioni (Centre de Droit de la Consommation 1994)* e dalle cifre fornite da EUROSTAT. Così come nella relazione, le cifre in ECU sono state convertite al tasso ufficiale di cambio dell'11 agosto 1992. I riferimenti alla "media europea" sono basati sui dati dei vari paesi disponibili - ad esempio per quattro paesi sono comprese le medie per il 1975, mentre la media per il 1990, l'ultimo anno per il quale è disponibile una quantità così ampia di informazioni, è quella di dieci Stati membri (con l'eccezione del Lussemburgo e del Portogallo). Questa media europea è stata calcolata nel modo più semplice: dividendo la somma degli importi nazionali per il numero di famiglie dei dieci paesi.

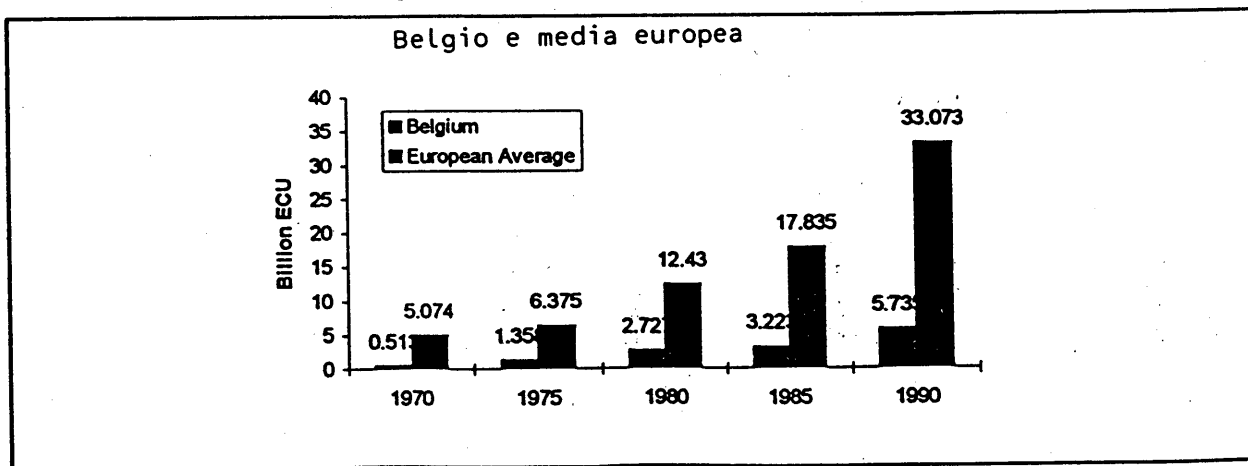
Credito totale al consumo



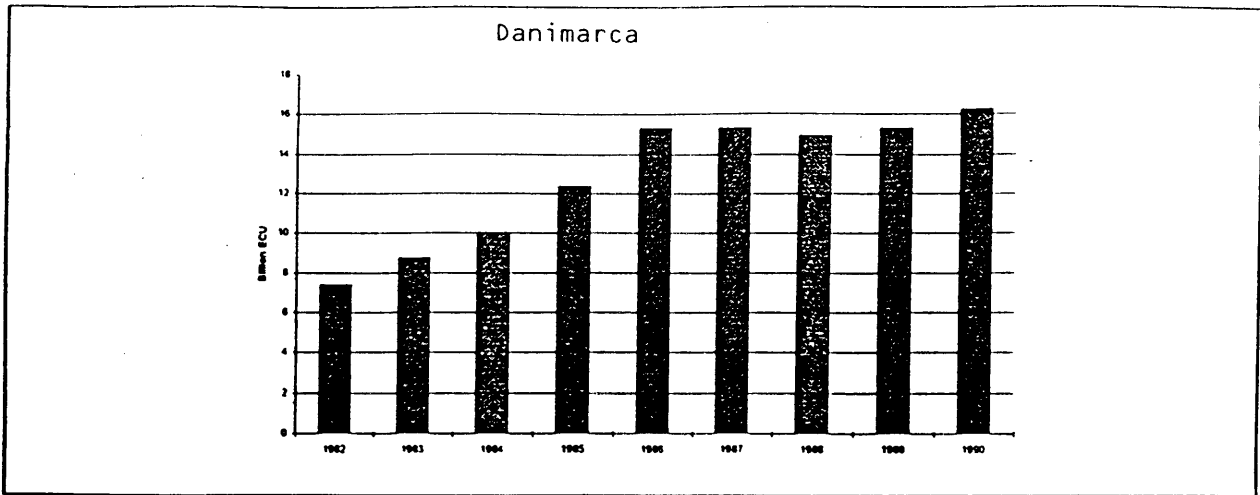
Credito al consumo per famiglia



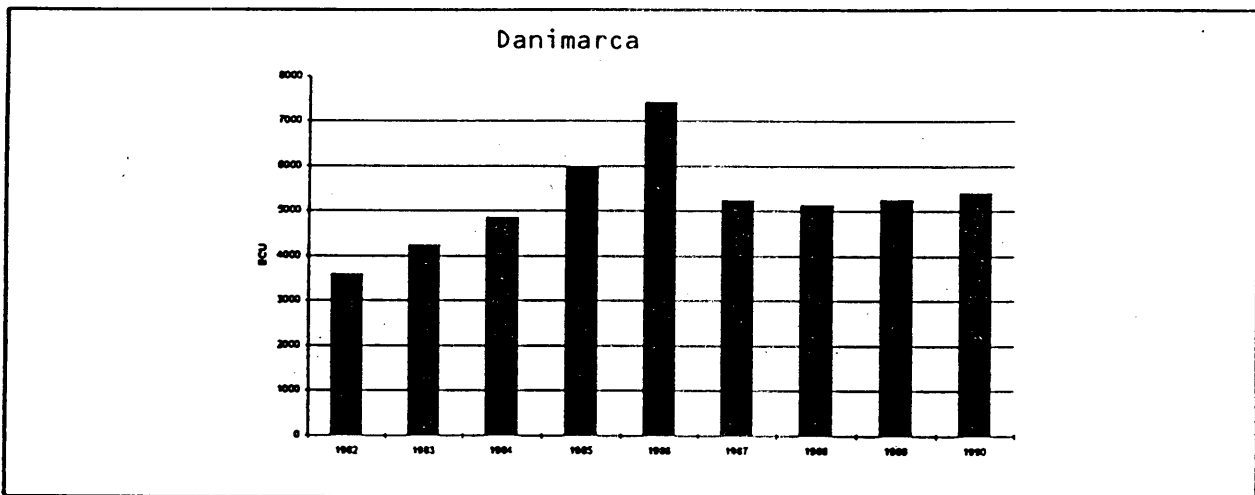
Credito totale al consumo



Credito totale al consumo

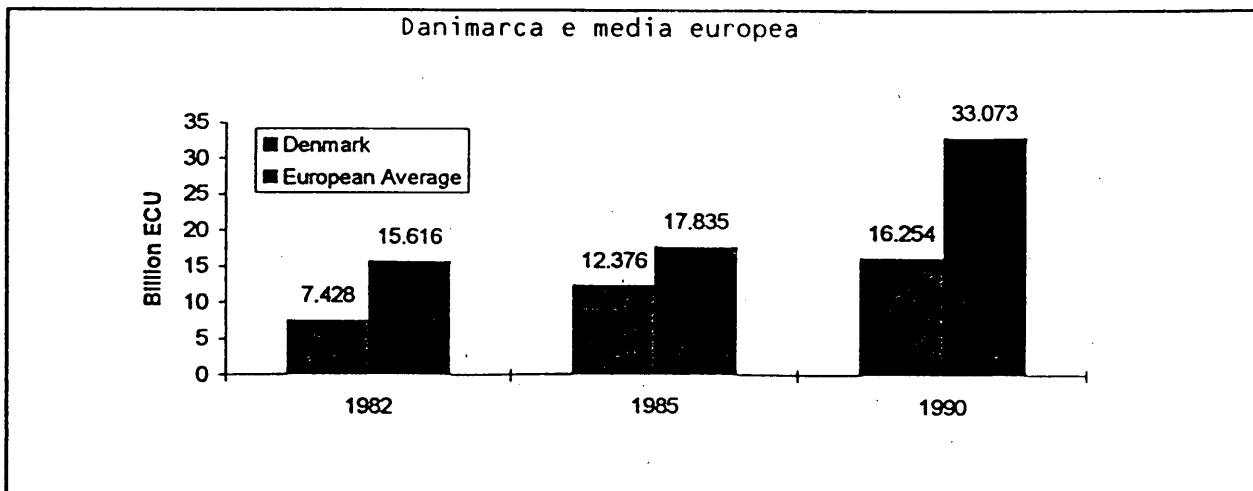


Credito al consumo per famiglia

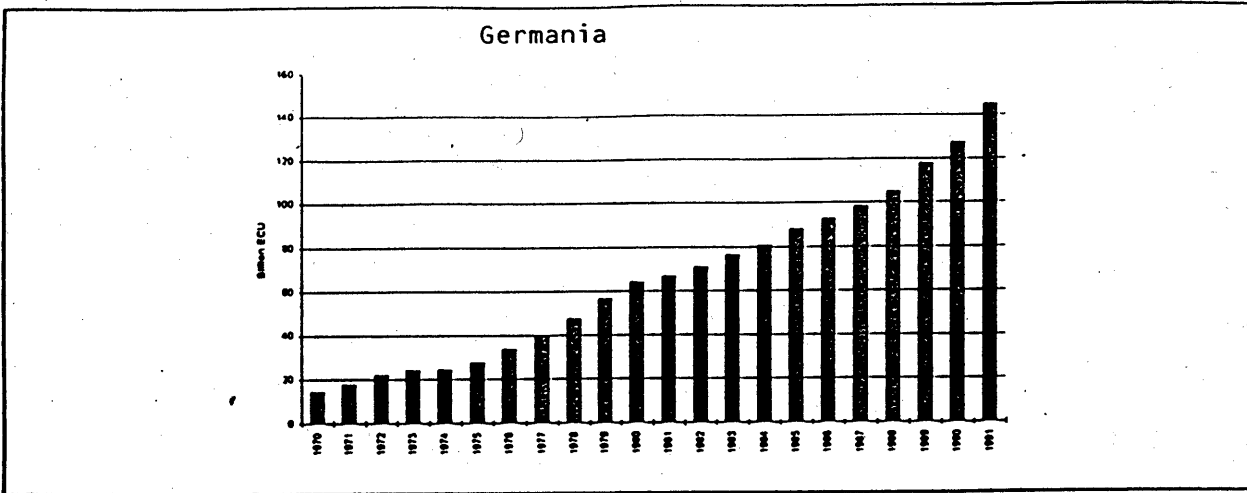


Credito totale al consumo

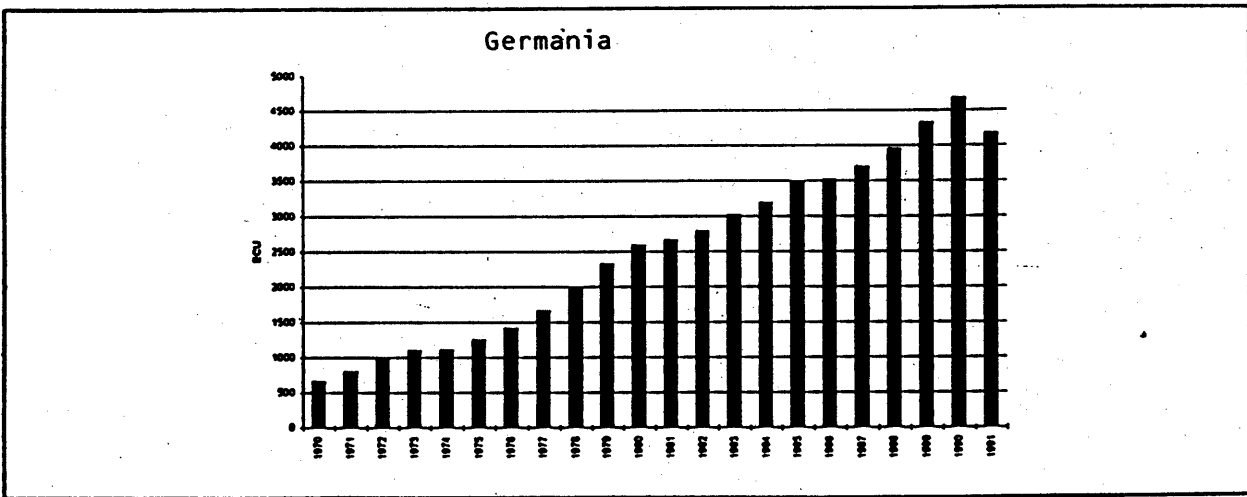
Danimarca e media europea



Credito totale al consumo

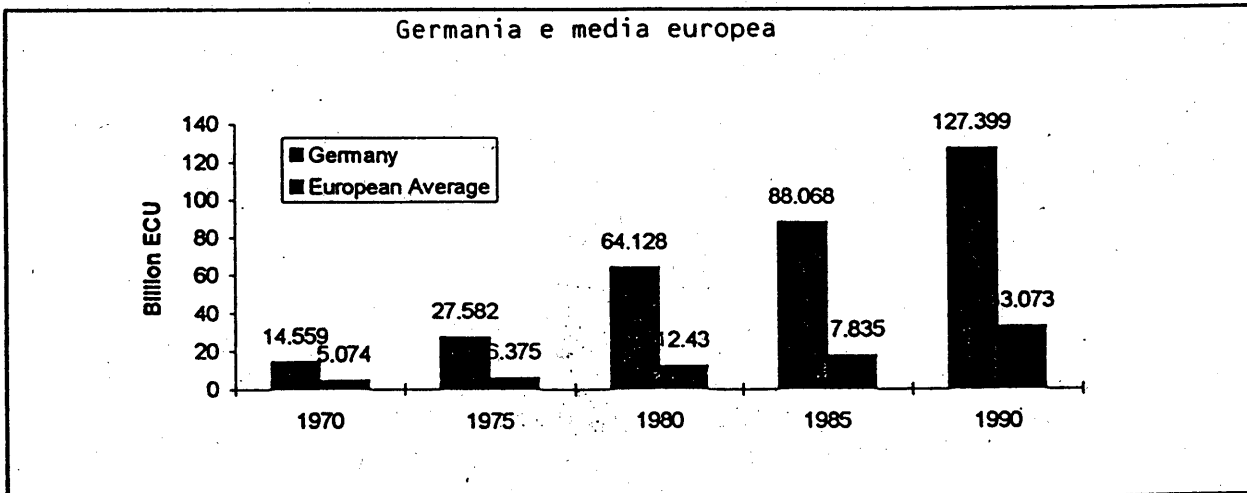


Credito al consumo per famiglia

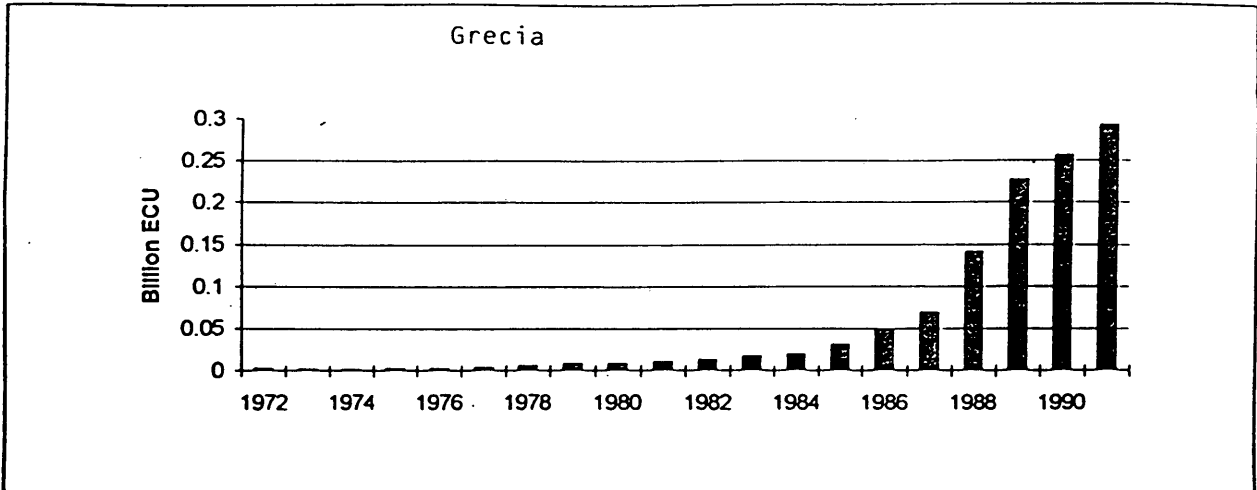


Credito totale al consumo

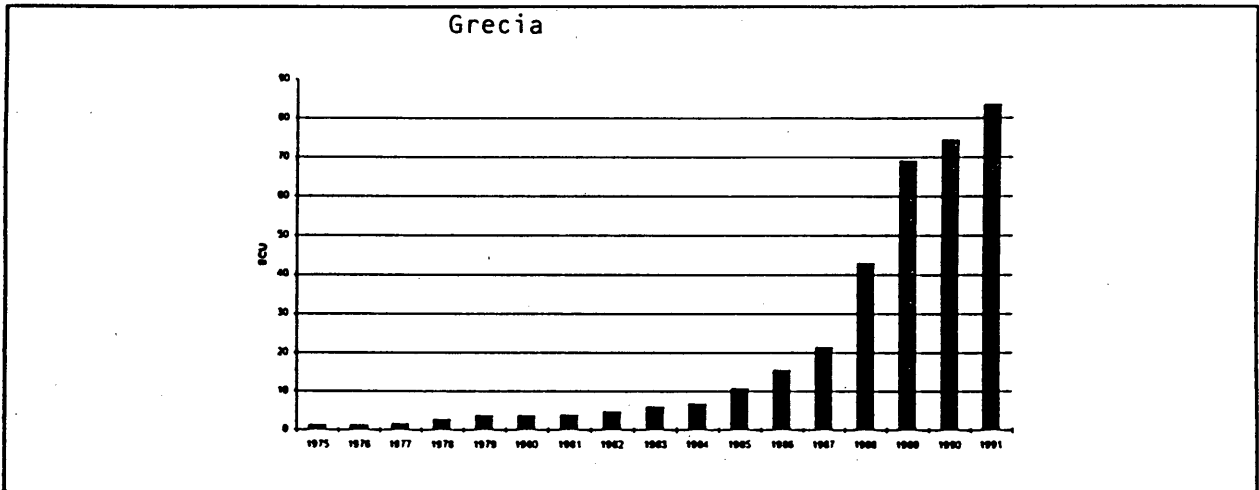
Germania e media europea



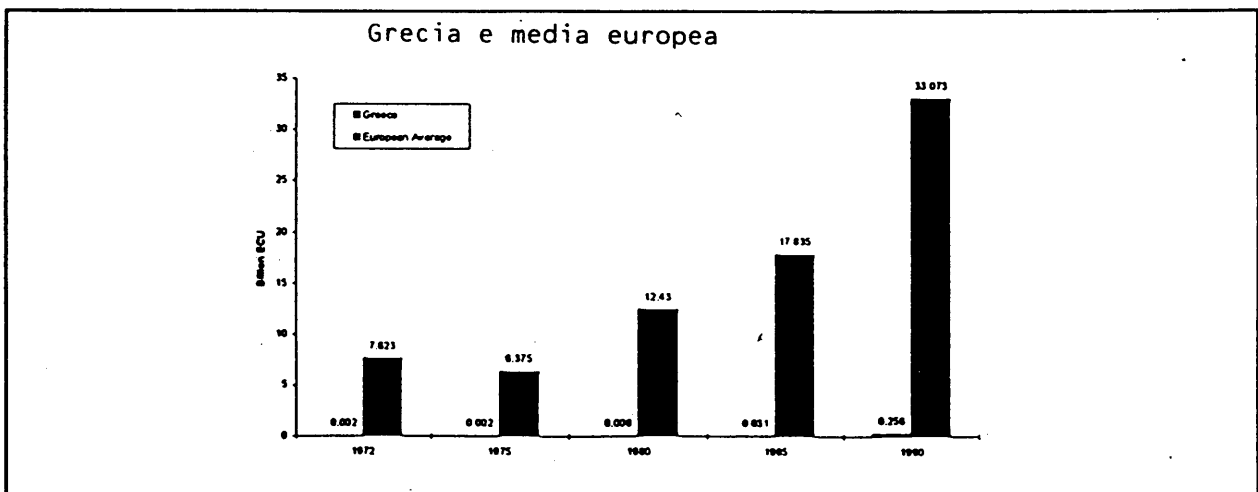
Credito totale al consumo



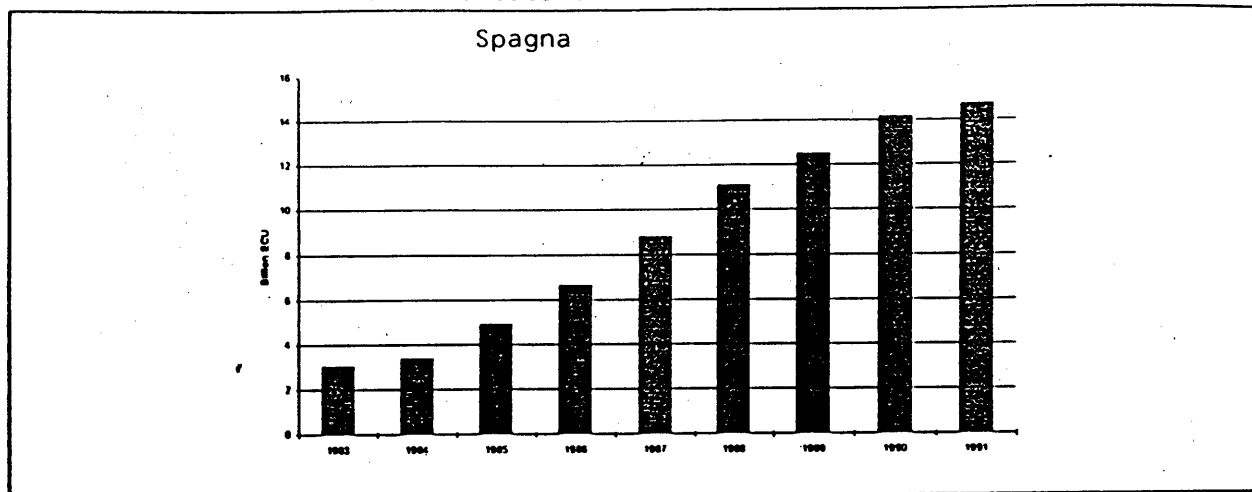
Credito al consumo per famiglia



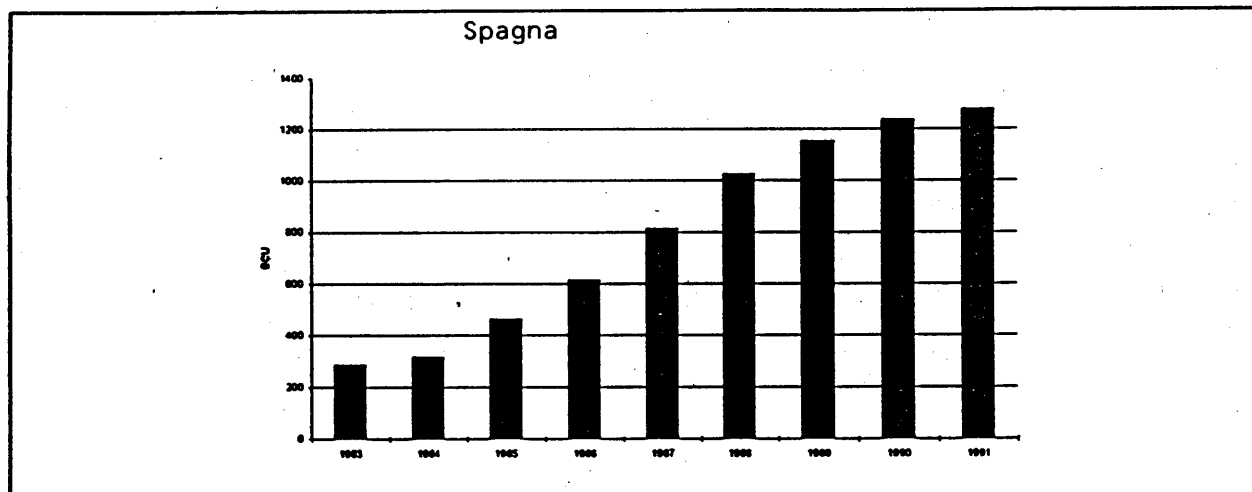
Credito totale al consumo



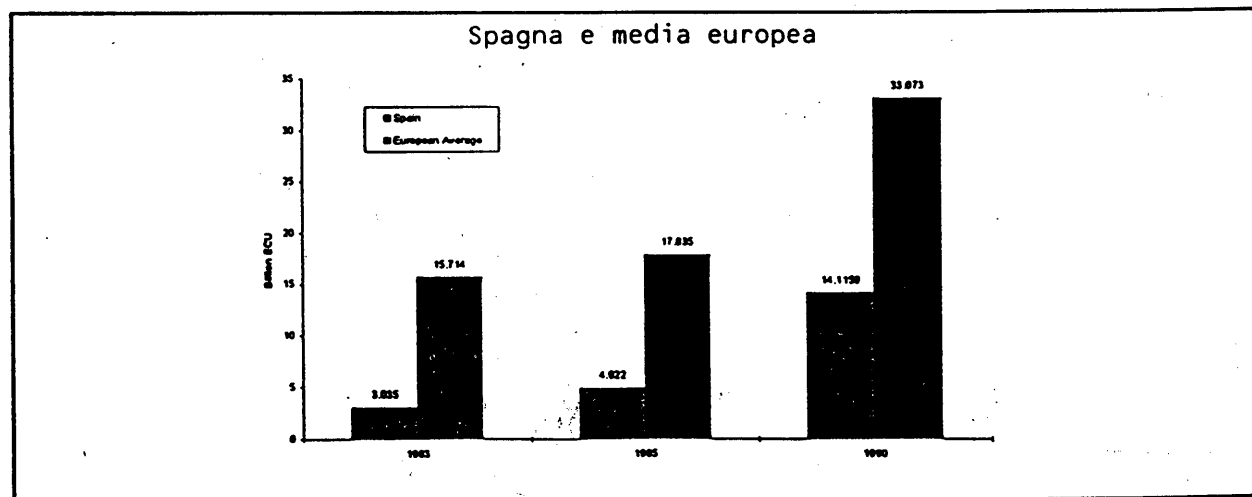
Credito totale al consumo



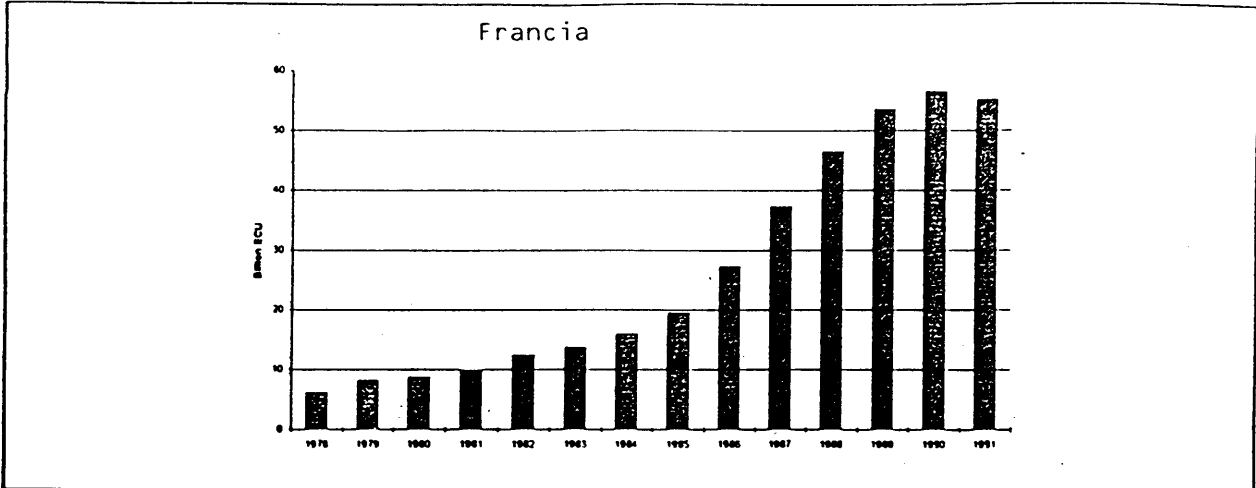
Credito al consumo per famiglia



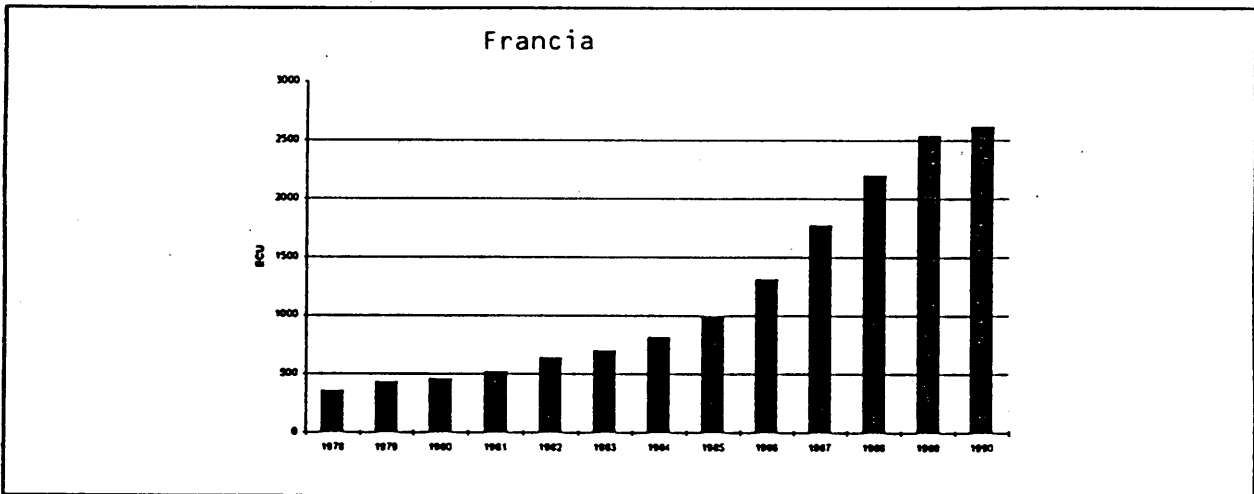
Credito totale al consumo



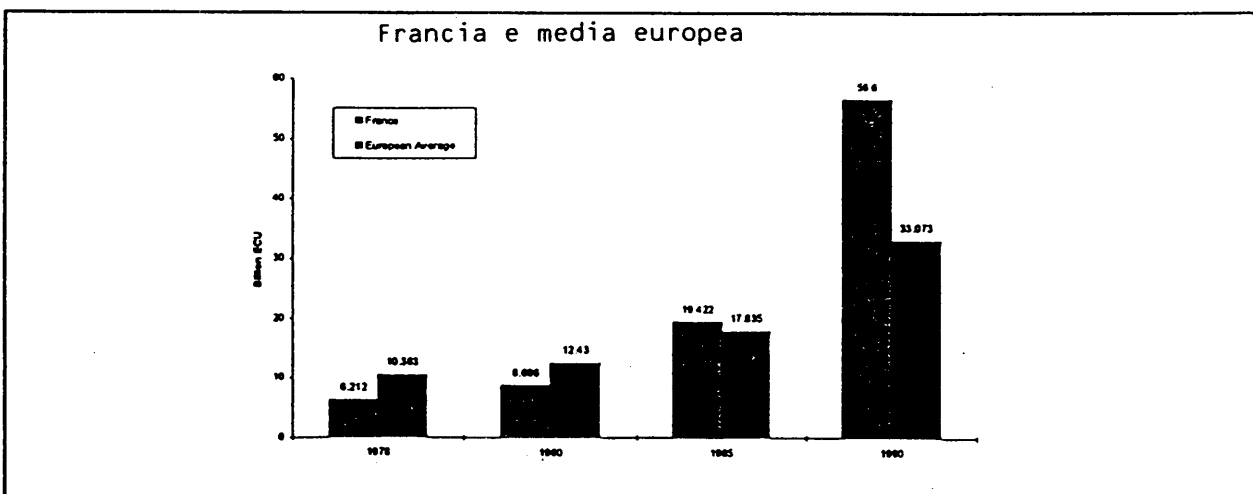
Credito totale al consumo



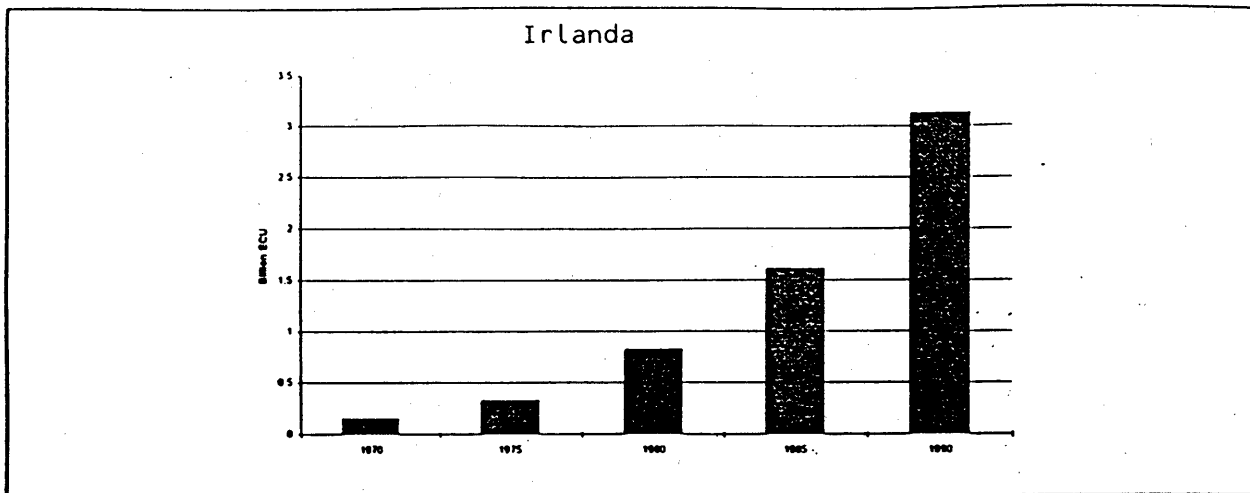
Credito al consumo per famiglia



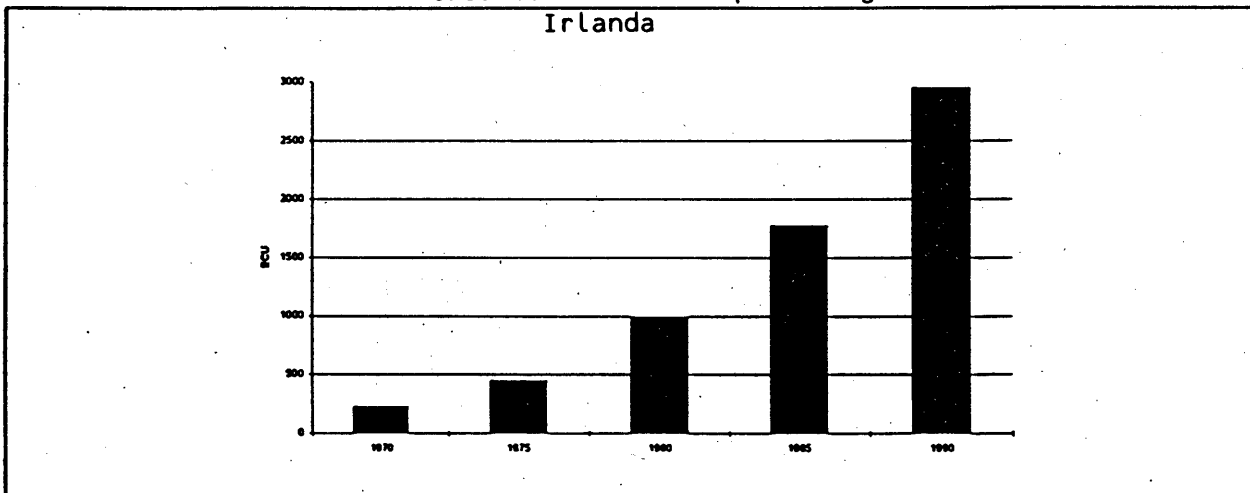
Credito totale al consumo



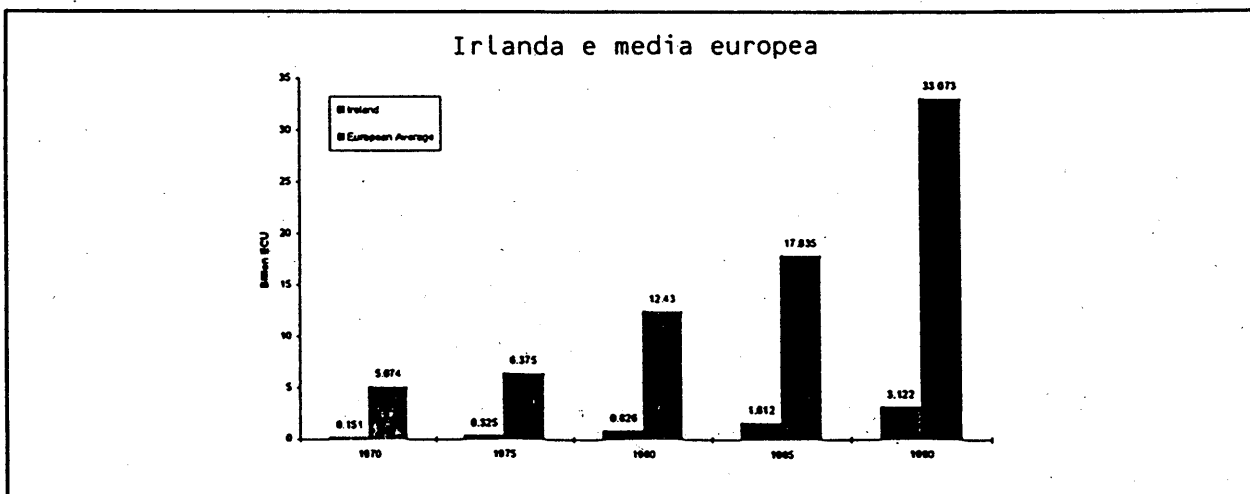
Credito totale al consumo



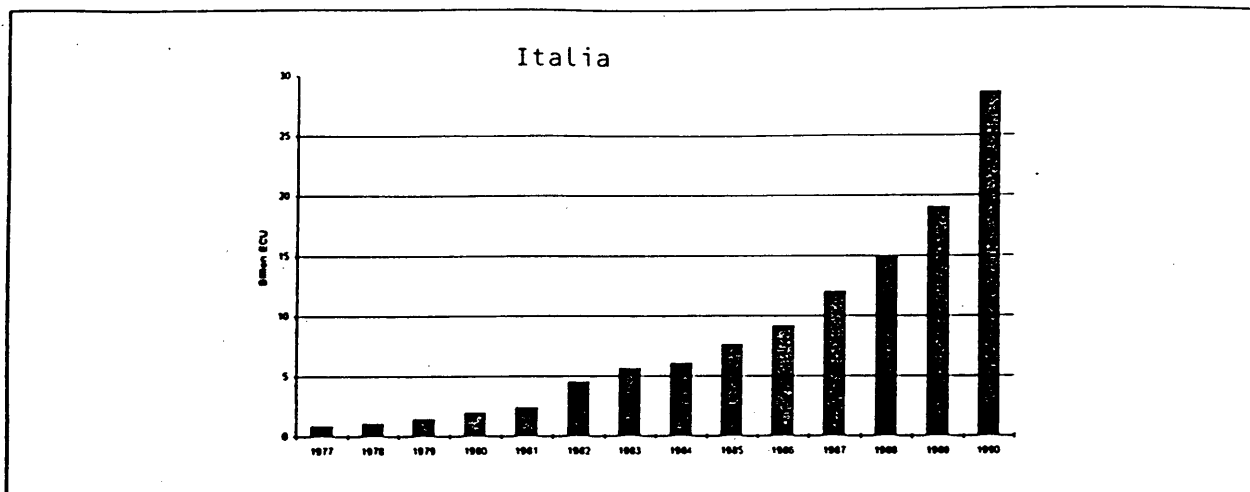
Credito al consumo per famiglia



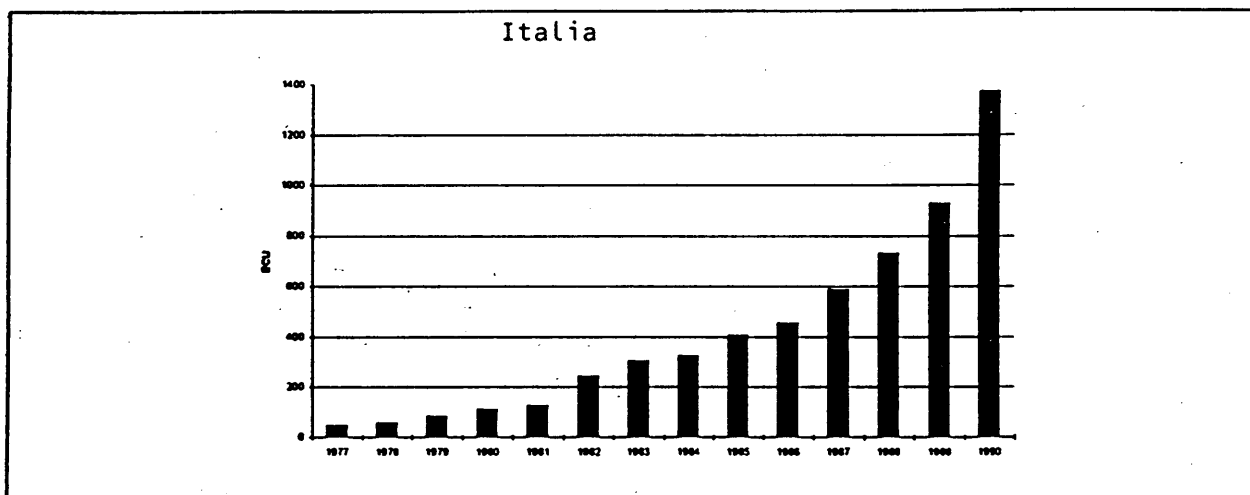
Credito totale al consumo



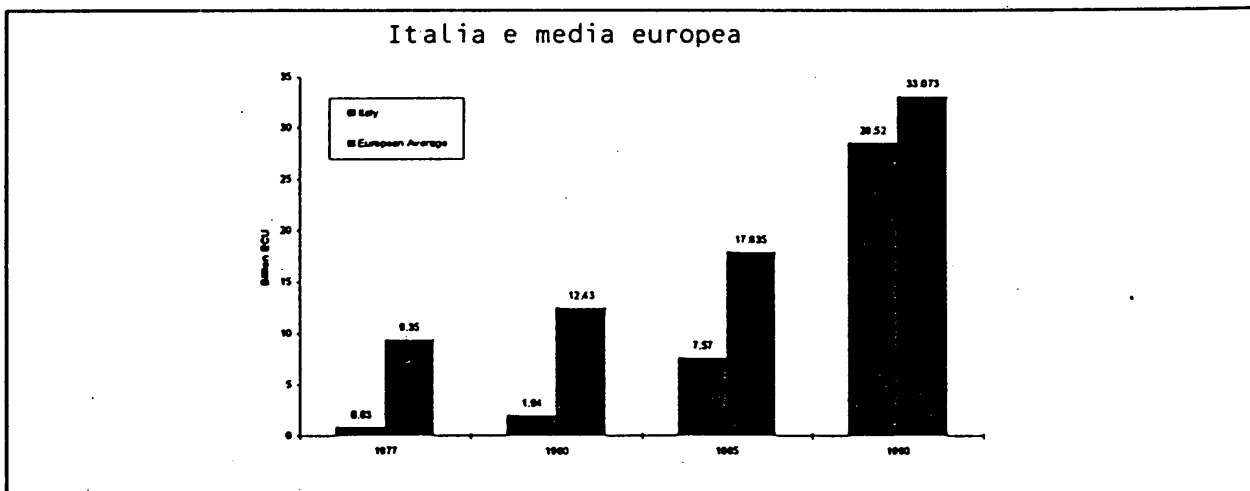
Credito totale al consumo



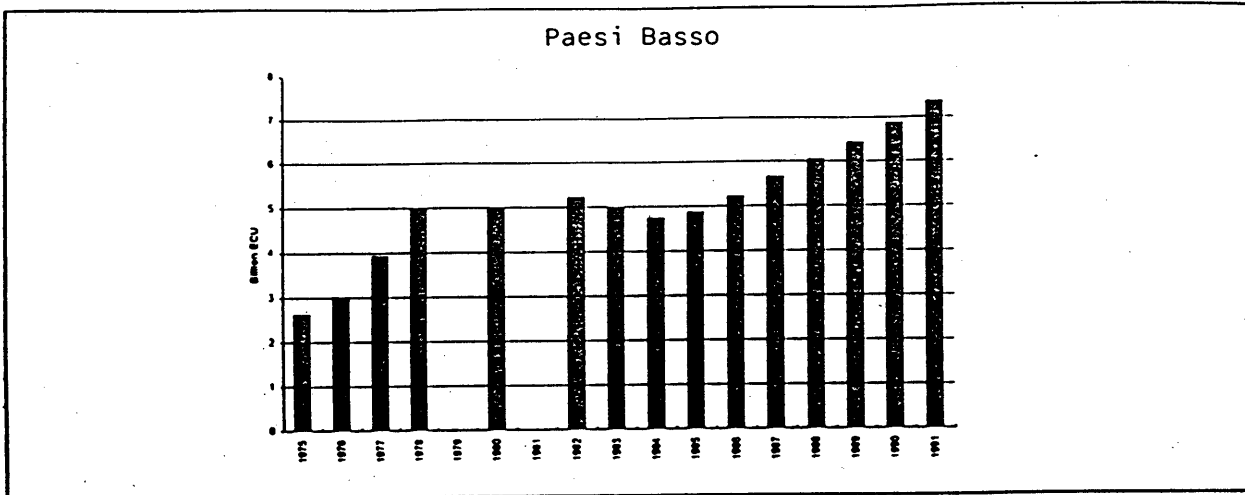
Credito al consumo per famiglia



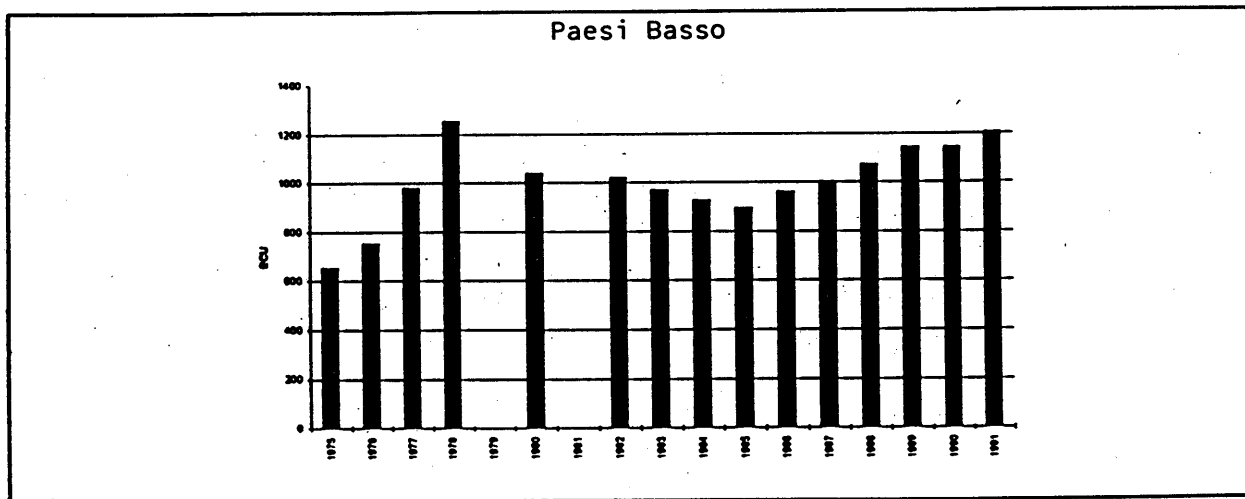
Credito totale al consumo



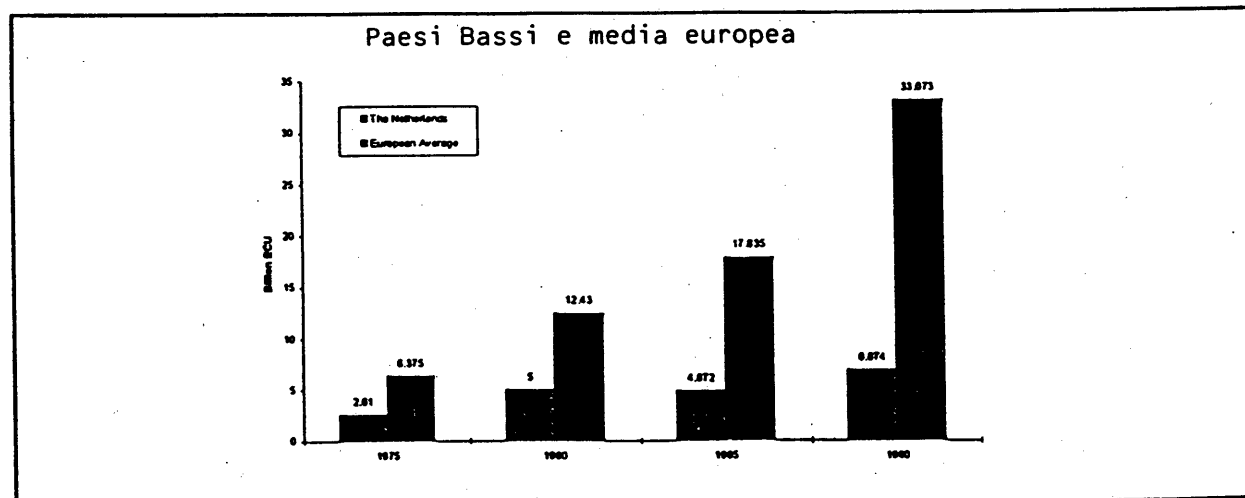
Credito totale al consumo



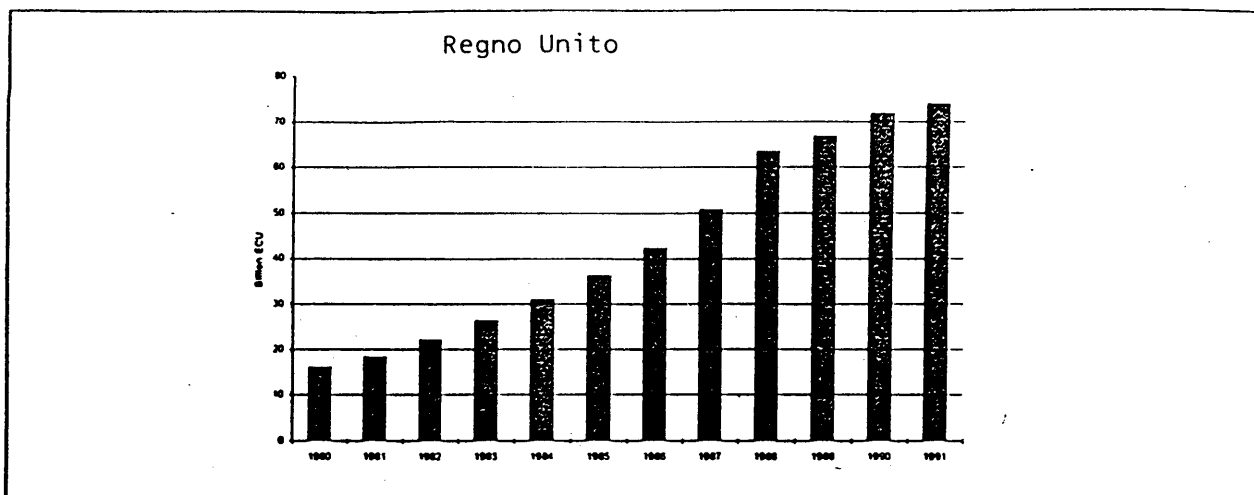
Credito al consumo per famiglia



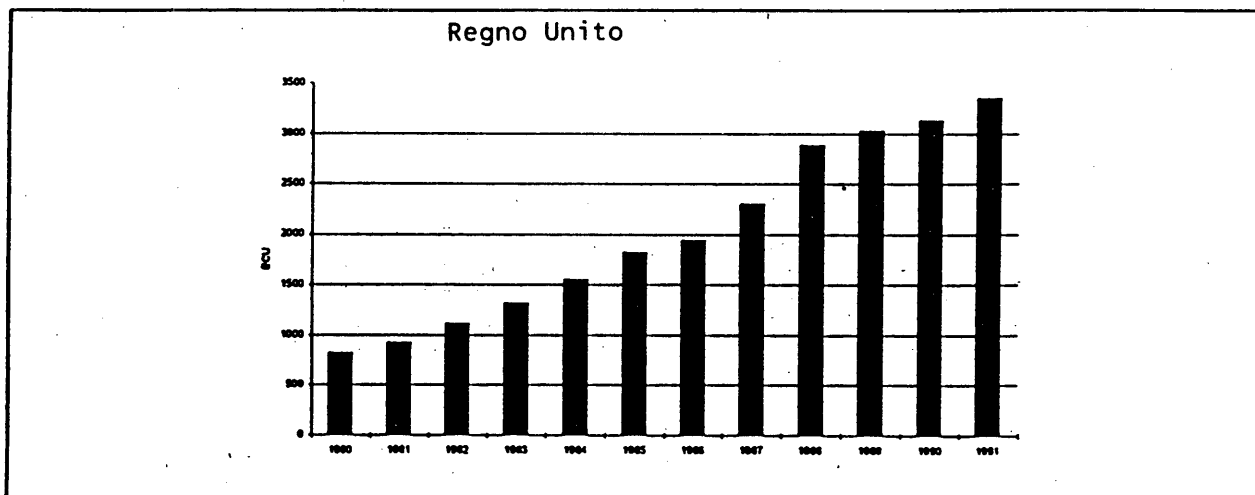
Credito totale al consumo



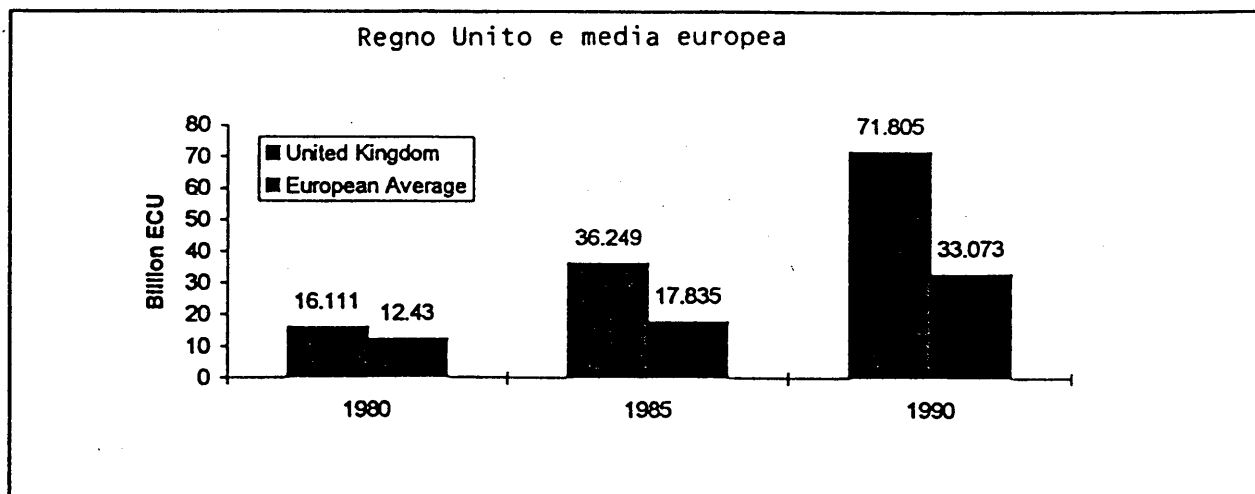
Credito totale al consumo



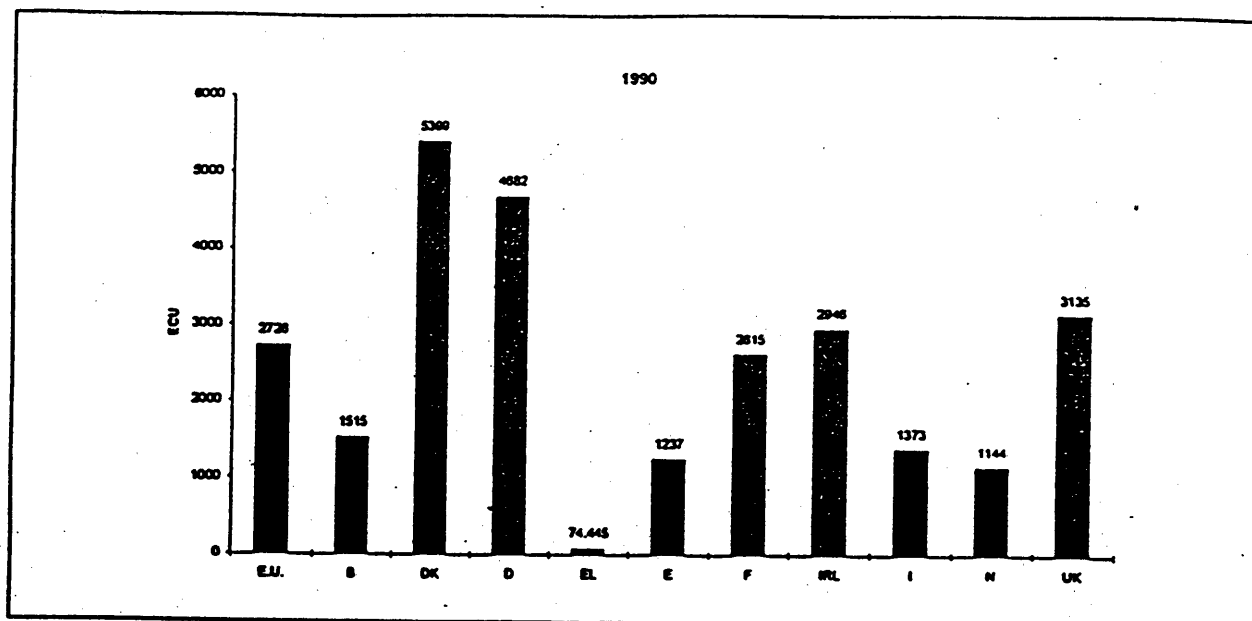
Credito al consumo per famiglia



Credito totale al consumo



Credito totale al consumo



66. Come risulta evidente dai grafici delle pagine precedenti, mancano dati completi sul credito al consumo in Europa. Pur essendovi ragioni specifiche per tale situazione in rapporto con taluni paesi, come il Lussemburgo, in cui gli importi sono così bassi che le cifre non vengono registrate o il Portogallo, in cui la deregolamentazione del mercato è talmente recente (febbraio 1994) che le cifre non sono ancora disponibili, vi sono altri fattori più generali che contribuiscono a rendere difficile l'ottenere dati comparabili dagli Stati membri. Considerata la varietà delle differenti categorie di fornitori di credito e le varie forme di credito disponibili, nonché il rapido sviluppo del mercato nell'ultimo decennio, spesso neppure gli Stati membri dispongono di un sistema centralizzato per la raccolta o la diffusione di questi dati. Il risultato è che spesso i ricercatori non dispongono di dati sul credito al consumo. Inoltre, l'utilizzazione di diversi criteri e metodi di raccolta e di valutazione rende spesso i dati non confrontabili.

B. Il contesto socioeconomico

67. Dal momento dell'elaborazione della Direttiva, il credito al consumo ha conosciuto numerose trasformazioni che si iscrivono in un mercato in costante espansione. La struttura dell'offerta si è modificata con l'apparizione di nuovi mutuant: il settore della grande distribuzione, gli istituti che emettono carte di credito, la maggiore attività delle banche che avevano spesso trascurato questo settore e il ruolo degli intermediari del credito. Il credito al consumo è aumentato in volume. Nella maggior parte dei paesi, l'aumento ha superato quello dei redditi e ciò ha provocato un incremento della percentuale del reddito delle famiglie necessario per far fronte ai rimborsi.

68. Le tecniche utilizzate si sono sviluppate e diversificate in tutte le fasi dell'operazione di credito. In primo luogo, sono apparse nuove forme di credito ed altre hanno accresciuto la loro importanza, come il "revolving credit" o l'anticipo sui conti correnti, formule generalmente connesse con le carte di credito. In 15 anni, il numero delle carte in circolazione in Europa è aumentato con progressione geometrica. Si tratta di uno dei fenomeni più tipici di questa evoluzione. Altre forme di credito, come il credito a rate, non hanno subito particolari evoluzioni. Le statistiche francesi (Banque de France - Bulletin Statistiques Monetaires) mostrano che le vendite a rate rappresentano ormai solo il 26,9% dell'importo totale dei crediti.

69. La forma e l'importanza dell'aumento del credito sono collegate in particolare alla deregolamentazione dei mercati finanziari e alla commercializzazione sempre più sofisticata e persuasiva del credito personale.

70. Quanto alle tecniche specifiche del credito, l'evoluzione è caratterizzata da un migliore conoscenza del rischio da parte del creditore e dallo sviluppo degli strumenti di prevenzione. Al momento della concessione del credito, la pratica del credit-scoring è correntemente applicata per valutare il rischio dell'operazione di credito. Il grande sviluppo delle banche di dati è una caratteristica specifica del settore del credito al consumo. La struttura e l'organizzazione di tali schedari varia a seconda degli Stati. Il fenomeno ha dato origine a numerose discussioni sulla sua opportunità, sulla sua efficacia e sui problemi che esso pone per il rispetto della vita privata.

71. Un credito viene raramente concesso senza una particolare garanzia come la cauzione o la cessione della retribuzione. Numerosi mutuanti hanno riorganizzato la gestione del contenzioso al fine di renderlo più efficace.

72. In conseguenza dell'aumento del credito negli anni '80, si constata in numerosi paesi un aumento del numero di consumatori che non sono in grado di onorare i loro impegni verso i creditori. Nonostante l'assenza di statistiche particolareggiate, regolari e complete sul fenomeno dell'eccessivo indebitamento, sembra che in linea generale il numero di debitori in difficoltà sia notevole ed in costante aumento in molti paesi. A tale proposito, è interessante rilevare che numerosi paesi hanno negli ultimi anni adottato o previsto di adottare misure relative al problema dell'eccessivo indebitamento.

73. Il credito transfrontaliero si è sviluppato maggiormente grazie alle strategie tra gli operatori finanziari che non nei rapporti particolari tra mutuanti e consumatori. In questi ultimi anni è notevolmente aumentato il numero di alleanze, cooperazioni, acquisti o fusioni tra i vari operatori finanziari. D'altro canto, non sembra che sia sensibilmente aumentato il volume delle operazioni di credito tra i consumatori e i mutuanti non residenti. La mancanza di moneta unica, il costo dei versamenti transfrontalieri e la disparità delle normative sul recupero dei crediti sembrano costituire attualmente un notevole ostacolo allo sviluppo di queste operazioni.

C. Carte di pagamento:

Problemi di definizione:

74. Una delle evoluzioni più importanti del credito al consumo è costituita dall'utilizzazione delle carte. E' quindi necessario chiarire quanto più possibile tale dimensione. Nel questionario si chiedeva se esistevano nei vari paesi definizioni giuridiche dei seguenti tipi di carte: carte di credito, carte di prelievo automatico e di pagamento, carte di acquisto, carte di prelievo automatico nazionale, carte assegni, carte di pagamento, carte di pagamento anticipato. Le risposte, ed i risultati delle precedenti ricerche, rivelano l'enorme confusione che regna in materia a livello europeo: lo stesso termine si applica nei vari paesi a prodotti diversi. L'esempio più comune è quello della carta VISA che, nel Regno Unito e in Irlanda, è una carta di credito, ma in Francia è una carta di prelievo automatico e di pagamento che non prevede possibilità di credito.

Situazione negli Stati membri

75. In una situazione in cui, come abbiamo visto, regna la "confusione", nella maggior parte dei paesi (11 su 17) non esistono definizioni giuridiche delle varie carte (Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Austria, Finlandia e Svezia) o solo definizioni parziali - Danimarca (Payment Card Act danese), Francia (articolo 57, paragrafo 1, del decreto del 30.10.85), Irlanda (progetto di legge sul credito al consumo), Norvegia (regolamento n. 1205 del 5.10.89) e Regno Unito (articolo 2 del Credit Cards (Merchant Acquisition) Order 1990; articolo 2 Credit Cards (Price Discrimination) Order 1990, Consumer Credit Act). In alcuni di questi paesi, tuttavia, esistono definizioni "pratiche", ad esempio quelle utilizzate nel settore bancario o definite dai codici di prassi dell'industria. La Norvegia è in procinto di elaborare definizioni per le carte nella legge sugli accordi finanziari di prossima adozione, e vi potranno essere definizioni in Svezia come risultato di una proposta di nuova normativa sui sistemi di pagamento (attualmente all'esame del Comitato sui sistemi di pagamento).

76. Il generale, nonostante le differenze terminologiche, le funzioni dei vari tipi di carte non variano da paese a paese:

carta di credito

Una carta che consente al cliente di acquistare beni e servizi a credito e di ottenere anticipi in contanti. Al momento in cui riceve il conto, il cliente può pagare in tutto o in parte (viene specificato un minimo) e paga un interesse per l'importo restante. Gli esempi comprendono la VISA (Regno Unito e Irlanda) e le cartes privatives (France)

carta di prelievo automatico e di pagamento

Una carta che può essere utilizzata come strumento di pagamento e di prelievo automatico (per ottenere contanti). L'addebito sul conto del cliente è immediato. Esempi: BANCONTACT (Belgio), SWITCH (Regno Unito)

- carta di acquisto
Una carta che consente al cliente di effettuare acquisti (e a volte di ottenere anticipi in contanti). Nel momento in cui riceve il conto, il cliente deve pagare l'intera somma, per cui non viene fornito credito. Esempi comprendono DINER'S CLUB, AMERICAN EXPRESS, CARTE BANCAIRE (2/3) (Francia)
- carta di prelievo automatico
Questa carta è utilizzata per ottenere contanti o altri servizi da uno sportello automatico. L'utilizzazione è a volte limitata agli sportelli automatici della banca che rilascia la carta
- carta assegni
Utilizzata insieme agli assegni, questa carta garantisce il pagamento sino ad una certa somma. In alcuni paesi, l'uso è limitato ad alcuni tipi di assegni, come ad esempio gli Eurocheques. Di fatto, questa carta svolge una funzione di identificazione
- carta di pagamento
Qualunque carta che può essere utilizzata per pagare beni o servizi o per ottenere contanti; questo termine generale comprende la maggior parte delle carte sopra descritte
- carta a pagamento anticipato
Questo tipo di carta, che comporta un pagamento anticipato per beni e servizi, non è ancora molto diffusa. Le carte a pagamento anticipato non implicano credito e quindi non ricadono nella sfera di applicazione delle Direttive del 1987 e del 1990 sul credito al consumo. Il tipo più conosciuto di carta a pagamento anticipato è la carta telefonica, che comprende tuttavia unità telefoniche e non monetarie.

Prospettive/Problemi

2

77. Poiché la maggior parte delle carte comprende utilizzazioni connesse con alcune delle categorie sopra indicate, e poiché nuove forme sono inevitabilmente destinate ad apparire in futuro, le eventuali definizioni dovrebbero essere tanto flessibili da consentire l'innovazione.

Problemi connessi con l'utilizzazione delle carte

78. L'importanza delle carte e la loro utilizzazione a livello europeo è connessa con la continua creazione del mercato interno. Il libero movimento degli strumenti di pagamento è un corollario necessario delle altre libertà garantite ai consumatori, senza il quale il mercato interno non può dispiegare tutte le sue potenzialità. Vi è sempre stata piena consapevolezza del fatto che gli strumenti di pagamento potevano costituire uno degli ostacoli al completamento del mercato interno (15) e, a partire dal 1990, sono stati considerati un tema prioritario dalla Commissione europea. I problemi non riguardano solo i trasferimenti da un

(15) *I pagamenti nel mercato interno europeo* COM(90)447 def., 26.9.90 - Celex n.: 590DC0447.

paese all'altro (in merito ai quali è stata pubblicata una bozza di Direttiva), ma anche l'utilizzazione all'estero delle carte di pagamento (non solo in situazioni in cui lo stesso consumatore si trova in un altro Stato membro ed utilizza la propria carta per i pagamenti, ma anche nelle situazioni in cui, senza lasciare il proprio Stato, egli utilizza la propria carta per ottenere beni/servizi da o in un altro Stato). Anche i pagamenti elettronici più in generale (16) costituiscono un tema da approfondire, sul quale sono state pubblicate due raccomandazioni della Commissione.

79. Non è sempre stato facile per i consumatori utilizzare alcune delle nuove forme di carte apparse sul mercato. Dal punto di vista della interoperabilità delle varie carte, un consumatore che si reca in un altro Stato membro e che vuole utilizzare la propria carta in uno sportello automatico può incontrare numerosi problemi, il primo dei quali è quello di trovare un apparato che accetti la carta. Inoltre, gli utenti non possono di solito ritirare più di una certa somma in un determinato periodo. Ma anche i consumatori che utilizzano le carte di pagamento nel loro Stato di residenza possono avere problemi - è sempre più diffusa, ad esempio, la prassi di far pagare prezzi più elevati a coloro che scelgono questo strumento di pagamento. Questa pratica è dovuta al tipo di rapporti che si instaurano tra le istituzioni che rilasciano le carte e i venditori (commissioni/oneri); il problema è stato risolto in taluni paesi, come ad esempio in Danimarca e in Norvegia, in cui la normativa garantisce che il venditore non debba sopportare i costi di utilizzazione della carta. La soluzione del problema fa sì che il consumatore possa conoscere in anticipo il prezzo del bene qualunque sia il mezzo di pagamento da lui prescelto, in particolare quando il pagamento avvenga all'estero.

80. La discussione sulla ripartizione dei costi apre un nuovo dibattito sul coinvolgimento dei commercianti nella distribuzione del credito. Storicamente i commercianti pagano commissioni elevate (dal 5 al 10%) ai fornitori di carte di credito su ciascuna transazione. La giustificazione era che, essendo anche il commerciante un beneficiario del credito poiché gli consentiva di realizzare una transazione, era giusto che egli partecipasse al finanziamento del credito stesso. L'apparizione delle carte con addebitamento immediate stravolge il ragionamento. Alcuni rappresentanti dei commercianti ritengono che il credito costituisca un affare privato tra il consumatore e la sua banca e che quindi non debba avere effetti sul pagamento al commerciante. Tale approccio comporta una rimessa in questione globale della ripartizione dei costi al momento dell'utilizzazione delle carte.

81. La frode costituisce un altro aspetto problematico per i consumatori. Ciò può avvenire quando la carta viene rubata ed utilizzata, in alcuni casi anche con un codice riservato. Ai consumatori viene inoltre offerta sempre più spesso la possibilità di pagare con carta di credito le chiamate telefoniche. Considerate le possibilità di abuso, la Commissione ha proposto di disciplinare tali situazioni nella bozza di Direttiva sulla vendita a distanza (17) attualmente in discussione.

(16) *Una possibilità per l'Europa: le nuove carte di pagamento* COM(86) 754, 12.1.87.

(17) Proposta modificata di direttiva del Consiglio sulla protezione dei consumatori nell'ambito dei contratti negoziati a distanza (distance-selling), COM(93) 396 def., 7.10.93.

82. Un altro problema è costituito dal fatto che in alcuni paesi i pagamenti effettuati con carte di credito sono revocabili, mentre in altri non esiste tale possibilità; vi è inoltre la questione della responsabilità secondaria o sussidiaria, così come è prevista dall'articolo 11 della Direttiva 87/102.

V. POLITICHE COMUNITARIE ESISTENTI/PROGRAMMI RELATIVI AL CREDITO AL CONSUMO

A. *Necessità di una politica comunitaria*

83. L'informazione dei consumatori è essenziale per il pieno godimento dei vantaggi del mercato unico. Per tale motivo, il secondo piano di azione triennale della Commissione nel settore della politica per i consumatori, *porre il mercato unico al servizio dei consumatori europei*, sottolinea il fatto che le informazioni e il miglioramento della concertazione costituiscono delle priorità. La relazione Sutherland (18) sottolinea inoltre l'esigenza di una strategia dell'informazione e di altre misure volte ad eliminare le incertezze del consumatore; analogamente, la comunicazione della Commissione del maggio 1993 (19) si proponeva di garantire una maggiore efficacia nella diffusione delle informazioni sul mercato interno.

84. La scarsa informazione dei consumatori li pone in posizione di svantaggio nei confronti di altri operatori del mercato, limita la concorrenza ed ostacola la libertà di scelta. Solo i consumatori pienamente consapevoli della varietà dei prodotti offerti potranno godere pienamente dei vantaggi di una sana concorrenza. La piena informazione dei consumatori costituisce quindi un elemento importante per l'edificazione del mercato unico. Ciò si rivela particolarmente necessario considerando le notevoli trasformazioni nella normativa, negli standard e nelle procedure da attuare per realizzare il mercato unico - ma anche le aspettative di più ampia scelta di beni e servizi genereranno una crescente domanda di informazione.

B. *Situazione negli Stati membri*

85. Le varie culture e tradizioni nel settore delle organizzazioni per i consumatori nei vari Stati membri hanno portato a varie forme di rappresentanza all'interno dell'Unione europea. I dicasteri governativi che hanno la responsabilità per la protezione dei consumatori sono i più vari - Affari economici, Industria, Lavoro, Commercio, Sanità o Ambiente - con poteri spesso ripartiti con altri Ministeri o enti pubblici o autorità regionali. Altri paesi hanno attribuito la politica dei consumatori e la protezione dei loro interessi a difensori civici (Ombudsmen) o enti per i consumatori. In Spagna e in Portogallo, la protezione degli interessi dei consumatori è prevista dalla Costituzione.

86. Oltre ai dicasteri governativi, nei vari Stati membri sono state inoltre create organizzazioni per i consumatori. In alcuni Stati, le informazioni fornite da queste organizzazioni sono indirizzate ad un vasto pubblico e comprendono numerosi elementi, tra cui i risultati delle analisi comparate e le informazioni generali. Il numero di tali organizzazioni varia notevolmente da Stato a Stato, in alcuni casi superando la dozzina.

(18) *Il mercato interno dopo il 1992 - affrontare la sfida*, 26 ottobre 1992 - Secondo piano triennale 1993-1995, COM(93) 378 def., 28.7.93, paragrafo 24.

(19) *Per un miglior coordinamento e per un rafforzamento della politica di informazione e di comunicazione sul mercato interno*, 5 maggio 1993 - Secondo piano di azione triennale 1993-1995, COM(93) 378 def., 28-7-93, paragrafo 24.

C. Assistenza della Commissione ai progetti nazionali

87. Oltre ad aver inserito aspetti di politica dei consumatori nei suoi piani generali di informazione e di istruzione, la Commissione ha intrapreso azioni in settori specifici al fine di migliorare le informazioni destinate ai consumatori. Sono stati approvati regolamenti sull'etichettatura dei prodotti e sulla trasparenza delle procedure (in particolare nel settore dei servizi finanziari); sono state approvate misure per sostenere le prove comparate e sono state varate ricerche sui prezzi che aiutano i consumatori ad ottenere un'immagine generale del mercato. La Commissione ha incoraggiato l'impegno dei mezzi di comunicazione nel trattare i problemi e i diritti dei consumatori, ha sostenuto i programmi di formazione e di informazione delle organizzazioni dei consumatori ed ha favorito la creazione di centri di informazione e di consulenza dei consumatori nelle zone di frontiera, amministrati da associazioni di consumatori e/o enti locali. Il numero di tali centri sarà raddoppiato nei prossimi 3-5 anni. Nell'ambito delle misure di attuazione del Libro bianco sull'accesso alla giustizia, è stato varato un progetto pilota, finanziato dalla Commissione europea, per esaminare i reclami dei consumatori relativi alle operazioni transfrontaliere. Sedici organizzazioni di consumatori sono coinvolte nella gestione di centri bilaterali in Belgio, Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo e Portogallo.

88. Un esempio di campagna sostenuta dalla Commissione nel settore delle pubbliche relazioni e dei mezzi di comunicazione è il progetto WORLDCOM (1992-93), una campagna per informare i consumatori sulle norme che li riguardano e che saranno approvate nel corso del processo di completamento del mercato interno. Il progetto si concentra su dieci settori, uno dei quali è il credito al consumo (20). Sono stati preparati pacchetti informativi su ciascuno di questi temi che sono poi stati oggetto di incontri e colloqui in ciascuno Stato membro (di solito con la partecipazione di un membro del Parlamento europeo), di comunicati stampa, di note e di opuscoli destinati al pubblico generale. Le esperienze di tali campagne e gli altri sforzi volti a produrre informazioni mostrano che di solito il pubblico recepisce adeguatamente i messaggi sui vantaggi del mercato unico e sui diritti che ne derivano, ma evidenziano inoltre la necessità di continuare a diffonderli. A tal fine, sono stati messi a punto progetti per una campagna pubblicitaria nei mezzi di comunicazione volti a comunicare il messaggio direttamente al maggior numero di persone possibile. Poiché i consumatori sono sempre più consapevoli dei loro diritti, crescerà inevitabilmente la domanda nei confronti dei governi nazionali di attuare la normativa comunitaria in materia e di garantire la conformità degli ordinamenti e delle prassi nazionali con tali disposizioni.

89. Il credito al consumo è solo uno dei settori in cui la Commissione sta sviluppando una politica di maggiore informazione per i consumatori. Così come per i progetti sopra menzionati, la Commissione sostiene anche progetti nazionali ed europei che si occupano specificamente del credito al consumo.

(20) Viaggi e turismo, sicurezza dei prodotti, medicine, cosmetici, etichettatura di generi alimentari, pubblicità, clausole contrattuali inique, settore bancario, assicurazione e credito al consumo.

Lo sviluppo di CALS e CADAS

90. L'Institut für Finanzdienstleistungen (IFF) di Amburgo ha varato alla metà degli anni '80 un progetto, con il sostegno della Commissione europea ed in cooperazione con altre organizzazioni, per mettere a punto un sistema internazionale elettronico ed una base di dati in grado di presentare la normativa e la casistica sul credito al consumo in modo tale da consentire ai consulenti nei vari paesi di controllare la situazione finanziaria dei consumatori, di effettuare calcoli sulle varie forme di credito al consumo e di verificare la fondatezza dei reclami rivolti contro i consumatori. Questo progetto ha portato al varo di alcuni programmi e alla creazione di alcune basi di dati, tra cui

CALS (Computer Assisted Loan Services, servizi di prestito con l'assistenza di elaboratore) un sistema esperto per la consulenza in materia di credito e di debito

CADAS (Computer Assisted Debt Advice Services, servizi di consulenza sul debito con l'assistenza di elaboratori) un servizio di consulenza finanziario e di bilancio, sviluppato sulla base dei servizi di consulenza in materia di debito

91. Con il finanziamento della Comunità europea e in collaborazione con il Ministero della giustizia della Germania federale, tra il 1983 e il 1987 sono state create strutture di consulenza nei centri per i consumatori in Germania. Tali centri hanno iniziato ad utilizzare gli elaboratori per raccogliere informazioni giuridiche (giurisprudenza e normativa) da diffondere tra i consumatori per aiutarli a calcolare le proprie finanze e la propria situazione creditizia, raccogliendo al tempo stesso informazioni dai consumatori per effettuare una valutazione statistica nel quadro di una campagna volta a lottare contro il fenomeno dell'usura.

92. Nel quadro di contatti con altre organizzazioni europee di consumatori, che hanno posto in evidenza vari livelli di indebitamento e di coinvolgimento delle strutture pubbliche nei vari Stati membri, si è deciso di sviluppare un'azione comune per la protezione dei consumatori a livello europeo, in rapporto al credito al consumo. Tale cooperazione ha avuto inizio nel 1990, con il sostegno del servizio "Politica dei consumatori" della Commissione europea, ampliando i sistemi CALS e CADAS alla Francia e al Belgio. Tale cooperazione ha coinvolto numerose organizzazioni ed istituzioni, tra cui la Regione Vallonia e il Centre Droit de la Consommation (Belgio), l'Institut National de la Consommation (Francia) e l'Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (Germania). Considerando le diversità nell'organizzazione della protezione dei consumatori nei vari Stati membri, si è deciso di sviluppare forme e strutture parallele e identiche nei vari paesi. La cooperazione si propone di rafforzare l'azione delle organizzazioni esistenti che operano nel settore e di coordinarle a livello internazionale, di mettere a punto strutture basate sulle esperienze degli altri Stati membri e di raccogliere dati a livello comunitario.

93. Dopo l'adeguamento dei programmi agli ordinamenti amministrativi e giuridici della Francia e del Belgio, il programma è stato ampliato al Regno Unito nel 1992. Birmingham Settlement Money Advice Services (BSMAS) ha operato in cooperazione con IFF per adeguare CADAS alle condizioni del Regno Unito, effettuando anche traduzioni e

rielaborazione dei testi (dal settembre 1992 al settembre 1993), mentre in Irlanda il Free Legal Advice Centre (FLAC) ha creato una base di dati sulla normativa irlandese ed una raccolta di casi sul credito al consumo (dal settembre 1992 al maggio 1993) (21). Nella seconda fase del progetto, Birmingham Settlement si propone di integrare il software CADAS e CALS, poiché i due pacchetti sono complementari, e di individuare un adeguato software per il calcolo dei benefici previdenziali nel Regno Unito, al fine di valutare in che misura tale software possa essere integrato in CADAS. Il sistema dovrà essere sperimentato in tre centri pilota per valutare le possibilità di utilizzare CALS e CADAS anche su scala più vasta.

Applicazione di CALS e CADAS

94. Le principali funzioni e i settori di applicazione di CALS e di CADAS riguardano l'informazione ed il calcolo. Per qualunque contratto di credito al consumo, CALS può calcolare e verificare l'importo di credito e la legittimità del contratto sulla base della normativa vigente. Il tasso percentuale annuo è calcolato utilizzando il metodo stabilito dalla Direttiva 90/88 (ovvero, nel caso della Germania e della Francia, dai differenti metodi nazionali attualmente in uso). Oltre che come base di dati (per testi e commenti sulla normativa vigente), CALS può anche essere utilizzato per razionalizzare le attività ripetitive (come ad esempio le lettere standard), consente confronti ed analisi da inserire nei testi e permette di formulare piani di rimborso rateale, semplificando e velocizzando il lavoro di consulenza. Raccogliendo dati empirici provenienti da coloro che utilizzano il sistema, CALS diviene inoltre un magazzino di informazioni sulle prassi e sulle strategie normalmente utilizzate dai mutuantici e sui problemi più comunemente incontrati dai consumatori. Tale informazione favorirà una maggiore trasparenza del mercato chiarendo gli schemi di comportamento dei mutuantici e contribuendo a porre sullo stesso piano le due parti dei contratti di credito.

95. CADAS può essere utilizzato per controllare i tassi di interesse, aiutando in tal modo i consumatori ad evitare contratti di credito iniqui, ma il suo ruolo principale consiste nel gestire i dati di bilancio delle famiglie al fine di prevenire l'indebitamento, nel consentire alle famiglie di non assumere eccessivi impegni, ed inoltre nel gestire il debito consentendo agli utenti di prendere in considerazione alcune varianti di piani di rimborso. Il sistema assiste inoltre nella preparazione di un bilancio familiare stabile e che favorisce le economie, fornendo al tempo stesso informazioni sulle modalità di richiesta di talune prestazioni previdenziali. Come per il sistema CALS, la raccolta di dati può essere utilizzata a fini statistici e come mezzo di pressione per trasformare a livello europeo il mercato del credito.

(21) La fase 2 del progetto irlandese è stata prorogata in attesa dell'approvazione della legge sul credito al consumo, attualmente all'esame del Dáil, che recepirà la direttiva 87/102 e la direttiva 90/88, poiché il sistema dovrà essere sottoposto a notevoli adeguamenti per tenere conto di tali sviluppi.

D. Progetti a livello europeo - FIS International

96. Vi sono progetti per ampliare i sistemi CALS e CADAS ad altri Stati membri e per collegare sistemi nazionali esistenti con il coordinamento centrale dell'IFF ad Amburgo, al fine di controllare le situazioni transfrontaliere. Ci si propone di rafforzare la cooperazione internazionale, di accrescere lo scambio di informazioni nazionali e di varare azioni comuni sulla base di un sistema comune di informazione. A tal fine la Commissione europea finanzia il progetto FIS (Financial Information Services System) International (fase I dal febbraio 1994 al febbraio 1995) sotto il coordinamento dell'IFF.

97. IFF ha messo a punto una base di dati, prevista in origine per la sola Germania, contenente informazioni provenienti da fonti diverse (normativa, giurisprudenza, articoli di stampa, tassi, ecc.). Quando CALS e CADAS sono stati ampliati ad altri paesi, è iniziata la raccolta di tali informazioni nelle basi di dati e il progetto FIS (Financial Information Services System) International si propone di creare e di coordinare una banca di dati comprendente le informazioni su servizi finanziari e sulle condizioni di indebitamento dei consumatori. IFF ha ottenuto il finanziamento della Commissione per la prima fase del progetto (febbraio 1994-febbraio 1995), per il ruolo da esso svolto in qualità di coordinatore. Altre società partecipanti sono INC (Francia), l'Office of Consumer Affairs (Irlanda), Recht & Beleid Leiden (Paesi Bassi), Birmingham Settlement (Regno Unito), Arbeiterkammer Wien (Austria) e CDC (Belgio).

98. Nel quadro di questo rapporto l'esempio CALS-CADAS è stato sviluppato per mostrare in che modo l'informazione, l'aiuto e l'assistenza al consumatore in materia di credito al consumo possono essere realizzati. Si tratta solo di un esempio, poiché esistono in numerosi Stati membri altri sistemi di assistenza e di consulenza molto efficaci.

99. Nel Regno Unito, è stato varato nel marzo 1993 un progetto pilota, in cooperazione con l'industria del credito, da West Yorkshire Consumer Credit Counselling Service (CCCS) a Leeds. Il programma fornisce una consulenza indipendente a soggetti con problemi di debito, utilizzando consulenti ed esperti, nonché un sistema software per il calcolo dei rimborsi. Tutti i negoziati con i creditori sono gestiti dal CCCS, ed i clienti che accettano di partecipare ad un programma di gestione del debito versano un unico pagamento mensile al CCCS che a sua volta destina quote concordate ai creditori. Creato sul modello di un sistema statunitense e canadese (negli Stati Uniti e in Canada la consulenza in materia è finanziata in gran parte dai creditori), il sistema si propone di ottenere l'autofinanziamento imponendo un onere al creditore pari al 15% del rimborso ottenuto. Il sistema, sostenuto da Barclaycard, GE Capital, Registry Trust, CCN e Equifax, ha ottenuto il sostegno anche dell'Office of Fair Trading, così come la maggior parte delle grandi associazioni di creditori e di commercio. Attualmente, più del 94% dei clienti hanno effettuato pagamenti regolari e si prevede un ampliamento del sistema a tutto il Regno Unito.

VI. L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 87/102

A. LA SFERA D'APPLICAZIONE

A.1 Il consumatore

Il principio

100. Il consumatore è definito come "qualunque persona fisica che, per le transazioni disciplinate dalla presente Direttiva, agisce per scopi che possono considerarsi estranei alla sua attività commerciale o professionale".

101. Tale definizione comporta due criteri cumulativi: si deve trattare di una *persona fisica* che agisce per un *fine non professionale*.

102. La stessa definizione era stata già utilizzata in altri testi comunitari come nell'articolo 13 della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968(22) sulla competenza giudiziaria e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, nell'articolo 5 della Convenzione di Roma del 19 giugno 1980(23) sulla legge applicabile agli obblighi contrattuali, e nella Direttiva 85/577 del 20.12.85 volta a proteggere il consumatore in rapporto ai contratti stipulati al di fuori dei locali commerciali(24)

103. Tale definizione suscita una difficoltà di interpretazione: il consumatore considerato dalla Direttiva può essere quello che agisce al tempo stesso a fini privati e a fini professionali, come il soggetto che utilizza la propria autovettura per accompagnare i propri figli e per esercitare attività professionali?

104. Il progetto di Direttiva sul credito al consumo (25) disciplinava la situazione della "persona fisica che non agisce, *a titolo principale*, nel quadro di un'attività commerciale o professionale". La relazione di Giuliano e Lagarde sulla Convenzione relativa agli obblighi contrattuali (che contiene la stessa definizione di consumatore della Direttiva), precisa che "se una persona agisce in parte nel quadro della propria attività professionale e in parte al di fuori, la situazione rientra nella sfera d'applicazione dell'articolo 5 solo se essa agisce essenzialmente al di fuori del contesto della propria attività professionale" (26).

(22) GU C 189 del 28.07.90 pag. 2

(23) 80/934, GU L 266/1980; CELEX n.: 480A0934

(24) GU L 372 del 31.12.85, pag. 31

(25) GU C 80 del 27.3.79, pag. 4.

(26) GU C 282 del 31.10.80, pag. 23.

105. La Corte di giustizia delle Comunità europee si è pronunciata più volte sul concetto di consumatore. Nella sentenza *Di Pinto* (27), la Corte ha considerato che il commerciante non può richiedere l'applicazione della Direttiva sulla protezione dei consumatori nel caso di contratti negoziati al di fuori dei locali commerciali se non nel caso in cui "l'operazione non rientra nel contesto delle sue attività professionali" (in "Sommario", punto 2). Nella sentenza *Shearson Lehman Hutton*, la Corte ha ritenuto che sia disciplinata la sola situazione del "consumatore finale privato non impegnato in attività commerciali o professionali" (28). In questa logica, si può pensare che il bisogno di protezione scompaia dal momento in cui il consumatore agisce in parte nel contesto di una finalità mista (29). Tale interpretazione della nozione di consumatore appare anche nella Direttiva sulle clausole abusive (30). L'articolo 2b definisce il consumatore come "qualunque persona fisica che agisce a fini che non rientrano nel contesto della sua attività professionale".

L'applicazione da parte degli Stati membri

106. Le soluzioni adottate non sono identiche: alcuni hanno optato per un recepimento puro e semplice, mentre altri hanno modificato o ampliato l'ambito delle persone protette dalla normativa. Taluni Stati ampliano la protezione a persone giuridiche (Danimarca, Francia). I crediti a finalità mista non sono sempre esclusi.

107. La legge tedesca comprende nella sua definizione la persona che contrae un debito al fine di finanziare l'inizio di un'attività professionale. La legge danese si applica quando il credito è destinato prima di tutto ad un uso non professionale (articolo 1°). Nei Paesi Bassi la protezione è concessa a qualunque persona fisica, con esclusione del credito che verte su una cosa utilizzata esclusivamente nell'esercizio di una professione. In Belgio, la legge non si applica nel momento in cui l'utilizzazione privata è secondaria rispetto a quella professionale. La legge francese esclude i soli atti volti a finanziare un'attività professionale. Nel Regno Unito, vi sono proposte per escludere tutte le attività commerciali di prestito e di affitto dalla portata del Consumer Credit Act del 1974, limitando la portata di tale normativa al consumatore individuale, al commerciante unico o al caso di partnership (31).

(27) Causa C-361/89, Racc. 1991, I-1189.

(28) Corte di giustizia delle Comunità europee, C-89/91, Racc. 1993, I-139.

(29) Vedi anche paragrafo 344 *infra*.

(30) Direttiva del Consiglio 90/13/CEE del 5 aprile 1993 concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95/1993, pag. 29).

(31) *Consumer Credit Deregulation: A review by the Director General of Fair Trading of the scope and operation of the Consumer Credit Act 1974* (Londra, giugno 1994), pagg. 28-34.

Prospettive

108. I vari testi comunitari contengono una definizione limitativa del consumatore, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia. Gli Stati hanno definizioni molto più ampie, il che modifica radicalmente la sfera d'applicazione delle loro legislazioni. Pur senza seguire gli Stati che applicano la loro normativa anche alle piccole imprese, la Commissione si interroga sull'opportunità di estendere la sfera di applicazione ai contratti di credito stipulati da un consumatore al fine di finanziare l'inizio di un'attività professionale.

A.2 Il creditore

Il principio

109. Il creditore è definito come una persona fisica o giuridica che concede un credito nell'esercizio di un'attività commerciale o professionale, ovvero un gruppo di tali persone.

L'applicazione da parte degli Stati membri

110. La maggior parte degli Stati riprende la definizione della Direttiva. La Francia ha scelto un criterio che prenda in considerazione il carattere "abituale" delle operazioni di credito da parte dei professionisti. Sembra si tratti di una restrizione della portata della Direttiva da considerare contraria al suo spirito, poiché la definizione data dalla Direttiva non prevede in alcun modo una limitazione del campo d'applicazione della protezione alle sole operazioni di credito abituali da parte dei creditori. La legge danese si applica al credito concesso da un non commerciante nella misura in cui il contratto sia stato redatto o stipulato da un intermediario professionale.

A.3 Il contratto di credito

Il principio

111. Il contratto di credito è definito come un contratto in base al quale il creditore concede o promette di concedere al consumatore un credito sotto forma di dilazione di pagamento, di prestito o di altra analoga facilitazione finanziaria.

112. L'obiettivo della Direttiva è chiaramente di comprendere nella definizione tutte le forme di credito al consumatore quale che sia la loro qualificazione.

L'applicazione da parte degli Stati membri

113. La maggior parte degli Stati ha ripreso la definizione dell'articolo 1° 2.c della Direttiva. Tuttavia la legislazione tedesca si applica solo al contratto di credito e non alla promessa di credito, mentre la Direttiva si riferisce esplicitamente all'ipotesi in cui il creditore si impegna a fornire un credito.

A.4 Le eccezioni previste dalla Direttiva

A.4a I contratti di prestazione di servizi

Il principio

114. L'articolo 1° 2.c, secondo comma, esclude dal campo d'applicazione della Direttiva "i contratti relativi alla prestazione continuata di un servizio, pubblico o privato, in base ai quali il consumatore ha il diritto di versare il corrispettivo per tale servizio, per la durata della fornitura, mediante pagamenti rateali".

115. I contratti di cui al punto precedente sono ad esempio quelli che prevedono il pagamento di un premio assicurativo scaglionato su un periodo di 12 mesi, i contratti di fornitura d'energia, i contratti relativi al pagamento frazionato di diritti di scolarità o i contratti di abbonamento a trasporti pubblici.

L'applicazione da parte degli Stati membri

116. La maggior parte dei paesi ha ripreso questa eccezione; solo la Germania e la Francia non l'hanno esplicitamente menzionata nella loro legislazione.

Prospettive

117. L'applicazione o la non applicazione della Direttiva a questo tipo di prestazioni di servizi pone vari problemi:

- a) nei paesi che hanno ripreso il testo della Direttiva, alcuni prestatori di servizi, come le agenzie matrimoniali o le società di manutenzione, ritengono che le loro prestazioni rientrino nell'eccezione;
- b) in Francia, la Corte di cassazione ha ritenuto che il pagamento frazionato di diritti di scolarità non costituisce un'operazione di credito, mentre la legge francese si applica "alle vendite o prestazioni di servizi il cui pagamento è scaglionato, differito o frazionato" (articolo 2, secondo comma, della legge 10 gennaio 1978, aggiunto dalla legge 23 giugno 1989).

118. Tali problemi pongono la questione di determinare ciò che costituisce l'essenza di un'operazione di credito. Si può affermare che ciò che distingue l'operazione di credito dall'operazione in contanti è lo scarto temporale, la dilazione tra l'anticipo concesso dal creditore e la restituzione del debitore. In questa logica, il pagamento scaglionato degli onorari di un avvocato, di un architetto o di un imprenditore non è considerato come un'operazione di credito, poiché ciascun pagamento corrisponde ad un'attività effettivamente prestata. Quando il costo della prestazione è costituito da una somma unica il cui pagamento è scaglionato nel tempo, non è facile stabilire se si tratta o no di un'operazione di credito.

A.4.b Il credito immobiliare

Il principio

119. La Direttiva non si applica al credito concesso per l'acquisto o per la conservazione di diritti di proprietà su un terreno o un immobile, né a quello destinato al restauro e al miglioramento di un immobile (articolo 2.1). I contratti di credito o le promesse di credito garantiti da un'ipoteca su proprietà immobiliare, che non sono già esclusi dall'articolo 2.1, possono rientrare nella sfera d'applicazione di talune disposizioni della Direttiva, vale a dire gli articoli 4 e da 6 a 12 (articolo 2.3). Tuttavia gli Stati membri possono esentare dalle disposizioni degli articoli da 6 a 12 i contratti di credito stipulati sotto forma di atto autentico firmato dinanzi ad un notaio o a un giudice (articolo 2.4).

L'applicazione da parte degli Stati membri

120. Nella maggior parte degli Stati, la legge sul credito al consumo non si applica al credito immobiliare garantito da ipoteca. D'altro canto, numerosi Stati applicano la loro legge sul credito al consumo, in tutto o in parte, al credito immobiliare che serve al rinnovo o all'acquisto di un immobile (Belgio, Danimarca, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito). Molti Stati possiedono una legislazione specifica per il credito ipotecario. Nel Regno Unito esiste un problema specifico: i crediti al consumo garantiti da un'ipoteca. Questo tipo di crediti risultano spesso pericolosi per i consumatori.

Prospettive

121. Una stessa operazione, il finanziamento dell'acquisto o del rinnovo di un immobile, può vedersi applicare - per particolari circostanze che variano da un paese all'altro o all'interno di uno stesso paese - normative differenti. Tale diversità di situazioni porta ad interrogarsi sull'opportunità di un'armonizzazione comunitaria minima in materia di credito ipotecario o di credito immobiliare. Quando un consumatore finanzia lavori di rinnovo con un prestito gravato da ipoteca, la Direttiva non si applica. Se tali lavori sono finanziati con un prestito personale, la Direttiva può essere applicata. Tale situazione non è coerente. L'acquisto di un alloggio è l'atto di consumo più importante di tutta la vita di un consumatore. E' paradossale che esista una normativa comunitaria in materia di credito al consumo ma che non ve ne sia alcuna in materia di credito immobiliare. Le Commissioni si interroga pertanto sulla possibilità di inserire nella sfera d'applicazione della Direttiva i prestiti per lavori non garantiti da ipoteca e sull'opportunità di una Direttiva in materia di credito ipotecario.

A.4.c I contratti di locazione

Il principio

122. La Direttiva non si applica ai contratti di locazione a meno che non prevedano che il diritto di proprietà passi alla fine al locatario (articolo 2.1b).

Applicazione da parte degli Stati membri

123. Numerosi Stati applicano la loro legislazione al contratto con opzione d'acquisto .

124. La formulazione dell'articolo ha posto difficoltà a taluni Stati membri poiché, in molti di essi, il trasferimento di proprietà non è evidente sino al momento in cui viene trasferito effettivamente. E' il caso, ad esempio, di una locazione con opzione d'acquisto. Finché tale opzione d'acquisto non è esercitata, nessuno può sapere se il diritto di proprietà sarà trasferito. La formulazione di questo articolo non corrisponde pertanto alla realtà economica.

Prospettive

125. La prassi e la giurisprudenza dei paesi più avanzati in questo settore mostrano che l'acquisto di un bene per mezzo del contratto di locazione-vendita avviene piuttosto sotto forma di ammortamento dell'intero valore durante il contratto. Se un'autovettura non ha più valore economico allo scadere del contratto di locazione-vendita, la differenza tra l'acquisto e il non acquisto della proprietà è praticamente nullo. E' questo il motivo per cui è necessario sopprimere l'esenzione dell'articolo 2.1f al fine di poter comprendere i contratti con opzione di acquisto

A.4.d I crediti gratuiti

Il principio

126. La Direttiva non si applica ai contratti di credito gratuito. L'interesse è una caratteristica del contratto di credito ma non è una condizione di esistenza di tale operazione.

L'applicazione da parte degli Stati membri

127. Numerosi Stati non hanno ripreso tale eccezione (Danimarca, Francia, Belgio ...) e disciplinano il credito gratuito. Inoltre, la pubblicità per questo tipo di credito è disciplinata in numerosi Stati.

Prospettive

128. Il credito gratuito è oggetto, da numerosi anni, di aspre discussioni tra fautori ed oppositori. Questi ultimi evidenziano il carattere sleale e ingannevole di questa tecnica promozionale, poiché un credito non è mai gratuito. Il credito ha un costo come qualunque prodotto. E' pericoloso lasciare al consumatore l'illusione che il credito può veramente essere concesso gratuitamente. Gli oneri di rimborso senza interessi possono, per la loro attrattività, portare ad un eccessivo indebitamento. Poiché il venditore trasferirà il costo del credito sul prezzo dei suoi prodotti, non è sano penalizzare il cliente che risparmia prima di consumare e che paga in contanti.

129. Coloro che concedono crediti gratuiti insistono a loro volta sul rispetto dei principi in materia: se il credito è effettivamente gratuito, niente dovrebbe ostacolare tale pratica vantaggiosa per il consumatore. Un divieto porterebbe ad una discriminazione nei confronti di altre modalità promozionali. Il credito gratuito è un tema sul quale le posizioni nazionali divergono. Poiché la discussione è destinata a continuare, qualunque iniziativa comunitaria sarebbe prematura.

A.4.e Le aperture di credito

Il principio

130. La Direttiva non si applica ai crediti concessi sotto forma di apertura di credito in conto corrente (articolo 2.1.e) da parte di un istituto di credito o di un istituto finanziario; tale esclusione non riguarda i conti collegati con carte di credito. Nell'ambito di una concessione di credito sotto forma di anticipo sul conto corrente, talune informazioni debbono essere fornite al consumatore (articolo 6):

- l'eventuale massimale del credito;
- il tasso di interesse annuo e gli oneri applicabili dal momento della conclusione del contratto e le condizioni a cui essi potranno essere modificati;
- le modalità secondo cui è ammessa la risoluzione del contratto.

131. Tali informazioni possono essere comunicate oralmente, ma devono essere confermate per iscritto. Inoltre, nel corso del contratto di credito, il consumatore deve essere informato di qualsiasi modifica del tasso di interesse annuo o delle spese applicabili, al momento in cui essa entra in vigore. Tali informazioni possono essergli fornite a mezzo di un estratto conto o in ogni altro modo accettabile per gli Stati membri.

132. Per gli scoperti accettati tacitamente che si prolunghino al di là di una durata di tre mesi, l'articolo 6, paragrafo 3 della Direttiva prevede che il consumatore debba essere informato del tasso di interesse annuo e delle relative spese nonché di qualsiasi modifica di queste ultime. La Direttiva sulle clausole abusive (32) nei contratti stipulati con i consumatori completa gli obblighi delle parti per questo tipo di credito. Il punto 1.j dell'allegato di questa Direttiva mette in dubbio la clausola che autorizza il professionista a modificare unilateralmente i termini del contratto senza ragione valida e specificata nel contratto. Tuttavia il punto 1.j non impedisce l'inserimento di clausole secondo le quali il fornitore di servizi finanziari si riserva il diritto di modificare il tasso di interesse dovuto dal consumatore o dovuto a quest'ultimo, ovvero l'importo di tutti gli altri oneri relativi a servizi finanziari, senza alcun preavviso in caso di ragione valida, purché sia posto a carico del professionista l'obbligo di informarne la parte o le parti contraenti nel più breve tempo possibile e che queste ultime siano libere di rescindere immediatamente il contratto. Se il professionista modifica unilateralmente le condizioni di un contratto a durata indeterminata, ha il dovere di informarne il consumatore con un ragionevole preavviso; il consumatore deve poter rescindere il contratto (punto 2.b).

(32) Cfr. nota 30 *supra*.

133. L'apertura di credito è una creazione della pratica bancaria la cui utilizzazione nei confronti dei consumatori si è progressivamente estesa parallelamente allo sviluppo del credito al consumo. Questo tipo di credito può essere definito come la messa a disposizione del mutuatario di una somma di denaro, in modo permanente (eventualmente limitato nel tempo) e rinnovabile.

134. Una delle caratteristiche essenziali del contratto di apertura di credito è che il consumatore può utilizzare il credito a seconda delle sue necessità. La flessibilità del modo di utilizzazione e di rimborso è incontestabilmente il fattore che ha portato allo sviluppo di questa forma di credito al consumo.

135. La Direttiva, all'articolo 6, disciplinava gli anticipi su conto corrente non collegati con carte di credito, che ricadevano tassativamente nella sfera di applicazione dell'articolo 4 della Direttiva stessa. L'applicazione della Direttiva alle aperture di credito non disciplinate dall'articolo 6 non è sempre stata soddisfacente. Questo tipo di credito avviene secondo le più varie modalità ed assume diverse denominazioni: credit revolving, credito permanente, rinnovabile, libero ...; con carta bancaria, con carta cliente o multifunzioni ...; accompagnato da un termine o dall'esigenza di rimborsi periodici ... In un capitolo precedente (capitolo IV) è stata esaminata la gamma di possibilità per questo tipo di credito.

Applicazione da parte degli Stati membri

136. L'importanza dell'argomento ci porta a ricordare brevemente il modo in cui gli Stati hanno recepito questi articoli della Direttiva. In Germania, le disposizioni della legge sono attenuate per i contratti di credito per i quali un istituto di credito concede al consumatore il diritto di avere uno scoperto sul suo conto corrente per un importo determinato; l'esigenza di un contratto scritto e delle diciture obbligatorie non si applica se non vi sono altri costi frazionati oltre agli interessi e questi ultimi non sono richiesti per un periodo inferiore a tre mesi. Tuttavia, il consumatore deve ricevere talune informazioni prima della stipulazione di tale contratto (l'eventuale massimale del credito, il tasso in vigore al momento della conclusione del contratto ...). Per quanto riguarda lo scoperto su conto corrente per un periodo superiore a tre mesi, il consumatore deve essere informato del tasso annuo di interesse, dei costi, nonché delle loro modifiche; ciò può avvenire a mezzo di un estratto conto. In tal modo, solo le carte di credito che offrono semplici proroghe di pagamento non sono disciplinate dalla legge in questione.

137. Inoltre, il Direttore generale del Fair Trading ha poteri discrezionali ai sensi dell'articolo 74 della legge, nell'esentare taluni tipi di accordi dalla sfera di applicazione della legge stessa. La principale finalità è di esentare gli scoperti sui conti correnti dagli obblighi di documentazione, e vi sono proposte per ampliare ulteriormente tale discrezionalità per comprendere altre categorie di accordi (33). Nei Paesi Bassi gli anticipi sul conto corrente non

(33) *Consumer Credit Deregulation: A review by the Director General of Fair Trading of the scope and operation of the Consumer Credit Act 1974*, (Londra, giugno 1994), pagg. 53-57.

sono disciplinati dalla legge se non superano un periodo di tre mesi e se dopo tale periodo la banca chiede il rimborso.

138. La legge belga esclude le aperture di credito rimborsabili entro un termine di tre mesi e inferiori a 1.200 ecu. Le aperture di credito sono sottoposte ad una particolare regolamentazione. In Francia, il credito rinnovabile (revolving credit), concesso sotto forma di anticipo sul conto bancario o di carta di credito, è disciplinato dalla legge. Importanti sentenze hanno statuito che se il tasso d'interesse non è precisato (come nel caso dello scoperto tacito) il tasso da applicare è quello legale. La giurisprudenza ha quindi integrato su questo punto la legge con disposizioni più severe di quelle previste dalla Direttiva. In Portogallo, se lo scoperto è suscettibile di prolungarsi durante un periodo superiore a tre mesi, il consumatore deve essere informato sul tasso annuo di interesse e sulle spese applicabili, nonché sulle condizioni in cui i tassi di interesse e le spese possono essere modificati. In Danimarca, il Consumer Credit Act si applica alle aperture di credito.

139. In Germania le carte di credito non sono esplicitamente disciplinate dalla legge, ma neppure escluse dalla sua sfera di applicazione. Quando si tratta di una carta di credito che dà al consumatore la possibilità di rimborsare ratealmente il debito mensile, viene stipulato, oltre al contratto relativo alla carta di credito propriamente detta, anche un contratto di credito che rientra nell'ambito di applicazione della legge. In tal modo, solo le carte di credito che offrono solo semplici rinvii di pagamento non rientrano nella sfera di applicazione della legge. In Inghilterra, l'applicazione del Consumer Credit Act alle carte di credito dipende dal modo in cui la carta può essere utilizzata (carte clienti, carte di credito bancario, carte di pagamento). Nei Paesi Bassi, le carte sono disciplinate dalla legge solo se offrono possibilità di credito. In Grecia, le carte di credito sono considerate come una sottospecie del credito al consumo e sono consentite per un limite non superiore ai 110 ECU. In Danimarca il Payment Cards Act si applica alle carte di credito.

Prospettive.

140. Devono essere evidenziate numerose difficoltà. Se un acquisto è finanziato da un'apertura di credito, si hanno due (o più) operazioni distinte: da un lato, il contratto d'apertura di credito e, d'altro lato, l'utilizzazione che ne è fatta dal consumatore e che può essere ripetuta.

141. Queste due operazioni, la stipula del contratto di apertura di credito e gli acquisti o i prelievi, non sono necessariamente analoghe. Ad esempio, può darsi che il consumatore chieda una carta di credito e l'utilizzi solo dopo due anni. In questo caso, è quindi estremamente importante sapere in quale momento le informazioni debbono essere fornite.

142. Poiché la Direttiva collega le informazioni al contratto di credito, occorre sapere se, dal punto di vista giuridico, l'apertura di credito costituisce il solo contratto di credito o se ciascuna utilizzazione del credito può dar luogo ad un contratto di credito distinto. La risposta a tale domanda dipende dalla tradizione giuridica di ciascuno Stato membro. In Francia ed in Belgio, ad esempio, è ammesso da lunga data che l'apertura di credito costituisce un contratto

di credito (abbandono del carattere reale del prestito, dominante nel Codice civile) e che gli acquisti o i prelievi effettuati in tale contesto ne costituiscono solo l'esecuzione. L'applicazione delle disposizioni della Direttiva porta quindi ad informare il consumatore al momento della concessione dell'apertura del credito.

143. In Germania, al contrario, il contratto di credito è condizionato dalla consegna del denaro prestato. Ne deriva che ciascun acquisto o prelievo deve essere considerato come un contratto di credito autonomo. Come testimonia l'utilizzazione dell'espressione "se possibile", la normativa tedesca non precisa il modo di comunicazione delle informazioni al momento di ciascuna utilizzazione del credito.

144. Per tali motivi, il recepimento quasi letterale nel diritto degli Stati membri della definizione del contratto di credito contenuta nella Direttiva porta a divergenze fondamentali. Il volume delle aperture di credito è attualmente in forte aumento. Si arriverà ad una situazione in cui un giovane consumatore validamente informato stipulerà uno o più contratti di apertura di credito, accompagnati da carte di credito a prezzo ridotto e a condizioni favorevoli, per una durata illimitata e in cui non vi sarà più l'obbligo, in futuro, di fornirgli alcuna informazione?

145. Per ovviare a tale pericolo, occorrerebbe attribuire maggiori diritti al consumatore nel momento in cui utilizza il credito. Attualmente le sole disposizioni adottate riguardano la modifica del tasso d'interesse. Orbene, una delle difficoltà più gravi è la mancanza di informazioni sul costo del credito. Per rendere attraente il credito rinnovabile, i creditori (come ad esempio i venditori di autoveicoli o di materiale hi-fi) consentono al debitore di scegliere l'importo della mensilità di rimborso. Quest'ultima può quindi rientrare nel bilancio mensile del debitore. Purtroppo, il consumatore non è necessariamente informato sulla data di fine rimborso, tenuto conto della mensilità prescelta. E' a questo punto che il revolving crea l'illusione di potersi indebitare più facilmente grazie a mensilità particolarmente favorevoli.

146. La Direttiva non dice nulla anche sul rapporto tra un'apertura di credito sul conto corrente e l'utilizzazione di una carta di credito. Il sistema di carta di credito più diffuso in Europa è collegato ad un accesso diretto per mezzo della carta sul conto corrente e sulla relativa apertura di credito. La Direttiva non esclude i crediti che si concretizzano nell'attribuzione di carte di credito ma quelli di durata inferiore a tre mesi rimborsabili in un'unica soluzione.

147. Questo tipo di sistema sfugge all'applicazione della disciplina in due modi:

- a) se il legislatore ritiene che una carta può essere definita di credito solo se il credito cui essa consente di accedere fa parte di uno stesso contratto; in questo caso, la maggior parte delle carte sfuggono alla disciplina legislativa;
- b) se i crediti così ottenuti sono rimborsabili entro tre mesi.

148. La legislazione olandese ha preso in considerazione la realtà dei crediti, giuridicamente spesso limitati a meno di tre mesi: la banca deve scegliere tra la possibilità di recuperare la somma dopo i tre mesi ed una proroga del credito. Nel secondo caso, il credito

sarà integralmente sottoposto alle disposizioni della legislazione sul credito al consumo. La maggior parte delle legislazioni si limitano a richiedere che il credito sia giuridicamente limitato ad un periodo inferiore a tre mesi.

149. Considerando lo sviluppo delle nuove forme di credito, che provocano un notevole indebitamento dei consumatori e, sempre più spesso, difficoltà di rimborso, è opportuno far sì che tali forme di credito, pur non perdendo la loro attrattiva, non diano origine ad abusi troppo frequenti.

150. Per questo motivo la Commissione propone di precisare le regole di utilizzazione delle carte di credito, pur mantenendo l'articolo 6 nella sua forma attuale che non disciplina le aperture di credito collegate con una carta. Tali modifiche potrebbero vertere sull'informazione in materia di costo, sui criteri che consentono di determinare l'importo minimo da rimborsare e sulla periodicità dei rimborsi. Anche i collegamenti tra il contratto d'acquisto e il contratto d'apertura di credito dovranno essere analizzati (in rapporto con l'articolo 11 e con la discussione sui termini di riflessione).

A.4.f I contratti esclusi in funzione del loro valore (articolo 2.1.f)

Il principio

151. L'articolo 2.1.f esclude dalla sfera d'applicazione della Direttiva i contratti di credito vertenti su importi inferiori a 200 ecu o superiori a 20.000 ecu. Per i piccoli crediti, si tratta di evitare che le formalità richieste rendano difficile la concessione di questo tipo di credito. I crediti di importo notevole sono considerati non tanto come crediti al consumo quanto come crediti di investimento in beni durevoli. Poiché il pericolo di impoverimento o di impegno scarsamente ponderato da parte del debitore è qui minore, anche la protezione può essere meno rigida.

152. L'articolo 13(2) della Direttiva stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, procede ogni 5 anni e per la prima volta nel 1995 all'esame e, se del caso, alla revisione degli importi previsti dalla Direttiva, tenendo conto dell'evoluzione economica e monetaria della Comunità. Per tenere conto dell'inflazione a partire dal 1987, i limiti di cui all'articolo 2.1.f dovrebbero essere portati a 260 e 26.000 ecu.

L'applicazione da parte degli Stati membri

153. Le modalità di recepimento nazionali sono le più varie. Numerosi Stati non prevedono limiti o massimali finanziari o prevedono importi diversi da quelli della Direttiva o ancora sottopongono parzialmente tali crediti alla loro legislazione. Taluni Stati pongono limiti massimi superiori o limiti minimi inferiori mentre altri, come l'Irlanda (progetto di legge), l'Austria e la Finlandia scelgono di non porre limiti minimi o massimi. In Finlandia, alcune disposizioni nazionali non si applicano ai crediti inferiori a 200 ecu e vi sono norme speciali sui rimborsi anticipati di importi superiori a 20.000 ecu. Altri Stati scelgono di non porre limiti minimi (Belgio, Paesi Bassi) o massimi (Danimarca).

154. Tra coloro che hanno risposto ai questionari, solo le autorità francesi e lussemburghesi ritengono che non sia necessaria alcuna riforma (34). Tutti gli altri ne riconoscono in qualche modo la necessità. In alcuni casi ciò viene motivato con l'inflazione e la svalutazione (Grecia), o al fine di mantenere il valore reale dei limiti posti nel 1986. Attualmente solo il Regno Unito ha suggerito effettivi mutamenti degli importi previsti nella Direttiva (35), proponendo di aumentare il limite inferiore per i piccoli accordi da 30 sterline (40 ecu) a 150 sterline (200 ecu) e il limite superiore da 15.000 sterline (20.000 ecu) a 25.000 sterline (circa 30.000 ecu), per adeguare i livelli posti dal Consumer Credit Act del 1974.

155. Nella maggior parte dei casi, si è ritenuto che il limite massimo, in particolare, dovesse essere aumentato o eliminato, poiché vi sono sempre più esempi di beni acquistati a credito e il cui prezzo supera i limiti superiori esistenti. Si propone quindi, quanto meno, di rivedere i limiti superiori, come indicano il Belgio, i Paesi Bassi, il Portogallo, il Regno Unito e la Norvegia, ovvero, preferibilmente, di eliminarli completamente, come è stato fatto dalla Danimarca, dall'Irlanda (progetto di legge), dall'Austria e dalla Finlandia e come viene proposto dalla Grecia, da alcuni responsabili francesi e dalla Svezia.

A.4.g I contratti esclusi in funzione della loro durata

Il principio

156. I contratti di credito a breve termine, vale a dire quelli che prevedono che il consumatore è tenuto a rimborsare il credito entro un termine non superiore a tre mesi o in non più di quattro pagamenti rateali entro un periodo non superiore a dodici mesi, sono esclusi dalla Direttiva.

L'applicazione da parte degli Stati membri

157. La maggior parte degli Stati non ha ripreso questa eccezione nella sua integralità: taluni l'hanno eliminata mentre altri l'hanno modificata.

158. La Commissione propone di esaminare se l'eccezione relativa ai contratti di un anno con quattro rate di rimborso conservi un interesse per gli Stati che l'hanno adottata.

(34) L'Association Française des Banques ha richiesto la "soppressione degli articoli 2 e 4".

(35) *Consumer Credit Deregulation: A review by the Director General of Fair Trading of the scope and operation of the Consumer Credit Act 1974*, Office of Fair Trading, (Londra, giugno 1994).

A.4.h I prestiti a tassi vantaggiosi

Il principio

159. Uno Stato membro può, in consultazione con la Commissione, esentare dall'applicazione della Direttiva alcuni tipi di credito:

- a) quelli concessi a tassi effettivi globali inferiori a quelli prevalenti sul mercato e
- b) che non vengono offerti al pubblico in genere.

160. L'obiettivo di tale disposizione è di consentire agli Stati di sottrarre all'applicazione della Direttiva talune forme di credito a carattere non commerciale.

161. Le condizioni enumerate dalla Direttiva in vista di un'eventuale esenzione sono cumulative. Inoltre, il testo della Direttiva non si riferisce ai tassi di interesse, ma ai tassi di spese.

Applicazione da parte degli Stati membri

162. Tre paesi hanno optato per l'esclusione di taluni tipi di credito a tassi vantaggiosi: il Belgio, i Paesi Bassi e la Germania. La legge belga attribuisce all'esecutivo il potere di escludere dall'applicazione di talune disposizioni il credito concesso a tassi annui effettivi globali (TAEG) inferiori ai tassi abitualmente praticati sul mercato, nella misura in cui essi non siano proposti al pubblico in genere. Un recente decreto legge esclude da talune disposizioni i crediti aventi fini sociali e concessi da associazioni di persone o da istituzioni pubbliche costituite a fini non di lucro, a tassi annui effettivi globali inferiori a quelli praticati abitualmente sul mercato e che non sono proposti al pubblico in genere (36).

163. Le leggi olandese e tedesca contengono tale esclusione: la legge olandese esclude i contratti che prevedono un interesse che non superi l'interesse legale e che non sono oggetto di offerte pubbliche, mentre la legge tedesca esclude i soli contratti di credito stipulati tra un datore di lavoro e un suo dipendente, a un tasso di interesse inferiore al tasso praticato sul mercato. Il progetto irlandese va nello stesso senso della legge tedesca.

B. LA PUBBLICITA'

Il principio

164. La Direttiva prevede un solo obbligo: l'indicazione del tasso annuo effettivo globale, utilizzando un esempio rappresentativo se non è possibile utilizzare altri metodi, sulla pubblicità che indica il tasso di interesse o qualunque altra cifra relativa al costo del credito

(36) Regio decreto del 5.9.94, *Moniteur Belge*, 17.9.94, pag. 23639.

L'applicazione da parte degli Stati membri

165. Numerosi Stati hanno previsto disposizioni particolari. Considerando il fatto che la pubblicità condiziona, in parte, la decisione di ricorrere al credito, i legislatori nazionali tentano di darle un contenuto più informativo, sia imponendo le indicazioni di taluni elementi sia, al contrario, formulando alcuni divieti.

166. Alcune indicazioni sono imposte (Belgio, Francia, Lussemburgo): la forma di credito cui si riferisce la pubblicità, le condizioni particolari o restrittive cui il credito al consumo può essere sottoposto ... Il contenuto della pubblicità può essere disciplinato (Belgio, Francia, Regno Unito). Tre Stati, ad esempio, disciplinano la pubblicità per il credito gratuito. Il progetto di legge irlandese vieta la pubblicità per il credito destinato ai minori.

Prospettive

167. In taluni Stati, sembra che la pubblicità proveniente da intermediari non sia sempre conforme alla normativa.

168. Le particolari norme adottate dagli Stati membri tendono piuttosto ad evitare la pubblicità sleale. La Direttiva del 10 settembre 1984 relativa alla pubblicità ingannevole (37) comportava, nel suo progetto iniziale, una parte sulla pubblicità sleale (38). Quest'ultima era definita come la pubblicità che "limita o rischia di limitare la libera scelta del consumatore ... ricorrendo a mezzi illeciti". Erano considerate, in particolare, le seguenti pratiche: denigrazione dei concorrenti in tutte le sue forme, abusivo sfruttamento dei sentimenti di paura, ricorso discriminatorio al sesso, alla razza o alla religione e sfruttamento abusivo della credulità e di analoghe "debolezze psicologiche" del consumatore. Il capitolo sulla pubblicità sleale è stato abbandonato nel corso delle discussioni. Tuttavia uno dei considerando della Direttiva del 1984 annuncia che "in una seconda fase" l'armonizzazione in materia di pubblicità sleale dovrebbe essere affrontata sulla base di adeguate proposte della Commissione. Questa seconda fase non è stata ancora avviata. La nozione di pubblicità sleale si ritrova in alcuni testi comunitari. L'articolo 16 della Direttiva sulla televisione transfrontaliera (39) costituisce un'applicazione esemplare di tale nozione nei confronti di una categoria particolare, in questo caso i minori. Nel settore del credito, ci si può interrogare sulla lealtà di alcune pubblicità, come quelle che incoraggiano o creano nel consumatore il bisogno di vivere a credito: messaggi pubblicitari che pongono l'accento sul carattere facile, rapido o gratuito del credito, annunci che comprendono espressioni come "accettato anche se rifiutato altrove", "anche disoccupati"...

(37) GU L 250 del 19.9.84, pag. 17.

(38) GU C 70 del 2.3.78, e la proposta modificata, GU C 194 del 1.8.79, pag.3.

(39) GU L 298 del 17.10.89, pag. 23.

169. Il progetto di legge irlandese vieta la pubblicità per il credito rivolto ai minori. Una regola analoga è in vigore nel Regno Unito. In Austria, i pubblici poteri e il settore bancario hanno messo a punto un codice di buona condotta relativo alla pubblicità, in base al quale le banche austriache si astengono dal promuovere presso i giovani il credito, nonché le possibilità di avere uno scoperto sul conto corrente.

170. Nello stesso ordine di idee, più Stati disciplinano alcune pratiche commerciali che possono porre il consumatore in situazioni di vulnerabilità, come ad esempio:

il divieto o la regolamentazione della promozione a domicilio e di quella telefonica per le operazioni di credito;

il divieto di invio non sollecitato di strumenti di credito. Tale norma si ricollega a quella contenuta nella raccomandazione del 17 novembre 1988 (40) riguardante i sistemi di pagamento e in particolare i rapporti tra i titolari e le istituzioni che emettono carte di credito, che prevede all'articolo 5 dell'allegato "che nessun mezzo di pagamento può essere inviato al consumatore a meno che egli non ne abbia fatto richiesta".

171. La Presidenza belga aveva organizzato nel novembre 1993 un colloquio sul tema "il giovane consumatore europeo: attore responsabile o bersaglio vulnerabile". Nelle conclusioni di questo colloquio era stata in particolare sottolineata la pubblicità sleale rivolta ai giovani in materia di servizi finanziari e più particolarmente in materia di crediti e di carte. Era stato suggerito un approccio volontarista. La Commissione vuole riprendere questa strategia e si interroga sull'opportunità di un codice di condotta in materia di pubblicità per il credito rivolto ai giovani consumatori.

C. L'INFORMAZIONE

Il principio

172. L'articolo 4 prevede che il contratto scritto debba comportare l'indicazione del TAEG e l'indicazione delle condizioni in cui il TAEG può essere modificato. La Direttiva contiene inoltre un elenco delle condizioni contrattuali ritenute essenziali di cui gli Stati possono esigere l'indicazione nel contratto scritto.

L'applicazione da parte degli Stati membri

173. La maggior parte degli Stati riprendono in tutto o in parte le informazioni contenute nell'allegato della Direttiva. Taluni Stati prevedono informazioni supplementari.

(40) GU L 317 del 24.11.88.

Prospettive

174. Le risposte al questionario si differenziano a seconda che esse provengano da professionisti o da consumatori. I primi ritengono che il consumatore riceva sufficienti informazioni, che egli sia anche "eccessivamente informato" e che acquisisca scarsa conoscenza delle informazioni che riceve. Taluni ritengono che occorrerebbe attrarre l'attenzione del consumatore sui suoi obblighi, in particolare su quello di rispondere in modo sincero e completo alle informazioni che gli sono richieste al momento della presentazione della sua domanda di credito. Nella normativa di alcuni Stati membri vi sono già disposizioni volte a disciplinare tali circostanze (Belgio, Danimarca, Portogallo, Finlandia), relative alle violazioni del contratto, alla buona fede o alla frode. La maggior parte di coloro che hanno risposto ai funzionari, tuttavia, hanno dichiarato che non vi era necessità di sanzioni specifiche o che le disposizioni già esistenti erano sufficienti. L'opinione espressa dai francesi è che le autorità dovrebbero concentrarsi sulla prevenzione delle difficoltà piuttosto che sulle sanzioni.

175. I consumatori hanno spesso difficoltà a comprendere le clausole del contratto di credito. E' vero che questo tipo di contratto comporta elementi tecnici particolarmente ardui. Tuttavia, le clausole contrattuali rientrano nella sfera d'applicazione della Direttiva 93/13 sulle clausole abusive (41), il cui articolo 5 stabilisce che "nel caso dei contratti nei quali tutte o alcune delle clausole proposte al consumatore sono redatte per iscritto, tali clausole devono sempre essere formulate in modo chiaro e comprensibile. In caso di dubbio sul senso di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole" (42).

176. Da parte dei consumatori, si ritiene che una migliore informazione consentirebbe una più adeguata utilizzazione del credito e permetterebbe inoltre di diminuire i rischi di eccessivo indebitamento. La creazione di servizi specializzati potrà raggiungere tale obiettivo.

177. Si propone inoltre di porre a carico del professionista un dovere di consulenza, così come prevede la legge belga. L'interesse di tale normativa è che essa si basa su un principio molto diffuso nell'Unione europea, vale a dire l'obbligo di informazione del professionista nei confronti del consumatore. Il legislatore belga ha adattato questo principio alle esigenze specifiche in materia di credito. Il dovere di consulenza del professionista, sia del creditore che dell'intermediario, è il corrispettivo dell'obbligo di informazione del consumatore. In Francia, il giudice può tenere in considerazione le informazioni di cui disponeva il creditore al momento della concessione del credito per giudicare se il mutuante poteva ragionevolmente aspettarsi che il consumatore potesse onorare gli obblighi. In altri Stati (Norvegia e Svezia) che non dispongono di un'analogia normativa, sono state avviate discussioni in materia.

(41) Cfr. nota 30 *supra*.

(42) GU L 95 del 21.4.93, pag. 31.

178. Il creditore e l'intermediario sono tenuti a fornire al consumatore qualunque informazione necessaria, in modo esatto e completo, in merito al contratto di credito. Le informazioni che debbono essere fornite dai professionisti debbono riguardare sia gli aspetti economici sia quelli giuridici dell'operazione prevista. Essi devono informarsi sui tipi e sugli importi di credito più adeguati tenuto conto della situazione finanziaria del consumatore al momento della stipula del contratto. In funzione di tali informazioni, il mutuante può presentare l'offerta solo se è in condizioni di ritenere ragionevolmente che il consumatore sarà in grado di rispettare gli obblighi derivanti dal contratto. L'operazione di credito è un'operazione a rischio. Il dovere che la legge prevede per il mutuante è quello di adottare le misure necessarie e sufficienti per valutare i rischi dell'operazione. Si tratta di una norma di comportamento che non è destinata al solo creditore, ma che riguarda qualunque professionista.

179. In caso di violazione di tali obblighi, la sanzione consiste nel potere del giudice di sollevare il consumatore in tutto o in parte dal versamento degli interessi di mora e di ridurre i suoi obblighi sino al prezzo in contanti del bene o del servizio o all'importo preso in prestito, oltre alle eventuali altre sanzioni di diritto comune. Un numero notevole di prestiti in corso, mancati pagamenti, un raggruppamento di prestiti, numerose garanzie, l'insufficienza delle informazioni richieste o cercate, una situazione finanziaria precaria: sono questi alcuni elementi che possono portare alla constatazione di una violazione dei doveri del creditore o dell'intermediario. E' opportuno confrontare tali aspetti con le informazioni fornite dal consumatore.

180. La Commissione propone di inserire nella Direttiva un meccanismo che consenta di migliorare la qualità del rapporto contrattuale. A carico del consumatore, un obbligo di informare, vale a dire di comunicare, su richiesta del mutuante, tutte le informazioni necessarie all'operazione di credito. A carico del professionista, un dovere di consulenza che significa l'obbligo di informarsi sulla situazione del creditore e di informare quest'ultimo su tutti i vari aspetti.

D. LA FORMA DEL CONTRATTO

Principio

181. A parte l'obbligo di forma scritta del contratto (articolo 4), la Direttiva non comporta una necessaria standardizzazione della forma dei contratti di credito al consumo. Coloro che propongono tale standardizzazione sostengono che essa potrebbe agevolare la creazione di un mercato intracomunitario del credito ed aumentare il livello di informazione dei consumatori. Alcuni sostengono tuttavia che ciò potrebbe essere ottenuto meglio a livello nazionale che a livello europeo.

Applicazione da parte degli Stati membri

182. Alcuni paesi hanno già compiuto passi in direzione di una standardizzazione. In Francia, si è già avuta una quasi standardizzazione per mezzo di modelli e nei Paesi Bassi il Ministero degli affari economici fornisce contratti standard. In Norvegia, in collaborazione con l'Ombudsman dei consumatori, le organizzazioni hanno messo a punto contratti standard in taluni ambiti, mentre in Grecia sono stati standardizzati gli accordi relativi alle carte di credito. In Austria, il settore dei contratti di credito al consumo è ampiamente armonizzato e in Italia sono state varate azioni a livello volontario.

Prospettive

183. La maggior parte di coloro che hanno risposto al questionario si oppongono alla standardizzazione dei contratti di credito al consumo. Tale standardizzazione, si sostiene, renderebbe difficile l'innovazione e l'adeguamento, soprattutto considerando che il mercato ed i prodotti continuano ad evolvere; ciò ridurrebbe inoltre il ventaglio di scelte per i consumatori limitando la libertà di contrattazione e la concorrenza; le forme standard non sarebbero adatte a recepire le varie forme di credito e le transazioni già esistenti; occorrerebbe poi considerare le varie basi giuridiche degli accordi nel quadro delle varie normative nazionali. In generale, i vantaggi della standardizzazione non potrebbero bilanciarne gli effetti negativi.

E. L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPALI ARTICOLI

Articolo 7 Recupero dei beni

Principio

184. Gli Stati membri stabiliscono le condizioni alle quali i beni ottenuti tramite il credito possono essere recuperati e curano inoltre che, in tali casi, tale recupero non comporti un ingiustificato arricchimento (43). A tal fine, si dovrà tenere conto degli importi rimborsati, della diminuzione di valore dei beni e del valore ottenuto dal consumatore durante il periodo in cui il bene è stato in suo possesso.

(43) Gli emendamenti del Parlamento europeo adottati in seconda lettura ed accettati dalla Commissione hanno tentato di ampliare la protezione in modo tale che se il consumatore ha pagato più di un terzo del prezzo dei beni, il recupero può essere effettuato solo su ordine del tribunale. Il Consiglio ha rifiutato di modificare la Posizione Comune.

Applicazione da parte degli Stati membri

185. Alcuni Stati membri si sono avvalsi della clausola minima nella loro attuazione dell'articolo 7, con il risultato che il livello di protezione offerto ai consumatori differisce da Stato a Stato. Tra le caratteristiche comuni ai vari Stati possiamo citare le seguenti:

- . restrizioni relative al periodo in cui il recupero dei beni può essere effettuato - limiti di tempo (Paesi Bassi), percentuali di prezzo pagate oltre le quali non è consentito il recupero (Paesi Bassi) o è consentito solo su ordine del tribunale (Belgio, Irlanda (progetto di legge) e Regno Unito);
- . condizioni per l'avvio del procedimento di recupero - mancato pagamento di un certo numero di rate consecutive, per una certa percentuale del prezzo totale (Germania e Paesi Bassi);
- . la condizione che il consumatore deve aver messo in pericolo l'integrità dei beni o si prepara a lasciare il paese ... (Svezia, Norvegia e Paesi Bassi).

186. Altri Stati richiedono che le clausole sul recupero dei beni abbiano forma scritta o che vi sia un periodo di notifica prima di avviare il procedimento (Regno Unito). Nei Paesi Bassi, il recupero è vietato se i tre quarti del prezzo sono stati pagati. In Grecia, una parte o l'intero importo pagato può essere conservato se le parti si sono accordate nel considerare questi versamenti, in caso di infrazione, come spese di affitto. Alcuni paesi hanno scelto di compensare il mutuante per la perdita di utilizzazione dei beni (mentre in altri paesi il recupero non è diffuso poiché i beni utilizzati non sono di grande interesse per i mutuanti). Qualunque sia la soluzione scelta dai singoli Stati membri, il valore normativo dell'articolo 7 risulta essere di poco superiore a quello di un codice di condotta - volto a garantire che vi siano condizioni previste per l'avvio del procedimento di recupero e che in tali casi non vi sia ingiusto arricchimento.

Prospettive

187. Le misure nazionali sembrano in generale funzionare in modo corretto, ma risulta che vi siano problemi in taluni settori. La Norvegia ha informato che nel caso del recupero "volontario" (ad esempio per violazione del contratto), il bene viene spesso scarsamente valutato, fornendo in tal modo al creditore un vantaggio economico non previsto. In tali casi, sono necessarie disposizioni più precise per la stima del prezzo dei beni. In Svezia, vi sono stati problemi quando il sistema non è stato utilizzato - tale sistema è volontario da parte del creditore, che può sceglierlo invece di ricorrere al tribunale.

188. Sarebbe opportuno che i tribunali disponessero del potere di considerare le circostanze finanziarie (e non solo queste) del consumatore prima di emettere i provvedimenti di recupero dei beni.

Articolo 8 Rimborso anticipato

Principio

189. In tutti i casi in cui il contratto preveda un termine per il rimborso, la Direttiva attribuisce al consumatore di adempiere i propri obblighi prima del termine. Il consumatore ha inoltre il diritto di richiedere una equa riduzione del costo totale del credito (44). L'importo di tale riduzione viene tuttavia lasciato alla discrezionalità degli Stati membri.

Applicazione da parte degli Stati membri

190. Alcuni Stati membri dispongono già di norme relative al rimborso anticipato. La differenza tra tali normative è stata, a dire il vero, una delle ragioni per cui non è stato possibile pervenire ad una normativa comune. Vi sono tuttavia alcune caratteristiche comuni ad un certo numero di Stati membri:

- alcuni Stati membri hanno messo a punto una formula per il calcolo della riduzione (mentre altri hanno designato l'istituzione responsabile per la sua formulazione);
- in generale, le spese debbono essere pagate solo per la durata del credito. Alcuni paesi, tuttavia, consentono di imporre spese ulteriori in rapporto ai crediti ipotecari, al fine di compensare l'istituto di credito coinvolto;
- il linea generale, il rimborso anticipato non prevede il pagamento di una penalità. Alcuni paesi consentono tuttavia l'imposizione di (limitate) penalità, purché ciò sia chiaramente indicato nel contratto;
- in alcuni paesi si richiede al consumatore di specificare la sua intenzione di effettuare un rimborso anticipato;
- è richiesto a volte l'inserimento di altre condizioni, come ad esempio che l'importo del rimborso sia un multiplo di una rata ...

191. Taluni Stati hanno ampliato tale normativa alle ipoteche (Germania, Irlanda (progetto di legge), Svezia (45)), comprese le ipoteche con tassi di interesse fissi, anche se possono essere imposte spese ulteriori nel caso di rimborso anticipato di un prestito ipotecario, al fine di compensare l'istituto di credito per la perdita di interessi sul periodo residuo. Da notare che le istituzioni che concedono prestiti ipotecari hanno l'obbligo, secondo la legge svedese, di minimizzare tali costi reinvestendo la somma rimborsata anticipatamente nel modo più favorevole possibile.

Prospettive

192. Anche se la maggior parte di coloro che hanno risposto al questionario hanno espresso l'opinione che non vi fosse la necessità di riformare le disposizioni sul rimborso

(44) Una condizione essenziale contenuta nell'allegato 1, 1(iv) della Direttiva.

(45) Regolamento 1994:30, Ente finanziario di vigilanza, sul rimborso anticipato dei prestiti ipotecari.

anticipato, o hanno sostenuto di non avere sufficiente esperienza di tale operazione per esprimere commenti, sono state tuttavia proposte alcune modifiche:

- la necessità di definire l'"equa riduzione", sia determinando una percentuale o una formula per il suo calcolo. Per il Direttore generale dell'Office of Fair Trading (Regno Unito), un sistema di calcolo sulla base di un effettivo equilibrio è preferibile alla norma posta dall'articolo 78 del Consumer Credit Act;
- dovrebbe essere esaminato il sistema di rimborso anticipato nel caso di ipoteche a tassi fissi;
- in generale, è necessario informare in modo più completo i consumatori sui loro diritti nel settore.

193. Nel quadro della realizzazione dell'Unione economica e monetaria tali disposizioni sul rimborso anticipato avranno una particolare importanza. Entro il 1° gennaio della fase III dell'UEM verranno fissati i tassi di cambio tra le varie monete partecipanti a questa fase. In alcuni paesi ciò provocherà probabilmente un ribasso dei tassi di interesse sui prestiti, ed inoltre il rimborso non sarà più in moneta nazionale ma in ecu. E' quindi particolarmente importante che, nel quadro del previsto cambio di unità monetaria, il consumatore possa rescindere anticipatamente un contratto di credito.

Articolo 9 Cessione del credito

Principio

194. Nel caso in cui i diritti del creditore siano ceduti ad un terzo, il consumatore ha la facoltà di far valere nei confronti del terzo le eccezioni e i mezzi di difesa che poteva far valere nei confronti del creditore originario, ivi compreso il diritto alla compensazione ove questo sia ammesso nello Stato membro. Tale disposizione è volta a proteggere i consumatori contro la prassi in base alla quale le condizioni del contratto di credito sono inserite in accordi di vendita, con l'effetto che il consumatore non può far valere gli stessi mezzi di difesa di cui disponeva nei confronti del creditore originale (tale prassi è ora vietata).

Applicazione da parte degli Stati membri

195. Tutti gli Stati membri dispongono di una normativa in materia (che alcuni di essi hanno ripreso parola per parola dalla Direttiva); tali norme attribuiscono di solito ai terzi gli stessi diritti e doveri del creditore originale o rendono nullo qualunque tentativo di far valere diritti del creditore originale contro il terzo.

Prospettive

196. Non sembra che si faccia spesso ricorso all'articolo 9, sia per il fatto che il fenomeno della cessione non è diffuso - spesso i termini previsti dalle normative nazionali scoraggiano la sua utilizzazione - sia per mancanza di esperienza normativa. Gli Stati che hanno esperienza nell'applicazione della norma prevista dall'articolo 9 sono di solito soddisfatti e dichiarano che le disposizioni esistenti funzionano in modo corretto e non richiedono attualmente modifiche.

197. Si sviluppa oggi in numerosi Stati membri la tecnica della titolarizzazione (trasformazione dei crediti in titoli negoziabili). La tecnica si propone di aumentare i fondi propri degli istituti di credito, consentendo a questi di investire, tramite un istituto terzo, sul mercato finanziario i crediti che essi detengono sui loro clienti. Per i mutuanti, i vantaggi della titolarizzazione dovrebbero consistere in particolare nel miglioramento della struttura del bilancio, nell'abbassamento del costo del credito e nell'ampliamento della gamma dei prodotti finanziari. Non vi dovrebbero essere mutamenti nel rapporto giuridico tra il consumatore e il mutuante che cede il contratto di credito. Occorre evitare che la gestione del contratto da parte del cessionario (colui che raccoglie i crediti e ne garantisce l'esecuzione) diminuisca i diritti del consumatore nei confronti del creditore originario.

Articolo 10 Titoli cambiari

Principio

198. L'articolo 10 si propone di proteggere il consumatore contro le prassi inique in rapporto a titoli cambiari, vaglia cambiari o assegni. In alcuni paesi, era divenuta prassi comune che il venditore di beni a credito chiedesse al consumatore di fornire una *garanzia* per l'adempimento dei suoi obblighi contrattuali dando al venditore uno strumento negoziabile che egli potesse presentare per pagamento in caso di inadempienza dell'acquirente. Ciò portava ad una situazione per cui l'acquirente, nel caso in cui avesse rifiutato di pagare in adempimento del contratto di vendita, ad esempio perché i beni non erano stati consegnati o erano difettosi, risultava obbligato (46) a pagare sulla base dello strumento negoziabile, vale a dire era obbligato in base a un secondo obbligo contrattuale. In altri casi, il venditore poteva negoziare lo strumento con un terzo che lo avrebbe successivamente riscosso. Le prassi inique esistevano anche in rapporto all'utilizzazione di tali strumenti come mezzi di pagamento, poiché il consumatore rischiava che il titolo fosse ottenuto da terzi.

199. La proposta originale della Commissione mirava a vietare l'utilizzazione dei titoli cambiari o dei vaglia cambiari sia come pagamento che come garanzia, e ad impedire l'utilizzazione degli assegni come garanzia; tuttavia, mancando l'accordo in seno al Consiglio, si è lasciato agli Stati membri il compito di garantire "che il consumatore sia adeguatamente protetto in tale uso di questi strumenti".

Applicazione da parte degli Stati membri

200. Al momento dell'adozione della Direttiva, sei Stati membri avevano già proibito o auspicato la proibizione dell'uso di tali strumenti in rapporto con il credito al consumo. Attualmente, la maggior parte degli Stati membri dello Spazio economico europeo vietano l'utilizzazione di tali strumenti o auspicano l'introduzione di tale divieto in rapporto alle lettere di cambio. L'uso di questi strumenti è completamente vietato in Belgio, Danimarca,

(46) In alcuni paesi, è reato non pagare alla presentazione di tali strumenti - ad esempio assegni.

Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito. La Svezia ha proibito l'uso di tali strumenti nelle vendite di credito al consumo. Altri paesi hanno scelto metodi diversi; ad esempio l'Austria vieta l'utilizzazione dei titoli all'ordine, mantenendo la validità legale delle lettere di cambio (così come la Svezia), mentre la Norvegia e la Finlandia proibiscono l'utilizzazione degli strumenti di pagamento che possano limitare i diritti dei consumatori.

201. Altri Stati membri non hanno vietato l'utilizzazione di tali strumenti ma hanno preferito autorizzarla, purché venga fornita una specifica e adeguata protezione al consumatore. In questa categoria rientrano: l'Irlanda (progetto di legge), in cui gli eventuali diritti conferiti ad un consumatore dalla normativa proposta non saranno pregiudicati dall'esistenza di un titolo di cambio; l'Italia, che autorizza tali strumenti purché vi siano disposizioni specifiche volte a proteggere i consumatori; il Portogallo, che determina procedure per l'utilizzazione dei vari strumenti, in mancanza delle quali (e se non vi è responsabilità del consumatore) il professionista è responsabile nei confronti dei terzi.

202. In Spagna, in cui la Direttiva 87/102 non è stata recepita, l'uso di tali strumenti è autorizzato, senza alcuna protezione specifica per i consumatori, mentre in Grecia (che si è opposta sin dall'inizio all'articolo 10), l'uso dei vaglia cambiari e delle lettere di cambio non è stato vietato, né vi sono disposizioni specifiche a protezione dei consumatori.

203. Solo quattro paesi (Grecia, Irlanda, Austria (purché vi sia un'adeguata protezione per i consumatori) e Regno Unito) hanno espresso l'opinione che tali strumenti non debbano essere vietati (per garanzia o per pagamento). Risulta dalle relazioni che il volume di rimborsi di credito al consumo effettuati utilizzando tali metodi è comunque minimo.

204. Gli interrogati non hanno fornito molte informazioni sulle misure specifiche di protezione dei consumatori - molti hanno ritenuto che il divieto di tali strumenti fosse di per se stesso una protezione sufficiente. Alcuni Stati proibiscono i soli strumenti che limitano i diritti dei consumatori (in particolare sotto forma di difesa e contro i terzi che hanno ricevuto lo strumento). Le principali violazioni riguardano i contratti di godimento turnario di beni immobili (Norvegia e Svezia), i principali settori in cui sono effettivamente utilizzate le lettere di cambio, e le situazioni in cui le banche utilizzano tali titoli per ottenere rimborsi anticipati (Portogallo).

Prospettive

205. Poiché la maggior parte degli Stati membri hanno già adottato normative più rigide dell'articolo 10, o hanno espresso il loro sostegno a tali misure, si propone di generalizzare il divieto.

Articolo 11

Principio

206. L'articolo 11 prevede l'articolazione tra il contratto di credito e il contratto di vendita. Considerando che esiste un vincolo giuridico tra il fornitore di credito e il fornitore del prodotto o del servizio, in che misura ciò dovrà avere conseguenze nel caso in cui il fornitore del prodotto o del servizio non rispetti i suoi obblighi?

207. Questo punto è stato uno dei più discussi nella fase di preparazione della Direttiva. Il testo iniziale della proposta riprendeva il dispositivo dell'articolo 75 del Consumer Credit Act britannico prevedendo una responsabilità solidale tra i due fornitori in caso di mancata esecuzione o di imperfetta esecuzione del contratto principale. Il testo definitivo prevede una responsabilità sussidiaria quando il credito è stato concesso sulla base di un "accordo preventivo" in base al quale il credito è emesso "esclusivamente da quel creditore a disposizione dei clienti di quel fornitore".

Applicazione

208. La maggior parte degli Stati membri hanno recepito l'articolo 11 nella sua integralità. Molti hanno tuttavia lamentato l'ambiguità del termine "esclusivamente" (11.2.b). Le autorità austriache sostengono che l'articolo non funziona se "il fornitore propone, anche di quando in quando, un altro creditore".

209. Tra gli Stati che oltrepassano le disposizioni della Direttiva, possiamo individuare tre modelli.

La Francia ha introdotto la nozione di "credito vincolato". Vi è credito vincolato quando il documento riguardante l'offerta di credito comporta l'indicazione dell'utilizzazione.

La Germania ha introdotto la nozione di unità economica. Vi è unità economica se il creditore ha ricevuto l'assistenza del venditore nella preparazione o nella conclusione dell'accordo di credito.

Il Regno Unito ha mantenuto la sua formula di responsabilità solidale per i contratti che sono oggetto di un "accordo" (articolo 12b e c del Consumer Credit Act). L'argomento è oggetto di animate discussioni e l'Office of Fair Trading ha recentemente pubblicato una relazione su tale disposizione (47).

210. Ma è a proposito delle carte di credito che le discussioni su questo articolo sono più importanti. Affinché una carta di una rete (Visa-Mastercard-Eurocard) possa essere utilizzata

(47) *Connected Lender Liability: A review by the Director General of Fair Trading of Section 75 of the Consumer Credit Act 1974*, (marzo 1994).

presso un commerciante, vi deve essere un "precedente accordo" tra tale commerciante e l'istituzione che emette la carta. Questo accordo precedente è quello previsto dall'articolo 11 della Direttiva? Solo le autorità greche e britanniche forniscono questa interpretazione. Per gli altri Stati membri sembra che l'utilizzazione delle carte di credito non rientri nella sfera della responsabilità sussidiaria.

Prospettive

211. Vi sono due tipi di problemi da esaminare:

Quali contratti di credito debbono comportare una responsabilità (qualunque essa sia) del creditore.

Quale deve essere questa responsabilità.

212. Prima di rispondere a queste domande bisogna ricordare la giustificazione di questa protezione particolare. Quando un consumatore acquista un bene a credito, deve continuare a rimborsare tale credito se il fornitore non fornisce il prodotto richiesto e se, in virtù dell'"accordo preventivo" che crea un rapporto di affari tra il fornitore e il mutuante, quest'ultimo ha la possibilità di ottenere il rimborso della somma che ha già versato al fornitore? La risposta negativa a questa domanda giustifica la responsabilità del creditore nelle transazioni che costituiscono una unità economica (formulazione tedesca).

213. Quanto al primo punto, è incontestabile che il collegamento tra i due contratti fornisce al consumatore una protezione supplementare notevole di cui non gode il consumatore che paga in contanti o con un credito personale. Se si esamina l'aspetto transfrontaliero dei pagamenti con carta di pagamento ciò porta a prevedere una responsabilità di colui che emette la carta per qualunque transazione effettuata ovunque nel mondo. E' in questa ottica che la legislazione americana limita tale responsabilità alle transazioni realizzate entro un raggio di 100 miglia dal domicilio del consumatore. Tuttavia, a fini di chiarimento, sarebbe necessario sopprimere l'espressione "esclusivamente" dal testo dell'articolo 11.

214. Sul secondo punto la natura delle responsabilità del creditore varia a seconda delle tradizioni giuridiche nazionali in materia di responsabilità e di clausole che esonerano dalla responsabilità. Un'armonizzazione in questo settore sembra quindi essere meno probabile.

Articolo 12 Attuazione/Sanzioni

215. L'articolo 12(1) della Direttiva attribuisce agli Stati membri tre opzioni in merito al controllo dell'attuazione della Direttiva; essi possono:

- a) provvedere affinché le persone che desiderano proporre o farsi intermediarie per contratti di credito ottengano un'autorizzazione ufficiale in tal senso; o
- b) provvedere affinché l'attività delle persone che concedono crediti o si fanno intermediarie per la concessione di crediti sia soggetta all'ispezione o al controllo di un'istituzione o di un'autorità; o

- c) incoraggiare la creazione di appropriati organismi atti a ricevere i reclami in merito ai contratti di credito oppure alle condizioni di credito e a fornire ai consumatori informazioni o consigli al riguardo.

216. Solo il Belgio, l'Irlanda e la Norvegia hanno scelto di utilizzare le tre opzioni; la maggior parte degli Stati ha scelto una combinazione tra di esse. Il Regno Unito, ad esempio, ha scelto l'opzione a), ma le opzioni b) e c) sono di fatto contenute nei poteri di attuazione dell'Office of Fair Trading. Tutti gli Stati membri hanno scelto di utilizzare, quanto meno, la prima o la seconda opzione.

217. Nella loro attuazione delle varie opzioni, alcuni Stati membri hanno scelto di richiedere un'autorizzazione per le attività di intermediazione, sia da parte di uno stesso ente o, come in Germania, da parte di enti diversi - l'Ente federale di supervisione per il settore del credito e l'Autorità per il controllo dei procacciatori di credito. Altri Stati membri hanno scelto di creare un sistema di controllo, come la Francia. Altri ancora, come la Danimarca e gli Stati nordici, hanno combinato queste opzioni con la creazione di enti indipendenti che si occupano dei reclami dei consumatori - l'Ente danese per i reclami relativi ai servizi finanziari o gli Ombudsmen nordici per la tutela dei consumatori. In altri Stati, come in Germania, questo ruolo è svolto dalla stessa amministrazione attraverso le VerbraucherZentralen.

218. L'articolo 12(2) stabilisce che l'autorizzazione prevista dall'opzione a) non sia necessaria quando le persone che propongono o si fanno intermediarie per la conclusione di contratti di credito rispondono alla definizione di cui all'articolo 1 della prima Direttiva del Consiglio, del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio (48) e sono autorizzate conformemente alle disposizioni di tale Direttiva. Ai sensi di questa Direttiva e della seconda Direttiva sugli enti creditizi (49), pertanto, le istituzioni finanziarie debbono ottenere una sola autorizzazione.

219. La Commissione si domanda se è necessario rendere imperativa e non facoltativa l'esistenza in ciascuno Stato di organismi abilitati a ricevere i reclami dei consumatori in materia di credito al consumo. Basta per questo modificare la formulazione dell'articolo 12.

Sanzioni

220. In linea generale, la Direttiva non prevede sanzioni per le norme da essa previste. Solo l'articolo 12 prevede una possibilità di sanzione amministrativa nei confronti delle persone che concedono crediti o fungono da intermediari per la concessione di crediti.

221. Tutti gli Stati membri hanno previsto sanzioni in caso di mancato rispetto delle leggi sul credito al consumo. Tali sanzioni sono di tre tipi:

(48) Direttiva del Consiglio del 12/12/77, GU L 322 del 17/12/77.

(49) Direttiva 89/646/CEE, GU L 386, 1989.

le sanzioni civili: nullità del contratto di credito o solo delle clausole non conformi; riduzione degli obblighi del creditore all'importo nominale del prestito; riduzione degli interessi per ritardo eccessivo; riduzione delle indennità eccessive; esonero dalla cauzione nei confronti della quale il creditore non ha adempiuto a tutti i suoi obblighi; decadenza del termine per il consumatore che non ha adempiuto a tutti i suoi obblighi (ad esempio se ha comunicato false informazioni);

le sanzioni penali puniscono il mancato rispetto delle disposizioni giudicate essenziali dagli Stati, come quelle che prescrivono menzioni obbligatorie nel contratto, i divieti di talune pratiche (come ad esempio le visite a domicilio), un tasso di interesse massimo;

le sanzioni amministrative consistono nella soppressione o nella sospensione dell'autorizzazione ad esercitare attività di concessione di credito o di intermediazione. Esse possono essere previste dalle leggi nazionali sul credito al consumo. Per i creditori che rientrano nella categoria degli istituti di credito, possono inoltre applicarsi le sanzioni della seconda Direttiva sul coordinamento bancario.

222. L'assenza di sanzioni nella Direttiva è dovuta al fatto che si è ritenuto "che i contesti giuridici dei paesi considerati fossero troppo diversi per poter tentare un'armonizzazione delle sanzioni, in particolare sul piano penale".

223. Oggi la situazione è un po' diversa poiché si constata, da un lato, che tutti i paesi prevedono sanzioni e che, d'altro lato, la sanzione civile è il tipo di sanzione privilegiata per la quale potrebbe essere previsto un coordinamento.

Articolo 14 Carattere imperativo

224. L'articolo 14 prevede il carattere imperativo delle disposizioni della Direttiva. Il divieto di elusione è generale, e l'esempio fornito dalla Direttiva stessa, il frazionamento in più contratti minori, non deve essere considerato come esaustivo. Alcuni legislatori hanno limitato il loro intervento a questo solo esempio.

Il carattere imperativo della protezione

225. Tutti gli Stati che hanno adottato una legislazione specifica al credito al consumo hanno optato per il carattere imperativo della protezione accordata al debitore.

226. In Francia, la legge del 1978 (50) è di ordine pubblico (articolo 128). Il mancato rispetto delle sue disposizioni è sanzionato dalla nullità relativa, che potrà essere invocata dal consumatore.

227. La legge belga prevede che qualunque disposizione contraria è nulla nella misura in cui è volta a limitare i diritti dei consumatori o ad aggravarne gli obblighi (articolo 4).

(50) Cfr. pag. 16.

228. La stessa soluzione è prevista dalla normativa tedesca (VerbrKrG, articolo 18), che contiene inoltre disposizioni riguardanti la forma e il contenuto minimo del contratto (articolo 5 (1)).

229. Nel Regno Unito, il Consumer Credit Act, all'articolo 173, considera nulle le clausole che tentano di ridurre la protezione concessa dalla normativa al debitore. D'altro canto, può inoltre essere applicata la legislazione relativa alle clausole abusive.

230. La legge lussemburghese consacra inoltre il principio della nullità relativa delle disposizioni contrarie alla legislazione, poiché l'invalidità può essere invocata solo dal consumatore (articolo 17).

231. Nei Paesi Bassi, le pubbliche autorità, nei processi di autorizzazione, esaminano i moduli di contratti di credito proposti dai candidati-mutuanti. A tale titolo, esse verificano la conformità delle clausole standardizzate con i diritti e gli obblighi stabiliti dalla legislazione.

232. In Grecia, qualunque clausola contraria alle disposizioni del decreto ministeriale è nulla (articolo 13, paragrafo 1). Il Portogallo prevede inoltre la nullità delle clausole contrarie e la Danimarca prevede la nullità dei contratti non conformi.

La prevenzione delle elusioni

233. Due Stati membri, tra quelli che dispongono di una legislazione specifica per il credito al consumo, hanno adottato un atteggiamento globale definendo in modo molto ampio la nozione di credito, al fine di prevenire le possibilità per i mutuanti di sfuggire alla normativa adottando particolari forme di credito. Ne deriva che, malgrado la mancanza di un'espressa disposizione che precisi il divieto, a fini di elusione della normativa, di adottare particolari forme di credito, gli Stati membri che hanno optato per questa scelta globale tengono conto degli obblighi che sono loro imposti dall'articolo 14(2) della Direttiva.

234. In Francia, il numero delle mensilità non è un criterio per l'applicazione della normativa. Non esiste neppure un importo minimo al di sotto del quale la normativa non si applica.

235. Anche nei Paesi Bassi è stato adottato un approccio realista e meno legalista, definendo in modo molto ampio il credito disciplinato dalla legislazione: la sola limitazione riguarda la durata del credito, inferiore a tre mesi.

236. Altri legislatori hanno fatto espresso e globale riferimento al divieto di eludere la normativa:

- . la legge tedesca (articolo 18) prevede che la disciplina rimane applicabile anche se le sue disposizioni sono state in qualunque modo eluse;
- . anche il Portogallo sembra aver optato per una simile strategia globale.

237. D'altro canto, numerosi legislatori hanno limitato il loro intervento basato sull'articolo 14(2) della Direttiva al solo divieto dei crediti frazionati al fine di eludere la normativa. Nel Regno Unito, l'articolo 17(3) del Credit Consumer Act sanziona i tentativi di sfuggire alla normativa attraverso il frazionamento del contratto in più contratti di credito minori. Nel Granducato di Lussemburgo, la legge prevede sanzioni penali (articolo 18, 5°) per colui che, al fine di eludere le disposizioni della legge o i suoi regolamenti di esecuzione, avrà suddiviso o tentato di suddividere l'importo del credito in più contratti. E' interessante constatare che il solo tentativo di eludere la normativa è passibile di sanzioni penali.

238. Infine, il Belgio ha optato per una soluzione originale, in quanto non esclude totalmente i piccoli crediti dal campo d'applicazione della normativa, ma limita solamente le disposizioni ad essi applicabili.

VII MISURE MAGGIORMENTE PROTETTRICI ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI

Sintesi dell'applicazione della clausola minima

239. La Direttiva sul credito precisa, all'articolo 15, che essa non impedisce agli Stati membri di mantenere o di adottare disposizioni più rigorose a tutela dei consumatori, fermi restando gli obblighi previsti dai trattati. Questo articolo può essere completato con il penultimo considerando del preambolo, il quale precisa che se la Direttiva prevede un certo ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri relative al credito al consumo nonché un certo livello di protezione del consumatore, non deve tuttavia impedire agli Stati membri di mantenere o di adottare misure più severe per la protezione del consumatore nel rispetto dei loro obblighi derivanti dal trattato.

240. Gli Stati membri hanno fatto largo uso di questa clausola, sia per quanto riguarda gli aspetti considerati dalla Direttiva, sia per quelli che la Direttiva non aveva preso in considerazione. Dopo aver descritto l'applicazione della clausola minima da parte di ciascuno Stato membro, una sintesi porrà in evidenza un corpus comune di tutti gli atti di recepimento.

L'approccio di ciascuno Stato membro (51)

Il Belgio

241. La legge 12 giugno 1991 relativa al credito al consumo recepisce sia la Direttiva 87/102, sia la Direttiva 90/88, anche se è il risultato di una più lunga riflessione nella quale si è inserita la disciplina comunitaria.

242. La legge contiene inoltre numerose disposizioni più protettive di quelle previste dalla Direttiva:

- disposizioni relative al contratto di intermediazione di credito;
- la legge non prevede eccezioni per le aperture di credito, a meno che esse non siano di breve durata e inferiori a 1.277 ecu;
- la legge prevede una parziale esclusione dal campo di applicazione solo per i piccoli crediti, nonché per quelli che non superano una certa durata o un certo numero di rate di rimborso;
- gli atti autentici sono esclusi solo se l'importo oggetto del contratto è superiore a 21.966 ecu;
- quanto alle spese escluse dal calcolo del TAEG, la legge limita tale esclusione alla sola condizione che il consumatore abbia una ragionevole libertà di scelta; inoltre, per il calcolo del TAEG, la finzione prevista tiene conto di un importo di riferimento di 1.277 ecu (50.000 FB) e non di 2.000 ecu. Inoltre, le spese non possono essere anormalmente elevate;

(51) Cfr. Capitolo III.B, pagg.16-18 *infra*, per ulteriori particolari sulle misure di recepimento

la legge prevede, per qualunque promozione di credito, menzioni obbligatorie e ne vieta altre;

il legislatore belga ha introdotto una formalità specifica precontrattuale: l'offerta preliminare; essa deve contenere talune menzioni obbligatorie la cui forma è disciplinata tramite formule-tipo; la firma da parte del consumatore è sottoposta ad un certo formalismo;

la legge prevede disposizioni particolari relative alle aperture di credito;

la restituzione dei beni è sottoposta a condizioni rigide, e in particolare il ricorso al giudice quando il consumatore ha pagato il 40% del prezzo in contanti (salvo accordo scritto concluso dopo la messa in mora con lettera raccomandata); vi sono in questo settore anche sanzioni penali;

il legislatore belga prevede disposizioni particolareggiate riguardanti il diritto e le modalità del rimborso anticipato;

in caso di cessione di credito, la legge belga prevede garanzie supplementari a favore del consumatore;

è vietato in Belgio utilizzare lettere di cambio e altri strumenti cambiari sia come strumento di pagamento che come garanzia; è inoltre vietato accettare assegni come garanzia del rimborso;

in caso di prestito rateale, disposizioni particolareggiate tendono a prevenire la necessità di ricorso contro il terzo finanziatore (preliminare consegna del bene...); se ciò si rivela tuttavia necessario, la legge è più precisa della Direttiva sulla nozione di ricorso contro il fornitore senza aver ottenuto soddisfazione;

così come il diritto tedesco, il diritto belga prevede un termine di riflessione, che in Belgio è di 7 giorni lavorativi; se il consumatore utilizza tale facoltà, non può essergli richiesta una indennità e l'acconto deve essere restituito entro 30 giorni dalla rinuncia;

alcuni contratti di credito sono oggetto di disciplina molto particolareggiata;

il legislatore belga ha previsto un obbligo di informazione reciproca tra le parti, nonché la responsabilità del mutuante nella concessione del credito;

la legge vieta inoltre le visite a domicilio, nonché la fornitura non sollecitata nel contesto delle offerte di credito;

le cauzioni sono protette;

talune clausole abusive sono vietate, così come la propaganda a domicilio per il credito e l'invio non sollecitato di strumenti di credito;

la legge prevede una procedura per la concessione di facilità di pagamento; il recupero dei crediti è inoltre sottoposto a talune norme, così come le pratiche suscettibili di attentare alla vita privata. La legge contiene infine disposizioni relative agli schedari centralizzati di informazioni in rapporto con il credito;

la legge prevede una disposizione di diritto internazionale privato quanto alla sua applicazione ai creditori residenti al di fuori del territorio, se il consumatore risiede abitualmente in Belgio e il contratto sia stato preceduto in Belgio da una proposta particolare o da pubblicità, e il creditore o il suo rappresentante abbia ricevuto in Belgio la domanda di credito del consumatore.

La Danimarca

243. La legge del 1982 riguardante la vendita di beni a credito è stata modificata nel 1990, in vista del recepimento della Direttiva, dalla legge sui contratti di credito che ha preso anche in considerazione la Direttiva 90/88. La legge è stata completata, per quanto riguarda la pubblicità per il costo del credito, dalla legge sull'indicazione dei prezzi del 1990. Il diritto danese prevede numerose disposizioni più severe a favore del consumatore:

- i consumatori protetti non sono solo persone fisiche, ma possono essere persone giuridiche;
- la definizione di creditore comprende i crediti concessi da privati nella misura in cui l'intermediario è un professionista;
- il diritto danese non esclude il credito immobiliare né il credito ipotecario; inoltre, talune delle sue disposizioni sono anche applicabili al credito senza interesse;
- in caso di mancato rispetto degli obblighi di informazione che spettano al professionista in virtù dell'articolo 4 della Direttiva, il diritto danese prevede sanzioni specifiche: in caso di mancanza di informazioni sul costo del credito, il consumatore è tenuto a pagare solo il prezzo in contanti aumentato del tasso di interesse della banca di Danimarca cui si aggiunge il 6% per il saldo ancora dovuto. Quando l'informazione comunica un costo inferiore al costo reale, solo il primo può essere preteso; tali infrazioni, quando sono ripetute e flagranti, sono oggetto di sanzioni penali;
- quanto alla restituzione del bene quando il consumatore non esegue i suoi obblighi, la legge danese prevede talune formalità sulle clausole di riserva di proprietà, nonché disposizioni precise volte a prevenire l'ingiustificato arricchimento;
- il legislatore danese vieta il ricorso a qualunque strumento cambiario, come le lettere di cambio, per il pagamento o la garanzia del pagamento;
- la legislazione danese prevede una disciplina particolareggiata per taluni contratti di credito;
- prevede inoltre la nullità delle offerte fatte dai consumatori in seguito ad un contatto telefonico;
- il consumatore danese dispone di un termine di riflessione in caso di visita a domicilio o di vendita per corrispondenza;
- esistono disposizioni particolareggiate quanto alle attività delle agenzie di informazione sul credito (che gestiscono schedari);
- il consumatore eccessivamente indebitato può inoltre chiedere al giudice una nuova rateazione del debito;
- l'autorità incaricata della sorveglianza delle istituzioni di credito svolge un ruolo importante nel settore della supervisione del credito al consumo; lo stesso avviene per l'Ombudsman dei consumatori.

La Germania

244. La Direttiva 87/102 è stata recepita dalla legge del 1990. Tale legge contiene numerose disposizioni che attuano in modo particolareggiato le disposizioni della Direttiva, o la completano. Inoltre, poiché la legge del 1990 modifica una legislazione anteriore relativa alle vendite a rate, essa ne riprende alcuni aspetti, e in particolare il principio e le modalità

del diritto di revoca, e l'applicazione alle vendite a distanza. La legge contiene in numerosi punti disposizioni più protettive della Direttiva:

- . contiene disposizioni specifiche relative al contratto di intermediazione di credito, ed in particolare alla remunerazione;
- . fa rientrare nella definizione di consumatore anche la persona che assume un credito per finanziare l'inizio di un'attività professionale;
- . si applica ai contratti per prestazioni continue;
- . precisa in modo più particolareggiato le modalità di calcolo del limite finanziario di applicazione (il prezzo in contanti, il credito netto);
- . non prevede un massimale, a meno che il credito non sia concesso ad un privato che intenda finanziare l'inizio di un'attività professionale e nella misura in cui l'importo supera i 52.600 ecu;
- . la legge non prevede l'esclusione dalla sfera d'applicazione se i rimborsi prevedono meno di quattro pagamenti rateali;
- . esclude solo parzialmente i contratti di leasing, il credito ipotecario e gli anticipi sui conti correnti;
- . il diritto tedesco non prevede disposizioni specifiche relative alla pubblicità per il contratto, ma contiene un elenco delle informazioni che debbono essere fornite nel contratto, il cui mancato rispetto è sanzionato dalla nullità del contratto o dalla limitazione del tasso di interesse al tasso legale in caso di mancanza di informazione sul TAEG o della mensilità; inoltre, i costi sui quali il consumatore non è stato informato non sono dovuti;
- . in caso di rimborso anticipato da parte del consumatore, la legge tedesca prevede disposizioni particolareggiate riguardanti le modalità di calcolo della riduzione del costo del credito;
- . il diritto tedesco vieta il ricorso a lettere di cambio o a altri strumenti negoziabili; è inoltre vietata la garanzia degli impegni tramite assegni;
- . viene riconosciuto al consumatore un termine di riflessione di 7 giorni; il periodo inizia a decorrere dal momento in cui il consumatore viene informato sull'esistenza di tale facoltà;
- . in caso di mancato rispetto degli obblighi da parte del consumatore, è disciplinato l'importo degli interessi di mora; è inoltre previsto che qualunque rimborso riguardi in primo luogo il capitale e solo in seguito gli interessi;
- . il diritto tedesco prevede le condizioni e le modalità in base alle quali il mutuante può rescindere il contratto, e in particolare reclamare il saldo ancora dovuto;
- . prevede inoltre particolari formalità relative ai contratti di intermediazione di credito (informazione sulla commissione, condizioni di pagamento di tale condizione).

245. E' opportuno segnalare che, al di là del solo recepimento legislativo, i tribunali hanno avuto in Germania un ruolo importante nel settore del credito al consumo, soprattutto nel contesto della giurisprudenza relativa all'usura (credito contrario ai buoni costumi). Al momento del recepimento della Direttiva il legislatore avrebbe potuto inserire nel testo legislativo i principi derivati dalla giurisprudenza in una prospettiva di protezione dei consumatori. Non si è fatto ricorso a tale meccanismo, e ciò consente ai tribunali di continuare a sviluppare la propria giurisprudenza con estrema flessibilità. Tale approccio rende tuttavia

particolarmente difficile da individuare in tutte le sue sfumature il diritto tedesco in materia di credito al consumo.

La Grecia

246. La decisione ministeriale n. F1-983 del 21 marzo 1991 recepisce la Direttiva 87/102 e la Direttiva 90/88. Anche se si tratta di una trascrizione quasi totale della Direttiva, la decisione contiene tuttavia alcuni elementi interessanti che vale la pena di segnalare:

- nell'ipotesi in cui il debitore è in ritardo di pagamento di almeno tre rate di rimborso, il creditore può trattenere i versamenti già effettuati nella misura in cui questi ultimi non superino un quinto del costo totale del credito;
- il diritto greco contiene disposizioni precise riguardanti il calcolo della riduzione equa del credito in caso di rimborso anticipato, prevede speciali formalità e determina il giorno del rimborso;
- in caso di prestito a rate, il consumatore ha la possibilità di trattenere le somme controverse nell'attesa di una decisione giudiziaria definitiva;
- i professionisti del credito debbono registrarsi presso la Camera di commercio locale.

247. Occorre tuttavia segnalare che il credito al consumo era sottoposto, sino a non molto tempo fa, a notevoli restrizioni da parte della banca di Grecia. Anche se un simile restrizione delle possibilità di credito offerte al consumatore aveva il vantaggio di limitare le situazioni di eccessivo indebitamento, essa limitava anche l'accesso dei consumatori greci a taluni prodotti di consumo di base, come le automobili. Il Governatore della banca di Grecia ha liberalizzato il credito al consumo e le istituzioni bancarie preparano un programma di cooperazione col settore della distribuzione, al fine di concedere crediti al consumo.

La Spagna

248. Vedi paragrafo 16 e Sezione III C.

La Francia

249. I principi essenziali della Direttiva sono stati recepiti dalla legge del 23 giugno 1989, con ulteriori integrazioni fornite dalla legge del 21 dicembre 1989. Ma il testo fondamentale sulla protezione del consumatore in materia di credito è la legge del 10 gennaio 1978, il cui testo di recepimento ha modificato le disposizioni solo su alcuni punti. Tale legislazione contiene importanti elementi più protettivi della Direttiva:

- la definizione del consumatore è ampliata in modo tale da consentire la protezione delle persone giuridiche e da non escludere se non gli atti che servono a finanziare un'attività professionale;
- il contratto di credito è definito in modo tale da comprendere anche le vendite o le prestazioni di servizi successivi il cui pagamento è scaglionato, differito o frazionato;
- la legge francese non prevede l'esclusione dalla sfera di applicazione per i crediti senza interesse, per i contratti destinati al rinnovo o al miglioramento di un immobile

se i lavori sono inferiori a 21.276 ecu, per i contratti di locazione con opzione di acquisto, per gli scoperti bancari;

la legge prevede menzioni obbligatorie per la pubblicità del credito e vieta la pubblicità al di fuori dei luoghi di vendita per taluni tipi di credito;

il legislatore francese ha introdotto la formula dell'offerta preliminare di credito; essa deve corrispondere ad un modello tipico e contenere menzioni obbligatorie; in caso di mancato rispetto, il mutuante perde il beneficio degli interessi;

il diritto francese contiene una normativa più particolareggiata per gli anticipi sul conto corrente;

la restituzione del bene in caso di mancata esecuzione degli obblighi del consumatore è prevista solo nell'ipotesi di locazione-vendita;

il consumatore può rimborsare anticipatamente senza spese, anche parzialmente. In questo caso, tuttavia, il creditore può rifiutare i rimborsi parziali inferiori a tre volte l'importo contrattuale della prima rata non scaduta;

le lettere di cambio e gli altri strumenti cambiari sono vietati;

il diritto francese prevede disposizioni molto più particolareggiate sull'interdipendenza del contratto di credito con il contratto principale;

inoltre, il diritto francese prevede un diritto di recesso di 7 giorni a favore del debitore;

le indennità in caso di mancata esecuzione da parte del debitore sono disciplinate;

le cauzioni sono protette;

i tassi di interesse minimi sono disciplinati, tramite l'interdizione dell'usura;

è vietato schedare i clienti che hanno fatto ricorso al diritto di recesso;

le controversie nel settore del credito al consumo sono sottoposte a prescrizione biennale.

L'Irlanda

250. Non esiste ancora un testo di legge definitivo. Il Parlamento irlandese discute tuttavia attualmente un progetto di legge molto particolareggiato sul credito al consumo, in cui sono numerosi gli elementi più protettivi di quelli previsti dalla Direttiva:

il diritto irlandese non prevede l'esclusione dalla sfera di applicazione per il credito immobiliare, né per i contratti di locazione, né per i crediti di breve durata; non prevede limiti o massimali finanziari;

prevede disposizioni più particolareggiate sulle menzioni obbligatorie nella pubblicità, nonché disposizioni relative alla messa in evidenza tipologica di talune informazioni. Disciplina la pubblicità comparativa, nonché la pubblicità per il credito gratuito; vieta inoltre la pubblicità del credito rivolta ai minori;

la legge irlandese prevede inoltre disposizioni più particolareggiate sul contenuto del contratto, sulle menzioni obbligatorie e sulla forma di talune informazioni;

le informazioni relative agli anticipi sul conto corrente sono oggetto di disposizioni più precise;

la restituzione dei beni in caso di inadempienza del debitore è disciplinata in modo particolareggiato, mentre in caso di rimborso anticipato da parte del consumatore la riduzione del costo del credito viene determinata facendo riferimento ad una formula definita dalla banca centrale;

- il diritto irlandese non vieta gli strumenti cambiari, ma precisa che le disposizioni della legge si applicano anche a tali strumenti;
- per quanto riguarda l'interdipendenza del contratto di vendita e di credito, la legge prevede condizioni meno restrittive. La legge prevede inoltre la responsabilità solidale del venditore e del terzo finanziatore in caso di mancata esecuzione del contratto di vendita;
- il progetto di legge contiene numerose disposizioni non previste dalla Direttiva: è vietata la discriminazione sulla base del sesso, ecc.; vengono determinate in modo particolareggiato le competenze di supervisione del Director of Consumer Affairs; è previsto che i contratti che non rispettino le disposizioni non siano opponibili al consumatore;
- la legge prevede anche un termine di riflessione di 10 giorni; vieta le clausole abusive nei contratti di credito, impone l'obbligo al mutuante di informare il consumatore su taluni aspetti del contratto durante la durata di quest'ultimo; disciplina inoltre la situazione di pluralità di contratti tra creditore e debitore, nonché le comunicazioni scritte tra le parti (la busta non può recare talune diciture);
- vieta inoltre le visite a domicilio e disciplina rigidamente la vendita forzata di credito; disciplina inoltre i tassi di interessi minimi che possono, se sono eccessivi, essere oggetto di una riduzione giudiziale; limita, per il creditore, le possibilità di esigere il rimborso anticipato e prevede norme specifiche per taluni tipi di contratto.

L'Italia

251. La Direttiva 87/102 è stata recepita nel diritto nazionale con la legge 19 febbraio 1992. Anche se la legge segue in modo estremamente fedele le disposizioni della Direttiva, essa contiene tuttavia taluni elementi più protettivi:

- i contratti a prestazioni successive sono esclusi dalla sfera d'applicazione solo se esiste un contratto scritto con copia fornita al consumatore;
- i crediti rimborsabili in una sola volta sono esclusi dalla sfera d'applicazione solo se la scadenza è inferiore a 18 mesi a decorrere dalla stipula del contratto; non vi è esclusione per gli anticipi sul conto corrente, né per i crediti di breve durata o rimborsabili in non più di quattro pagamenti rateali;
- la legge prevede, in linea generale, condizioni di trasparenza in materia bancaria che si applicano anche al credito al consumo; pertanto le informazioni relative al TAEG devono essere completate con informazioni riguardanti la sua durata di validità;
- il contratto deve contenere una indicazione realistica degli oneri diversi da quelli compresi nel TAEG; non possono essere imposti al consumatore oneri più elevati di quelli indicati;
- la legge italiana prevede disposizioni particolareggiate in caso di mancanza o di nullità di clausole contrattuali;
- l'autorizzazione di offrire un credito è limitata a taluni tipi di operatori economici.

Il Lussemburgo

252. La Direttiva 87/102 è stata recepita con legge 9 agosto 1993; la Direttiva 90/88 è stata recepita con regolamento granducale del 26 agosto 1993. Le disposizioni seguenti sono più protettive di quelle previste dalla Direttiva:

- . i contratti di breve durata non sono esclusi dalla sfera d'applicazione: gli importi monetari minimi e massimi sono fissati in modo tale da comprendere un maggior numero di contratti rispetto alla Direttiva; non vi è esclusione per i contratti di leasing;
- . la legge si applica in parte al credito ipotecario diverso da quello vertente sull'acquisizione o sul rinnovo di immobili;
- . in materia di pubblicità, sono previste menzioni obbligatorie, altre sono vietate (credito gratuito); esistono disposizioni speciali per il caso in cui il credito è concesso dal fornitore; le violazioni sono sanzionate penalmente;
- . il diritto lussemburghese prevede, in materia di formalismo del contratto, che il soggetto che fornisce la cauzione deve essere in possesso di una copia del contratto;
- . il creditore ha bisogno dell'autorizzazione giudiziale per la restituzione del bene in caso di inadempimento del debitore;
- . in caso di rimborso anticipato, l'importo della riduzione del costo del credito è disciplinato con regolamento granducale;
- . gli strumenti cambiari sono vietati; gli assegni non possono garantire il credito; la sanzione prevista è il rimborso al consumatore delle spese totali del contratto;
- . pur prevedendo che le disposizioni siano imperative, la legge precisa che la nullità può essere invocata solo dal consumatore;
- . il diritto lussemburghese prevede numerose disposizioni non contenute nella Direttiva: divieto della sollecitazione di affari (a domicilio o telefonica) per il credito; disposizioni complementari per i crediti concessi dai fornitori (definizione di un tasso di interesse massimo per il margine tra il prezzo in contanti e il prezzo a credito, limitazione delle clausole risolutorie esplicite; collegamento tra la vendita e il credito, termine di riflessione di due giorni). A ciò si aggiunge la disposizione contenuta nella legge 1983 relativa alla protezione dei consumatori, in base alla quale qualunque informazione pubblicitaria o precontrattuale è integrata nel contratto.

I Paesi Bassi

253. Numerosi strumenti giuridici recepiscono le Direttive; il più importante è la legge 4 luglio 1990 relativa al credito al consumo. Questa legge, per numerosi aspetti, è più completa della Direttiva. I principali elementi sono i seguenti:

- . la legge non si applica solamente ai creditori residenti nei Paesi Bassi ma anche a quelli che risiedono in altri paesi membri ed offrono credito sul territorio olandese;
- . la legge non definisce la nozione di consumatore: in linea di principio, pertanto, la protezione da essa fornita si applica a qualunque persona fisica, con esclusione del solo credito relativo ad una cosa utilizzata esclusivamente nell'esercizio di una professione, o se la cosa è acquistata a fini di rivendita o ancora se il mutuatario dichiara di agire nel contesto della sua attività professionale;

non sono previsti limiti minimi finanziari; d'altro canto, il massimale di 23.474 ecu non impedisce l'applicazione di talune disposizioni ai crediti superiori a tale importo; la legge non prevede neppure l'esclusione dalla sfera di applicazione per i crediti rimborsabili in non più di quattro pagamenti rateali, né per i credito immobiliare diverso dal credito ipotecario;

il contratto deve contenere talune menzioni obbligatorie e soddisfare ad alcuni obblighi di leggibilità; queste disposizioni sono sanzionate con la nullità relativa del contratto;

in caso di inadempienza del debitore, per il recupero dei beni debbono essere rispettate alcune condizioni; è inoltre vietato pretendere la restituzione se i tre quarti del credito sono già rimborsati; il consumatore può inoltre riprendere possesso del bene in caso di pagamento entro un certo termine;

il consumatore può rimborsare il prestito anticipatamente, non solo nella sua totalità, ma anche in parte; in questa ultima ipotesi, il creditore può pretendere il rispetto di alcune condizioni;

le lettere di cambio sono vietate; è inoltre vietato rimettere a terzi assegni ricevuti in pagamento;

la legge contiene numerose disposizioni non previste dalla Direttiva: divieto per i mediatori di ottenere commissioni diverse da quelle concesse dal creditore; obbligo del creditore di informarsi sulla situazione finanziaria del cliente in talune ipotesi, obbligo di motivazione in caso di rifiuto del credito; regolamentazione dei tassi minimi di interesse; obbligo di fornire informazioni nel periodo di durata del contratto, annullamento del contratto possibile solo per via giudiziale;

è vietata la mediazione di debito;

la legge crea una commissione consultiva per il credito al consumo; disciplina inoltre le attività delle istituzioni sociali che forniscono crediti alle persone in particolare situazione di bisogno;

la legge prevede un sistema di registrazione dei crediti, nonché un sistema di protezione dei dati personali; la legislazione è inoltre completata da numerose iniziative di autodisciplina.

L'Austria

254. La Direttiva 87/102 è stata recepita nel diritto austriaco con la legge sulle operazioni bancarie (BGBl 532/93), con la legge relativa alla protezione dei consumatori (BGBl 287/93) e con decreto del Ministero federale degli affari economici relativo al credito al consumo (BGBl 365/94). La legislazione austriaca comprende disposizioni maggiormente protettive degli interessi dei consumatori:

la legge austriaca si applica anche al credito immobiliare, al credito ipotecario, ai contratti di credito relativi ad importi superiori a 20.000 ecu, ai crediti concessi sotto forma di anticipi sui conti correnti;

le disposizioni che disciplinano la forma e il contenuto del contratto sono più particolareggiate;

la pubblicità del contratto di credito è più ampiamente disciplinata rispetto alla Direttiva. Inoltre, gli istituti di credito hanno l'obbligo di affiggere nei loro locali

documenti che forniscono informazioni in particolare sul TAEG, sul tasso di interesse annuo e sulle condizioni generali applicabili ai contratti;

il consumatore è tenuto a pagare in contanti almeno il 10% del valore in contanti del bene (20% in caso di contratti per importi superiori a 225 ecu). Nell'ipotesi in cui il venditore trasferisce la proprietà del bene al consumatore senza aver ricevuto il pagamento in contanti, perde il suo diritto alla quota del prezzo corrispondente al pagamento in contanti;

il fornitore di credito può procedere al recupero dei beni dietro rimborso al consumatore dei versamenti già effettuati da quest'ultimo. Ha inoltre diritto a un'indennità per il deprezzamento del bene;

il consumatore ha il diritto di rimborsare il prestito prima della scadenza, sia nella sua interezza che in parte. In questo caso, il costo del credito è ridotto. E' proibita qualunque stipulazione contrattuale che ponga a carico del consumatore spese diverse da quelle previste dalla legge. Tuttavia, quando si tratta di un credito immobiliare o di un credito ipotecario, il consumatore deve informare il creditore della sua intenzione di procedere al rimborso anticipato entro un termine stabilito dal contratto; la legge relativa alla protezione dei consumatori vieta l'utilizzazione dei titoli all'ordine nel contesto dei contratti di credito.

Il Portogallo

255. Le due Direttive sono state recepite con decreto legge 21 settembre 1991, che contiene alcuni elementi più protettivi:

- i contratti che prevedono meno di quattro pagamenti rateali o un periodo inferiore a 12 mesi non sono esclusi dal campo d'applicazione;
- la legislazione si applica parzialmente anche a talune forme di credito ipotecario e agli atti autentici;
- il mancato rispetto della forma del contratto è sanzionato dalla nullità;
- il diritto portoghese prevede un diritto di recesso di 7 giorni lavorativi a beneficio del consumatore;
- prevede inoltre una disposizione di diritto internazionale privato che dichiara la legge applicabile ai contratti conclusi da un consumatore abitualmente residente in Portogallo, se l'offerta o la pubblicità è stata fatta in Portogallo e se il consumatore ha espresso la sua volontà di stipulare in questo paese.

La Finlandia

256. La legge 38/1978 relativa alla protezione dei consumatori riguarda in particolare, al capitolo 7, il credito al consumo. Tale legge è stata modificata il 18 gennaio 1993 in vista del recepimento della Direttiva 87/102. Essa contiene in numerosi punti disposizioni maggiormente protettive degli interessi dei consumatori:

· il campo di applicazione della legislazione finlandese è molto più ampio di quello della Direttiva.

Sono disciplinate dalla legge anche le seguenti forme di credito: il credito immobiliare, il credito ipotecario, il credito gratuito, il credito senza interesse rimborsabile in unica soluzione, l'anticipo sul conto corrente, il credito vertente su

un importo superiore a 20.000 ecu, il contratto di credito rimborsabile in non più di quattro pagamenti rateali e entro un termine non superiore a 12 mesi, il contratto di credito stipulato sotto forma di atto autentico firmato davanti a un notaio o davanti a un giudice;

la concessione di un credito al consumo non può essere utilizzata come argomento di vendita;

il consumatore non può vedersi imporre il pagamento di spese diverse da quelle previste dal contratto;

l'uso delle lettere di cambio e di qualunque altro strumento cambiario è vietato nella misura in cui la cessione di questo strumento a un terzo di buona fede è suscettibile di limitare il diritto del consumatore a far valere eccezioni e difese in virtù del contratto di vendita o di servizio;

il consumatore ha il diritto di decidere a quale debito di uno stesso creditore sarà attribuito il suo pagamento;

in caso di inadempienza del consumatore, il creditore può, se sussistono talune condizioni tassativamente definite, reclamare il rimborso anticipato, recuperare i beni venduti o applicare un'altra sanzione specifica;

il creditore non può tuttavia, in linea generale, adottare misure contro il consumatore se il ritardo del pagamento è dovuto a malattia, a disoccupazione o a qualunque altra causa non imputabile al consumatore;

la legge contiene disposizioni relative all'utilizzazione fraudolenta delle carte di credito;

la legge finlandese dispone che il Consiglio di Stato ha la possibilità di adottare misure volte a prevenire l'eccessivo indebitamento dei consumatori (N.B.: la legge 57/93 prevede una procedura giudiziaria di nuova rateazione per i debiti delle persone eccessivamente indebitate).

La Svezia

257. La legge n. 1992/830 del 993 relativa al credito al consumo (completata ed emendata dalle leggi 1992/1010, 1992/214, 1993/1214 e 1994/843) è più completa delle Direttive 87/102/CEE e 90/88/CEE.

quando viene offerto un credito per l'acquisizione di un bene o di un servizio determinato, il commerciante deve indicare non solo il costo totale del credito ma anche il prezzo in contanti (pagamento immediato);

il consumatore è tenuto a pagare in contanti almeno il 20% del prezzo del bene acquistato a credito;

è vietato al creditore ricevere dall'acquirente un pagamento per mezzo di una lettera di cambio. Il creditore non può inoltre accettare una garanzia per mezzo di qualunque strumento cambiario se il trasferimento di questa garanzia ad un terzo di buona fede è suscettibile di limitare il diritto dell'acquirente a far valere le eccezioni o le difese derivanti dalla vendita;

il creditore ha sempre il diritto di adempiere anticipatamente gli obblighi derivanti dal contratto di credito. Il creditore può, a condizione che ciò sia previsto dal contratto, pretendere dal consumatore il rimborso anticipato del credito:

- se è passato più di un mese dalla scadenza di un versamento superiore a un decimo dell'importo totale del credito; o
- se due versamenti, corrispondenti a un decimo dell'importo totale del credito, non sono stati effettuati.

La legislazione svedese prevede disposizioni particolareggiate volte a calcolare l'equa riduzione del costo del credito;

il creditore non può attribuire il versamento effettuato dall'acquirente per il pagamento di un determinato credito al rimborso di un altro debito;

il creditore può procedere al recupero dei beni in caso di inadempienza del debitore solo se si verificano alcune ipotesi e se il contratto conteneva una clausola di riserva di proprietà. Se tuttavia sussistono le condizioni per il recupero del bene previste dalla normativa, il creditore può chiedere assistenza all'amministrazione locale per ottenere la restituzione.

Disposizioni particolareggiate indicano inoltre il modo in cui debbono essere effettuati i conteggi tra le parti per evitare ingiustificati arricchimenti. Il consumatore può infine riprendere possesso dei beni in caso di pagamento entro un termine di 15 giorni;

la responsabilità del debitore in caso di utilizzazione fraudolenta della sua carta di credito è strettamente disciplinata.

Il Regno Unito

258. Il diritto britannico, con la sua importante legge sul credito al consumo del 1974, avrebbe dovuto in linea di principio essere oggetto solo di limitate modifiche in vista del recepimento delle Direttive. In realtà, ad eccezione di taluni aspetti tecnici, la clausola che consente di andare al di là dei requisiti minimi previsti dalla Direttiva è stata utilizzata al fine di conservare il sistema di protezione esistente. Attualmente tuttavia, nel contesto della strategia di deregolamentazione adottata nel Regno Unito, la legislazione è oggetto di un processo di consultazione volto a verificarne l'efficacia e la necessità. Sarà interessante verificare se il fatto che la Direttiva contenga una disciplina meno rigida per il credito al consumo rispetto al diritto britannico vigente sarà utilizzato come argomento di deregolamentazione. Nell'attesa di un'eventuale riforma, gli elementi più protettivi contenuti nel diritto britannico sono i seguenti:

- la protezione non si limita ai "consumatori" ma si applica a tutte le persone fisiche;
- talune informazioni supplementari sono previste in materia di TAEG (indicazione delle variazioni prima della conclusione del contratto);
- la legge si applica anche ai contratti di locazione; i contratti vertenti sull'acquisto di immobili sono presi in considerazione nel quadro di talune ipotesi previste dal diritto britannico. Gli anticipi sui conti correnti non sono esclusi dal campo d'applicazione; i crediti garantiti da un'ipoteca su un bene immobile sono esclusi solo in talune ipotesi; non esiste limite minimo finanziario, anche se alcune disposizioni non sono applicabili ai piccoli contratti;
- il diritto britannico prevede disposizioni particolareggiate riguardanti il contenuto delle pubblicità;
- in caso di pagamento anticipato, il professionista deve, su richiesta del cliente, effettuare i calcoli necessari;

la responsabilità del terzo finanziatore è disciplinata in modo più protettivo per il consumatore. In realtà, la legge prevede una responsabilità solidale tra il venditore e il terzo finanziatore (per questa disposizione, d'altra parte, l'importo massimo è elevato a 38.119 ecu);

inoltre, il diritto britannico comprende materie non disciplinate dalla Direttiva, e in particolare la regolamentazione della propaganda a domicilio, il divieto della pubblicità rivolta ai minori, il divieto di forniture non sollecitate di strumenti di credito, l'obbligo di informare il consumatore sulla situazione del suo conto, la nuova rateazione dei debiti, la disciplina delle attività degli intermediari di credito, dei consulenti di credito e delle agenzie di recupero crediti, ecc.; i tribunali possono intervenire in caso di tassi di interesse eccessivi.

L'Islanda

259. Il credito al consumo è disciplinato in Islanda dalla legge n. 121/194 sul credito al consumo (versione consolidata delle leggi n. 30/1993 e n. 101/1993) e dal regolamento n. 377/1993 modificato dal regolamento 491/1993.

260. Oltre alle disposizioni equivalenti a quelle delle Direttive, la registrazione comprende elementi maggiormente protettivi:

il creditore è definito come qualunque persona fisica o giuridica o qualunque gruppo comprendente tali persone che concede un credito. Vengono pertanto disciplinate anche le attività del mutuante occasionale;

quando un credito è offerto per l'acquisizione di un bene o di un servizio determinato, il commerciante deve indicare non solo il costo totale del credito ma anche il prezzo in contanti (pagamento immediato).

Il creditore non può pretendere il pagamento di spese diverse da quelle previste dal contratto di credito.

Il recupero dei beni in caso di inadempienza del debitore è autorizzato solo se il contratto contiene una clausola di riserva di proprietà.

La legislazione islandese comprende disposizioni destinate ad evitare un ingiustificato arricchimento del creditore. Questo contesto prevede che in caso di disaccordo tra le parti sul valore del bene recuperato, la stima di questo debba essere effettuata da due persone indipendenti designate dal giudice.

Quando uno stesso contratto di credito è destinato al finanziamento di più beni e il creditore intende effettuare il recupero, il consumatore può scegliere di restituire solo una parte dei beni a condizione che egli regolarizzi il pagamento. Tale possibilità non è tuttavia offerta quando si tratta di un insieme di beni la cui separazione comporterebbe una diminuzione sostanziale del valore;

il venditore o prestatario di servizi che concede un credito a un consumatore sotto forma di strumento cambiario deve garantirsi finanziariamente contro le eccezioni che il consumatore ha il diritto di invocare in virtù del contratto originario.

La Norvegia

261. Il credito al consumo è disciplinato in Norvegia dalla legge 21 giugno 1985 n. 82 sulle vendite a credito e dal regolamento 15 luglio 1986 n. 1616 relativo a tale legge. La normativa norvegese ha dovuto essere ampliata nel 1992, nel quadro dell'accordo sullo Spazio economico europeo, ai contratti di credito destinati al finanziamento delle prestazioni di servizi. E' stato infine elaborato un progetto di legge volto a garantire il completo recepimento della Direttiva.

262. Oltre alle disposizioni equivalenti a quelle della Direttiva, la legislazione comprende elementi maggiormente protettivi:

- . la legislazione norvegese riguarda i contratti di credito destinati al finanziamento di un bene immobile o di un servizio quali che siano i loro importi, la durata e le modalità di rimborso. Sono inoltre disciplinati i contratti conclusi a fini professionali e il credito ipotecario;
- . il creditore ha l'obbligo di fornire al consumatore un'informazione precontrattuale vertente in particolare sul prezzo in contanti del bene, sul costo e sulle modalità del credito. Tale informazione deve essere considerata come parte integrante del contratto;
- . la legge consente al Re di adottare misure che impongono al debitore di pagare in contanti il 25% del prezzo del bene;
- . l'utilizzazione delle lettere di cambio nel quadro delle vendite a credito è vietata. Sono anche vietati gli altri strumenti cambiari la cui cessione a un terzo di buona fede rischia di compromettere i diritti dell'acquirente;
- . il creditore non può destinare un versamento effettuato per il rimborso di un credito determinato a un altro debito del debitore;
- . la legislazione norvegese disciplina la responsabilità del debitore in caso di utilizzazione fraudolenta della sua carta di credito.

VIII FUNZIONAMENTO DEL MERCATO

A. IL TERMINE DI RIFLESSIONE

263. La facoltà di ritrattazione, o il termine di riflessione, sono divenuti procedimenti classici di diritto del consumo tramite i quali il consumatore può svincolarsi da un impegno sconsiderato e ritornare su una decisione adottata in circostanze in cui la pressione o la capacità di convinzione del venditore ha la meglio sul libero consenso del consumatore. La qualifica del termine di riflessione ha dato luogo a varie costruzioni giuridiche.

264. La Direttiva non prevede la possibilità che un consumatore impegnato in un contratto di credito effettui una ritrattazione. Non prevede neppure un termine tra la firma dell'offerta di credito e la firma del contratto di credito. L'allegato della Direttiva indica tra gli elementi ritenuti essenziali di cui gli Stati possono pretendere la menzione nel contratto scritto "l'indicazione di un termine di riflessione eventuale" (punto 1, viii, 2 iii, 3 iii e 4 iv).

265. Alcuni Stati (in particolare il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Francia, l'Irlanda (progetto di legge), il Lussemburgo, il Portogallo e il Regno Unito) prevedono nella loro normativa un termine di riflessione secondo varie modalità:

- il termine di riflessione può applicarsi a tutte le operazioni di credito o solo in talune circostanze, come ad esempio nel caso di sollecitazione di affari a domicilio;
- il termine di riflessione può applicarsi dopo la firma dell'offerta o dopo la firma del contratto;
- la durata del termine varia da 2 a 10 giorni;
- la determinazione del termine può essere precisata (giorno lavorativo, giorno da prendere in considerazione per l'inizio e la fine del termine ...). Questa precisazione può anche mancare;
- la legge nazionale può precisare le conseguenze dell'esercizio del termine di riflessione sul contratto di vendita, come ad esempio l'annullazione del contratto di vendita. Può precisare le conseguenze del termine di riflessione (rimborso delle somme prestate oltre un certo termine maggiorate degli interessi, rimborso dell'acconto versato, divieto di reclamare indennità dal consumatore ...).

266. L'esistenza di un termine di riflessione in otto Stati membri pone i problemi:

- a) del cliente della banca che intende utilizzare rapidamente (istantaneamente) il suo credito (o l'apertura di credito) per un acquisto urgente;
- b) del controllo delle frodi cui, per le ragioni sopra ricordate, possono dare luogo le date che figurano nei contratti.

La Commissione si propone di esaminare se l'introduzione di un termine di riflessione armonizzato per alcune modalità di contratto di credito costituisca un elemento importante della protezione del mutuatario, nonché un modo per controllare il rispetto di tale disposizione.

B. LA MANCATA ESECUZIONE DEL CONTRATTO

B.1 Conseguenze finanziarie della mancata esecuzione

267. In caso di mancato pagamento, il creditore si riserva con una clausola del contratto la facoltà di applicare penalità e interessi di mora sugli importi dovuti. Può inoltre, in talune condizioni, rescindere il contratto. Taluni paesi hanno limitato le clausole:

- . limitazione delle indennità; potere attribuito al giudice di ridurle;
- . fissazione di un tasso massimo per gli interessi di mora;
- . fissazione delle condizioni alle quali il creditore può rescindere il contratto: ritardo minimo del pagamento, importo minimo non pagato;
- . determinazione degli importi dovuti dal consumatore in caso di rescissione del contratto;
- . divieto di far produrre interessi ad importi che comportano già interessi (proibizione dell'anatocismo).

268. Considerando le difficoltà incontrate da un sempre maggior numero di debitori nel rispettare gli impegni assunti, la Commissione intende presentare proposte al fine di stabilire un migliore equilibrio quanto alle conseguenze della mancata esecuzione del contratto da parte del consumatore.

B.2 Le pratiche di recupero

269. Talune pratiche di recupero possono provocare intrusioni nella vita privata del debitore. Taluni Stati hanno disciplinato queste pratiche (Francia, Paesi Bassi (nel progetto di legge), Belgio). Da notare in particolare:

- . il divieto delle attività dei centralizzatori di debiti, vale a dire dei soggetti che organizzano il pagamento dei debiti ai creditori dietro retribuzione del debitore;
- . il divieto o la limitazione delle spese di recupero;
- . la disciplina delle comunicazioni al debitore: divieto delle minacce, delle indicazioni sulle buste che evidenzino il fatto che il debitore non ha effettuato pagamenti ...

270. Il recupero del debito è una questione molto sensibile per i consumatori. La Commissione si interroga sulla possibilità di fissare regole del gioco sotto forma, ad esempio, di un codice di condotta destinato a disciplinare le pratiche degli stessi creditori ma anche quelle delle imprese specializzate nel settore (agenzie di recupero crediti).

B.3 La cessione della retribuzione

271. La cessione della retribuzione costituisce uno strumento di esecuzione parallelo molto utilizzato. Le norme di attuazione di tale procedura variano da uno Stato all'altro. Taluni la sottopongono al previo controllo del giudice.

272. Per i professionisti, si tratta di una procedura rapida, efficace e poco costosa, soprattutto se non vi è obbligo di previo controllo giudiziale. Dal lato dei consumatori, si

ritiene che il lavoratore dipendente che accetta una cessione sul suo salario non lo fa sempre conoscendo pienamente i suoi diritti, o l'accetta perché non può rifiutare. La cessione può avere un'influenza sul datore di lavoro che non intende fungere da ufficio di recupero crediti o che, per il fatto stesso della cessione, fa venir meno la fiducia nei confronti del suo dipendente. La cessione non consente il regolamento collettivo dei debiti, ma privilegia a breve termine un creditore.

C. L'USURA

Definizioni

273. Qualunque mutuante seleziona la sua clientela ed i rischi che intende addossarsi. Un creditore che non rientra nella categoria definita dai mutuanti potrebbe ottenere un credito se ne paga il prezzo, il prezzo del rischio. I crediti a tasso elevato si situano in una frangia di mercato limitata, se non addirittura marginale. Vi sono istituti specializzati in questo tipo di prestiti. Da un punto di vista economico, si può considerare come tasso di usura qualunque tasso "fuori mercato", vale a dire qualunque tasso che superi la retribuzione dei rischi assunti dai mutuanti nella frangia a rischio del mercato (52).

274. Dal punto di vista giuridico, il tasso di usura è un tasso anomalo rispetto sia a un tasso minimo fissato dal legislatore, sia ad una norma di condotta superiore come l'ordine pubblico, i buoni costumi, gli usi onesti in materia commerciale. Il tasso di usura può essere oggetto di un controllo obiettivo: è superiore ad un tasso stabilito dalle autorità. Queste ultime sono incaricate di controllarne il rispetto. Può essere oggetto di un controllo soggettivo: in funzione delle circostanze, come la debolezza o l'ignoranza del debitore, il tasso è abusivo e contrario a una norma di condotta superiore. E' il giudice che deciderà, caso per caso, se si tratti di un tasso di usura.

Applicazione negli Stati membri

275. Pur essendo numerosi gli Stati che conoscono un tipo di controllo soggettivo dell'usura, pochi determinano tassi massimi o tassi di usura (53).

276. Nel primo gruppo di paesi ritroviamo la Germania, la Spagna, l'Italia, il Regno Unito, la Finlandia e la Svezia. Tra questi Stati, tuttavia, l'applicazione differisce notevolmente. In Germania, l'usura costituisce una situazione abusiva lasciata alla valutazione del giudice. La giurisprudenza, nel corso degli anni, ha elaborato una norma di valutazione delle situazioni di usura: un contratto di vendita a rate o un prestito personale può essere sanzionato con nullità se il tasso richiesto è superiore al doppio del livello medio dei crediti di questo tipo.

(52) Comité des usagers du Conseil National du Crédit: *La réforme de la législation sur l'usure: un premier bilan*, Parigi 1992.

(53) Risposta del Commissario Scrivener alle interrogazioni scritte E-3751/93 (2 marzo 1994) e E-387/94 (1° marzo 1994), GU L 349 del 9.12.94.

277. Nel Regno Unito, i tribunali possono sanzionare tassi manifestamente eccessivi. La valutazione viene effettuata in rapporto al tasso di mercato e alle caratteristiche del debitore. Tuttavia la giurisprudenza è molto meno sviluppata che in Germania.

278. In Italia, l'usura costituisce un'infrazione penale, la cui applicazione rimane tuttavia largamente teorica. E' considerato come usurario qualunque credito in cui il mutuante approfitta con piena conoscenza di causa della situazione critica del debitore per imporgli interessi che oltrepassano in modo flagrante le condizioni del mercato. Tuttavia l'applicazione di questa disposizione è talmente difficile che un nuovo progetto è attualmente in discussione al Parlamento.

279. Al secondo gruppo di paesi appartengono il Belgio, la Francia, e in certa misura i Paesi Bassi. Nei Paesi Bassi, non vi è riferimento legislativo alla nozione di usura, ma esiste una regolamentazione amministrativa del prezzo dei crediti al consumo. Tale regolamentazione si presenta sotto forma di una griglia di tassi massimi in funzione della durata del rimborso e dell'importo del credito. La griglia è determinata da tre componenti: una relativa alle condizioni di finanziamento, una relativa alle spese di gestione variabili e una relativa alle spese di gestione fisse.

280. In Belgio, la legge attribuisce al Re il potere di fissare almeno ogni sei mesi il TAEG massimo in funzione del tipo, dell'importo e della durata del credito, previa consultazione del Consiglio del consumo e della banca nazionale. L'amministrazione propone i livelli di tassi massimi, secondo un metodo che non ha reso pubblico. Quando un creditore concede un credito a un tasso superiore al tasso massimo, è possibile comminare una sanzione penale, una sanzione amministrativa e una sanzione civile. Ciò significa, in quest'ultimo caso, che gli obblighi del debitore sono ridotti di pieno diritto al prezzo in contanti dell'oggetto o del servizio finanziato o all'importo preso in prestito.

281. La legge francese prevede che è usurario il prestito concesso a un tasso effettivo globale che supera, al momento della concessione, di più di un terzo il tasso effettivo medio praticato nel corso del trimestre precedente dagli istituti di credito per le operazioni della stessa natura e che comportano rischi analoghi. In applicazione di tale testo, un decreto ha definito le varie categorie di credito, ciascuna con il proprio tasso di usura. L'usura è repressa con sanzioni penali e civili (restituzione delle somme versate in eccesso).

Applicazione delle normative nazionali alle situazioni transfrontaliere

282. Le normative sull'usura non sono destinate a proteggere solamente i debitori. Esso costituiscono un elemento per l'organizzazione economica del mercato e sono generalmente considerate come rientranti nell'ordine pubblico. Per quanto riguarda il diritto comunitario esse dovrebbero rientrare nella categoria delle regole di interesse generale. Per tali motivi, i creditori stranieri debbono rispettare la normativa sull'usura del paese ospitante.

283. Nell'ambito di una controversia riguardante un contratto transfrontaliero, quale normativa sarà applicabile? Se il contratto è sottoposto ad una normativa che prevede tassi massimi superiori alla normativa del paese nel quale si deve giudicare della controversia, il

carattere d'ordine pubblico della normativa sull'usura dovrebbe comportare l'applicazione della normativa di quest'ultimo paese.

284. Due decisioni giurisprudenziali mostrano la difficoltà di risolvere questo tipo di problema. Un giudice lussemburghese (54) doveva giudicare su una controversia vertente su un contratto di credito disciplinato dal diritto belga. Il tasso del contratto di credito non superava il tasso massimo prescritto dal diritto belga ma superava il tasso stabilito dal regolamento granducale: "considerando la disparità dei testi belga e lussemburghese, occorre analizzare se il testo lussemburghese può avere la meglio sull'applicazione della legge belga e portare quindi a una riduzione del tasso di interesse convenzionale. Dall'analisi dei due testi in questione risulta che essi perseguono lo stesso obiettivo, vale a dire la protezione del consumatore, e che le due legislazioni tendono ad ottenere tale fine utilizzando lo stesso mezzo, vale a dire la fissazione di un tasso di interesse massimo. La sola differenza tra i testi è il tasso di interesse massimo ammesso dalle due legislazioni. La differenza tra i due tassi, dell'ordine dello 0,14% mensile, non è tuttavia tale da mettere in pericolo le condizioni essenziali della vita sociale nel Granducato, così come sono concepite dal punto di vista dell'ordine economico, politico o morale lussemburghese".

285. Un contratto di credito è stipulato in Francia ed è soggetto alla legge francese. I debitori si trasferiscono in Germania, cessano i pagamenti e sono citati in giudizio davanti a un giudice tedesco. Il tribunale di Stade ritiene che un tasso di interesse pari al 15,90% l'anno era contrario all'ordine pubblico tedesco, senza considerare la legge francese sull'usura. La Corte di appello di Celle riforma il giudizio ritenendo che l'applicazione della normativa straniera, in questo caso francese, non era "intollerabile" nei confronti della normativa tedesca.

286. Le differenze dei tassi in materia di credito hanno oggi una base oggettiva: il costo del denaro (la materia prima) varia da un paese all'altro. Nel quadro dell'Unione monetaria, tale costo è destinato ad essere identico nei vari paesi che faranno parte della terza fase. Quando il costo della materia prima sarà identico, il prezzo massimo autorizzato (l'usura) potrà essere veramente diverso tra i vari paesi?

Prospettive

287. Il dibattito sull'usura conosce sviluppi recenti in numerosi Stati. Nel Regno Unito (55) non è raro trovare contratti di piccolo importo con un TAEG pari al 200%. In Italia una riforma dell'usura è discussa in Parlamento. Le leggi francesi e belghe sono state modificate, rispettivamente, nel 1989 e nel 1991. Il progetto di legge irlandese disciplina il tasso massimo. In Svezia, il soggetto è discusso da molti anni. La disciplina sull'informazione relativa ai tassi è rispettata. Tuttavia, sono concessi prestiti a tassi pari al 45%, con soddisfazione dei clienti. Si tratta generalmente di prestiti di debole importo e rimborsati rapidamente. Per il governo

(54) Tri. Arr. Luxembourg, 5 giugno 1991.

(55) *Unjust Credit Transactions: A Report by the Director General of Fair Trading on the provisions of sections 137-140 of the Consumer Credit Act 1974*, Office of Fair Trading, Londra 1991.

svedese, si tratta di un soggetto complesso che oltrepassa la sola questione del livello del tasso di interesse applicato.

288. La questione dell'usura è oggetto di discussioni anche negli Stati Uniti d'America, in cui la disciplina dell'usura è di competenza dei singoli Stati. Per coloro che emettono carte di credito, si applica la normativa del paese della sede e non quello di residenza del consumatore. Per questo motivo tutti i grandi istituti che emettono carte di credito in America hanno la loro sede in uno Stato rurale che non dispone di una normativa in materia di usura.

289. Coloro che si oppongono ad una legislazione sull'usura ritengono che l'informazione sui tassi effettivamente praticati sia una misura sufficiente. La Direttiva rende obbligatoria l'indicazione del TAEG. Confrontando tali informazioni, il consumatore può scegliere il prestito più interessante. Questo meccanismo funziona tuttavia solo a due condizioni: occorre in primo luogo che l'informazione sia fornita correttamente e, in secondo luogo, che vi sia una reale possibilità di scelta. Orbene, i prestiti a tasso estremamente elevato sono praticati nella maggior parte dei casi nei settori marginali del mercato, nei confronti dei consumatori che dispongono di una libertà di scelta molto limitata.

290. L'usura colpisce popolazioni socialmente e finanziariamente in condizioni precarie. Mentre il debitore che non è condizione di rischio (la cui situazione economica e sociale è stabile, e per il quale è minima la probabilità di mancato rimborso) si vede applicare un basso tasso di interesse, l'individuo "a rischio" (la cui situazione è instabile e per il quale è alta la probabilità di mancato rimborso) subisce un tasso di interesse elevato. Questa differenza può essere qualificata come "immorale" (56). I crediti a tasso usurario producono effetti sociali esterni negativi. Tali effetti sociali riflettono la crescente emarginazione dei debitori "a rischio": mancanza di domicilio fisso, perdita del posto di lavoro, maggiore esposizione ai rischi di malattia, maggiore criminalità ... fenomeni che richiedono una presa a carico sociale collettiva.

291. I mezzi per limitare l'usura possono essere diversi. Nella maggior parte dei paesi è competenza dei tribunali reprimere il fenomeno. Ciò richiede l'attivazione del debitore. L'azione dei tribunali non porta ad una regolamentazione del mercato.

292. L'attivazione della responsabilità dei creditori potrebbe portare a sanzionare coloro che hanno concesso un prestito mentre dovevano ragionevolmente ritenere che il debitore non poteva rispettare gli obblighi assunti.

293. La regolamentazione delle procedure di recupero potrebbe essere un terzo strumento. I prestiti a tassi eccessivi vengono concessi solo per il fatto che il creditore può organizzare procedure efficaci di recupero. Talune pratiche possono costituire intrusioni nella vita privata dei debitori, o semplicemente attentati alla loro dignità. Se tali pratiche sono limitate, i prestiti a condizioni usuarie dovrebbero diminuire.

(56) Comité des usagers du Conseil National du Crédit: *La réforme de la législation sur l'usure: un premier bilan*, op.cit. p. 8-9.

294. La regolamentazione dei tassi massimi costituisce probabilmente il metodo più efficace, anche se può essere tecnicamente complessa.

295. Le conseguenze di una regolamentazione dell'usura suscitano talune critiche, in particolare quelle che sottolineano la limitazione del mercato del credito. Alcuni ritengono che il mercato del credito diverrebbe inaccessibile proprio per coloro che ne hanno più bisogno, per le popolazioni che hanno bisogno del credito per vivere, per i soggetti che non potrebbero iniziare a svolgere attività senza un credito ad un tasso molto elevato. La normativa sui tassi massimi equivarrebbe in pratica a vietare la concessione di credito ai soggetti a rischio.

296. Tale critica pone di fatto la questione della funzione del credito nella società. In alcune situazioni, il credito serve a compensare una carenza di potere d'acquisto ma non può mai ovviare ad una mancanza strutturale di risorse. Occorre pertanto chiedersi se vi è un livello del costo del credito normalmente inaccettabile. In altri settori d'attività esistono anche nozioni come quella di abuso della posizione dominante (considerato dal punto di vista dell'impresa) o l'abuso della posizione di debolezza (considerato dal punto di vista del consumatore).

297. La Commissione auspica che il dibattito sull'usura avvenga a livello comunitario. Nel quadro dell'Unione monetaria, vale a dire quando i creditori si riforniranno sul mercato dell'ecu, sarebbe logico che una disciplina dell'usura, se necessaria, avvenga a livello comunitario.

D. INTERMEDIARI DI CREDITO

298. Gli intermediari di credito non esistono in tutti gli Stati membri ed esistono in varie forme in alcuni Stati. In linea generale, essi occupano una posizione "intermedia" tra le istituzioni finanziarie che forniscono il credito e coloro ai quali è concesso; in alcuni paesi, comprendono le professioni di procacciatori di credito. In generale, questi operatori procurano accordi di credito con le istituzioni in questione. L'articolo 12 della Direttiva si applica alle persone che propongono o si fanno intermediarie per la conclusione di contratti di credito, e gli Stati membri sono pertanto obbligati a richiedere un'autorizzazione ufficiale o a controllare la loro attività, o a creare appropriati organismi atti a ricevere i reclami riguardanti le attività degli intermediari di credito, nonché quelle di coloro che offrono credito.

299. La maggior parte degli Stati dispongono di normative sulle attività degli intermediari di credito. In taluni casi, come in Germania e in Svezia, gli Stati membri hanno ampliato la sfera di applicazione della loro normativa nazionale adottata in attuazione della Direttiva 87/102 al fine di comprendere tali operatori. In altri casi, come nel Regno Unito, gli intermediari di credito (compresi i procacciatori di credito e coloro che raccolgono debiti) sono soggetti ad autorizzazione analoga a quella per le attività bancarie o per le altre attività di credito, nonché a normative sulla pubblicità e sulle spese relative ai crediti. In Austria, la legislazione disciplina le attività degli intermediari di credito, richiedendo una autorizzazione rilasciata dal Ministro federale delle finanze.

300. La normativa degli Stati membri varia in severità ed in portata di applicazione: alcuni Stati membri disciplinano solamente i livelli di commissioni degli intermediari, mentre altri disciplinano anche la loro formazione, le condizioni di attività e la trasparenza dell'informazione. In Belgio, ad esempio, sono disciplinati i livelli delle commissioni che possono essere richieste e la pubblicità, ma non la formazione. Nei Paesi Bassi, un decreto sulla commissione per l'intermediazione del credito disciplina l'importo delle commissioni e il metodo di pagamento, mentre in Norvegia la normativa stabilisce i requisiti minimi per le informazioni che gli intermediari devono fornire ai consumatori.

301. La maggior parte di coloro che hanno risposto al questionario ha espresso l'opinione che gli intermediari non costituiscono un reale problema o che non sono necessarie ulteriori disposizioni normative. In alcuni casi, ciò è dovuto al fatto che le leggi sono state recentemente sottoposte a revisione ovvero, secondo quanto ha affermato un esperto tedesco, perché il numero degli intermediari era notevolmente diminuito in conseguenza delle modifiche della normativa. I settori nei quali sembra esserci maggiore necessità di disciplina normativa sono la formazione, la pubblicità del credito e la trasparenza delle operazioni. Alcuni hanno proposto la creazione di un "registro" degli intermediari del credito. Altri hanno posto in questione la stessa opportunità dell'esistenza degli intermediari di credito, considerando i costi aggiuntivi del credito ottenuto in questo modo.

302. La Commissione farà realizzare uno studio sui problemi incontrati dai consumatori nei loro rapporti con gli intermediari di credito. A partire da questi aspetti pratici sarà possibile sapere esattamente se le disposizioni di protezione del consumatore sono effettivamente applicate.

E. LA VITA PRIVATA DEL CONSUMATORE DI CREDITO

La protezione dei dati aventi carattere personale

E.1 Importanza e specificità della questione

303. La protezione della vita privata può suddividersi in due parti. La prima comprende la ricerca di uno spazio protetto, di un ambito in cui il cittadino trova rifugio contro tutto ciò che attenta alla sua tranquillità. Si parla allora di "vita privata interna". La seconda riguarda le informazioni relative ai cittadini e la loro possibile utilizzazione. Si utilizza allora l'espressione "vita privata esterna".

304. Le operazioni di credito producono un numero notevole di dati sulla vita privata dei cittadini. I redditi, i debiti esistenti, il passato professionale e familiare, le inadempienze di pagamento, i beni posseduti, sono tutte informazioni utilizzate dai protagonisti delle operazioni di credito e che circolano fra di loro.

305. Per ottenere un credito, il consumatore deve comunicare alcune informazioni al fine di consentire al creditore di determinare la solvibilità del debitore. Tale indagine deve essere senza limiti? Vi sono frontiere da attribuire alla finalità economica della attività del creditore?

306. In talune circostanze, il creditore comunicherà dati relativi al creditore a varie persone: una società di recupero crediti, una società di marketing, un assicuratore di crediti, uno schedario comprendente gli inadempienti ... tutti questi destinatari sono legittimi? E' opportuno differenziare tra un fascicolo, ad uso strettamente interno, ed uno schedario, nell'ambito del quale alcuni dati potrebbero essere comunicati. Qual è la portata di questa distinzione? A quali condizioni i terzi possono utilizzare i dati personali del debitore? Uno schedario di inadempienti non rischia di divenire un "casellario giudiziario economico"?

307. I dati utilizzati o comunicati dal creditore possono influenzare negativamente l'immagine finanziaria dei debitori, se non sono corrette o pertinenti. Quali diritti possiedono i cittadini sugli schedari? Quali tipi di controllo possono far valere?

308. Questi problemi non sono stati affrontati nella Direttiva 87/102. E' vero che la protezione della vita privata nei rapporti di consumo supera ampiamente il campo del credito al consumo. D'altro canto, le banche di dati relative al credito hanno avuto un notevole sviluppo in questi ultimi anni. La protezione della vita privata rientra tuttavia nella sfera d'applicazione della Direttiva relativa alla protezione delle persone fisiche per quanto riguarda il trattamento dei dati aventi carattere personale e la libera circolazione di tali dati, che è stata oggetto di una posizione comunè del Consiglio in data 20 febbraio 1995.

E.2 Applicazioni

A. Le centrali di registrazione dei crediti

Situazione negli Stati membri

309. I sistemi di registrazione dei crediti esistenti in Europa presentano caratteristiche molto diverse. In alcuni paesi, come il Regno Unito, l'Irlanda e la Svezia, la registrazione dei crediti viene effettuata da società che agiscono su una base puramente commerciale: raccogliere informazioni è un'attività di mercato. Tali società non sono generalmente sottoposte a controlli specifici e la loro attività non si limita alla sola registrazione dei crediti. Ciò spiega il fatto che, in taluni paesi, esistono più sistemi di registrazione concorrenti. Il loro carattere commerciale implica che il fine prioritario di tali attività non sia la protezione del consumatore.

310. In un secondo gruppo di paesi, i sistemi di registrazione sono gestiti da associazioni professionali o a carattere privato che non perseguono di solito fini di lucro. Come esempi di tali strutture possiamo citare il "Bureau Krediet Registratie" nei Paesi Bassi, il "Kreditschutzverband" in Austria, la "Schufa" in Germania, la "Mutuelle d'information" dell'Unione professionale del credito in Belgio. Tali sistemi sono volti a garantire gli interessi professionali comuni del settore finanziario: i dati riguardanti gli impegni di credito in corso sono riuniti da un gruppo professionale; la consultazione delle informazioni raccolte dai partecipanti costituisce una importante fonte di informazione sulla solvibilità dei richiedenti.

311. In altri paesi, infine, come ad esempio in Belgio o in Francia, il legislatore è intervenuto per costituire un sistema regolamentato di registrazione dei crediti, mentre in questi stessi paesi esisteva già un sistema di registrazione privato. L'intervento del legislatore è stato ispirato dalla preoccupazione di prevenire l'eccessivo indebitamento delle famiglie.

312. Il funzionamento di questi schedari, gestiti dalla banca centrale, è strettamente regolamentato. La base legale offre alcune garanzie in materia di protezione della vita privata, ed ha il vantaggio che tutti i debitori sono obbligati a partecipare al sistema, il che garantisce un carattere completo ed affidabile.

Centrale positiva e centrale negativa

313. L'eterogeneità dei sistemi di registrazione dei crediti in Europa è ancora maggiore se viene presa in considerazione la natura delle informazioni. La registrazione è definita negativa quando vengono registrati solo i ritardi di pagamento. E' detta positiva quando comprende tutti i contratti di credito. Centrali positive esistono in Germania, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito, mentre il Belgio e la Francia possiedono centrali negative.

314. La scelta tra i due sistemi è oggetto di ampie discussioni. Per prevenire l'indebitamento, è opportuno registrare tutti i contratti di credito sin dal momento in cui sono stipulati? Coloro che sono favorevoli a questo sistema vi vedono uno strumento efficace di lotta contro l'eccessivo indebitamento poiché i creditori potrebbero farsi un'ampia visione della situazione di indebitamento del consumatore. Si tratterebbe inoltre di uno strumento per responsabilizzare il creditore. La sua responsabilità potrebbe essere più facilmente fatta valere se si verificasse una inadempienza per un contratto concesso in un momento in cui altri contratti erano già in corso.

315. Coloro che si oppongono considerano il sistema come una minaccia per la vita privata e dubitano della sua efficacia, nella misura in cui numerosi debiti non sarebbero registrati (energia, affitto, imposte ...). La centrale positiva non dovrebbe esistere se il consumatore dicesse la verità e tutta la verità sulla sua situazione di indebitamento.

316. In Francia, la relazione parlamentare di valutazione della legge *Neiertz* sull'eccessivo indebitamento propone la creazione di uno schedario positivo che sarebbe "veramente efficace per lottare contro il manifestarsi di fenomeni di eccessivo indebitamento provocati dall'accumulo di debiti presso vari istituti di credito" (57).

(57) L.Léron : *Rapport sur la loi relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles*, Publication du Journal Officiel de la République Française, (1993)

B. Il credit-scoring

Definizione

317. Il "credito a punti" o "credit-scoring" costituisce un tentativo di razionalizzare e di sistematizzare lo sfruttamento delle informazioni raccolte dall'istituto di credito per valutare la solvibilità dei debitori. Consiste nell'attribuire a ciascun elemento di informazione un numero di "punti" la cui somma, confrontata con una griglia formulata precedentemente su basi statistiche, determina la decisione di concessione o di non concessione del credito.

Interessi

318. L'obiettivo dello scoring è di promuovere e di concedere il credito nel modo meno rischioso possibile. Tale sistema consente:

- . di decentralizzare la decisione di concessione;
- . di accelerare l'esame della domanda di credito;
- . di ridurre il costo della domanda di credito;
- . di conoscere meglio la clientela e di affinare in questo modo la strategia commerciale.

Valutazione critica

319. Il credit-scoring è oggetto di due tipi di critiche:

- . comporta criteri discriminatori; e
- . basa la decisione sul solo trattamento automatizzato dell'informazione.

320. I criteri utilizzati sono discriminanti nella misura in cui consentono di gerarchizzare il grado di rischio dell'operazione. Il fatto di abitare in una città piuttosto che in un'altra può influenzare il punteggio; è preferibile essere sposati che celibi di sesso femminile. Si tratti di criteri discriminanti o discriminatori?

321. Negli Stati Uniti, normative specifiche vietano le discriminazioni nella concessione del credito (58). I criteri utilizzati si basano su elementi statistici relativi al grado di solvibilità del debitore.

322. Il credit-scoring determina un profilo del debitore. In materia di libertà, la determinazione di un profilo è spesso considerata come uno dei rischi più gravi dell'informatica.

323. Numerose normative nazionali contengono disposizioni specifiche relative alle disposizioni individuali automatizzate.

(58) *Protezione dei consumatori nel settore del credito al consumo*, relazione del Comitato per la politica nei confronti dei consumatori, OCSE (1977), p. 23.

324. In particolare, in Francia, l'articolo 2 della legge 6 gennaio 1978 relativa all'informatica, agli schedari e alle libertà stabilisce che "nessuna decisione che implichi una valutazione su un comportamento umano non può basarsi solo sul trattamento automatizzato di informazioni che forniscono una definizione del profilo o della personalità dell'interessato". Un allegato confidenziale comprendente, per ciascuna variabile utilizzata, la "forbice" dei valori estremi deve accompagnare la dichiarazione, il che consente alla Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà (CNIL) di correggere eventualmente gli scarti eccessivi che possono portare ad una discriminazione (ad esempio tra francesi nati in Francia o nei territori d'oltremare).

325. La CNIL ha esaminato numerosi reclami relativi alle condizioni di concessione del credito. "E' apparso evidente che il criterio di stabilità era più importante del criterio di solvibilità. Ad esempio un soggetto giovane, sposato di recente, alla sua prima occupazione e che abitava un nuovo appartamento si è visto rifiutare un credito non molto elevato rispetto ai suoi debiti perché riuniva tutti i criteri negativi" (59).

326. Sulla base di varie inchieste, la CNIL ha pubblicato una raccomandazione vertente sulle misure che devono essere adottate per informare i clienti sostenendo, in particolare, che "qualunque persona cui viene opposto un rifiuto di credito sia informata per iscritto o oralmente sui motivi del rifiuto in modo sufficientemente esplicito (60). Questa raccomandazione è stata modificata. La motivazione non è più richiesta in tutti i casi poiché, non essendovi un diritto al credito, l'obbligo di motivazione non sarebbe giustificato. La questione di un "diritto al credito" è irrilevante. La motivazione del rifiuto ha l'unico fine di consentire un controllo delle informazioni sulle quali si è basata la decisione della banca. L'obbligo di trasparenza non può venir meno.

327. I professionisti temono che, attraverso la motivazione, si possa conoscere il funzionamento di uno scoring e quindi manipolarlo. Ma è legittimo che le modalità di una decisione siano stabilite all'insaputa della persona interessata? L'obbligo di informazione del professionista non comporta che il consumatore sia a sua volta informato sul modo di funzionamento del credit-scoring, così come raccomandava l'Office of Fair Trading del Regno Unito? Per quest'ultimo, il creditore deve informare il consumatore sull'applicazione, sul modo di funzionamento e sui motivi gravi che hanno influenzato il punteggio (61).

C. L'utilizzazione a fini di promozione commerciale

328. Le informazioni ottenute dall'istituto finanziario al momento della concessione di uno strumento di pagamento o dell'esecuzione del contratto consentono di conoscere meglio la clientela e influiscono sulla strategia commerciale dell'impresa. In linea di principio, la legittimità di tale utilizzazione non è contestata.

(59) CNIL: *Dix ans d'informatique et libertés*, Parigi, Economica (1988), p. 95.

(60) CNIL: *6ème rapport d'activités* (1986) p. 298.

(61) *Credit-scoring*, Office of Fair Trading Londra (1984) p. 22. Vedi anche *infra*.

329. Nel quadro della sua attività, è normale che una società utilizzi le informazioni in suo possesso per adeguare le sue proposte commerciali ai vari tipi di clientela (62). Le informazioni sui redditi e sulle spese varie dei cittadini possono essere utili a molti professionisti. Ma si tratta di sapere se le informazioni possono essere utilizzate a fini diversi da quelli per i quali erano state comunicate.

330. In Belgio, ad esempio, una banca acquisiva informazioni sui versamenti dei premi assicurativi e proponeva ai titolari l'assicurazione che vendeva la banca. Tale pratica è stata oggetto di vive critiche da parte della Commissione per la vita privata ed è stata sanzionata giudizialmente. Negli Stati Uniti, si sono create banche di dati contenenti informazioni che provengono dalle società di credito e dalle società di emissione (63). Il punteggio ottenuto dai debitori americani è un dato che circola facilmente tra le varie banche di dati. Il Congresso americano ha esaminato di recente l'opportunità di vietare la comunicazione di questo dato.

D. Protezione della sfera privata

331. La protezione della vita privata non riguarda solo i dati personali ma anche il rispetto della sfera privata del consumatore (vita privata interna). A tale proposito, è interessante segnalare che in Belgio e in Lussemburgo il legislatore ha optato per una disposizione specifica relativa alla vita privata del consumatore, nel suo aspetto connesso col rispetto dello spazio privato: in questi paesi è vietata la conclusione di contratti di credito attraverso il contatto a domicilio.

332. Taluni Stati membri (64) disciplinano le modalità di espressione del recupero dei crediti. Tali modalità possono provocare indebite intromissioni nella vita privata se, ad esempio, la busta contiene diciture dalle quali risulti che il destinatario è in condizioni di inadempienza, o se il recupero viene effettuato coinvolgendo i vicini, la famiglia o il datore di lavoro del debitore.

(62) CNIL: *12ème Rapport d'activités* (1991) La Documentation française, Parigi, (1992) p. 112.

(63) Il progetto più ambizioso è stato sino ad oggi quello di Lotus Development, una società di software del Massachusetts che aveva in progetto di schedare la vita privata di 80 milioni di americani. I loro modi di vita, i loro redditi, lo stato di salute, le abitudini di acquisto e una serie di altre informazioni dovevano essere registrati su dischi compact. Il progetto fu abbandonato per l'opposizione di migliaia di americani.

(64) Negli Stati Uniti vi è il Debt Collection Practices Act, 15 USC, p. 1601 e seguenti, entrato in vigore il 1° luglio 1986.

E.3 Prospettive

333. La vita privata del creditore o la sua immagine finanziaria sono oggi protette da leggi generali sulla protezione dei dati a carattere personale esistenti nella maggior parte degli Stati membri. E' attualmente in discussione a livello europeo una proposta di Direttiva. La posizione comune in merito a tale proposta (65) contiene alcune disposizioni che trovano specifica applicazione nel settore del credito. L'articolo 15 riguarda in particolare la tecnica del credit-scoring:

"Decisioni individuali automatizzate"

1. Gli Stati membri riconoscono a qualsiasi persona il diritto di non essere sottoposta ad una decisione che produca effetti giuridici o abbia effetti significativi nei suoi confronti, fondata esclusivamente su un trattamento automatizzato di dati destinati a valutare taluni aspetti della sua personalità, quali il rendimento professionale, il credito, l'affidabilità, il comportamento, ecc.
2. Gli Stati membri dispongono, salve le altre disposizioni della presente Direttiva, che una persona può essere sottoposta a una decisione di cui al paragrafo 1, qualora una tale decisione:
 - a) sia presa nel contesto della conclusione o dell'esecuzione di un contratto, a condizione che la domanda della persona interessata sia stata accolta oppure che misure adeguate, fra le quali la possibilità di far valere il proprio punto di vista, garantiscano la salvaguardia del suo interesse legittimo; oppure
 - b) sia autorizzata da una legge che precisi i provvedimenti atti a salvaguardare un interesse legittimo della persona interessata."

334. L'articolo 12 consente al consumatore di avere una "certa" conoscenza della logica del credit-scoring:

"Gli Stati membri garantiscono a qualsiasi persona interessata il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento ... la conoscenza della logica applicata nei trattamenti automatizzati dei dati che lo interessano, per lo meno nel caso delle decisioni automatizzate di cui all'articolo 15, paragrafo 1" .

335. Da notare inoltre che l'articolo 14 consente a qualunque persona interessata di opporsi al trattamento di dati per "motivi preminenti e legittimi, derivanti dalla sua situazione particolare". Tale disposizione può trovare applicazione quando un consumatore, schedato in una banca di dati che raccoglie le irregolarità di pagamento, contesta l'esistenza stessa del debito e quindi la schedatura.

336. Tali normative, già vigenti o esistenti sotto forma di progetto, comprendono i dati generati dalle operazioni di credito.

(65) Posizione Comune del 20/02/95

337. La generalità delle disposizioni normative non consente sempre, tuttavia, di rispondere adeguatamente alla specificità dei problemi incontrati nel settore del credito. Tra questi, è opportuno sottolineare quelli relativi:

- . ai dati che possono essere registrati;
- . alle persone che possono averne conoscenza;
- . alla realizzazione dei profili sulla base dei dati;
- . all'utilizzazione dei dati a fini diversi da quelli dell'operazione di credito;
- . alla protezione della sfera privata del consumatore;
- . alla durata di conservazione di tali dati;
- . al trattamento dei reclami.

338. Alcuni paesi hanno optato per una disciplina normativa specifica, mentre altri hanno scelto codici di buona condotta. Qualunque sia lo strumento utilizzato, è opportuno organizzare meglio il trattamento dei dati a carattere personale nel settore del credito. Spetterà agli Stati membri applicare al settore del credito al consumo, ed in particolare al credit-scoring e alle centrali di registrazione dei crediti, le disposizioni previste dalla Direttiva quadro sulla protezione dei dati a carattere personale.

F. GARANZIE

339. In alcuni casi gli accordi di credito al consumo prevedono l'obbligo per il consumatore di ottenere una garanzia da un soggetto che si presti ad essere garante del debito. Gli individui che prestano una garanzia (o altre forme di responsabilità) in rapporto al debito di un terzo accettano in effetti di assumersi la responsabilità in caso di inadempienza del mutuatario. I fideiussori sono tuttavia meno protetti dei consumatori e spesso non comprendono pienamente o ricevono informazioni insufficienti sulle conseguenze del loro impegno; è quindi opportuno elaborare efficaci strumenti di protezione, soprattutto nel caso in cui il fideiussore sia un parente o una persona in stretto rapporto con il debitore.

340. Gli Stati membri hanno affrontato il problema in vari modi. La Francia ha introdotto un nuovo sistema di protezione (66) in base al quale i fideiussori hanno gli stessi diritti e gli stessi obblighi del debitore - tra cui il diritto alla forma scritta del loro impegno, ad un periodo di riflessione di 7 giorni ed a maggiori informazioni. Le istituzioni finanziarie interessate debbono inoltre controllare la situazione finanziaria del fideiussore e devono informarlo su qualunque problema relativo alla garanzia (ad esempio possibile e effettiva inadempienza da parte del debitore).

341. Con il persistere della recessione, altri Stati hanno introdotto protezioni per i fideiussori. La legge belga prevede maggiori informazioni e limita le circostanze in cui i creditori possono agire contro i fideiussori, mentre la normativa norvegese e britannica stabilisce che essi possano disporre di maggiori informazioni sulla loro condizione giuridica

(66) Legge n. 89-1010 del 31 dicembre 1989.

e sui loro obblighi. In Finlandia, disposizioni recentemente introdotte proibiscono le fideiussioni illimitate, ed è stato inoltre creato un Comitato per riesaminare completamente la normativa nel settore. In Svezia è stata approvata una normativa che prevede il controllo della situazione creditizia del fideiussore e intende impedire che le istituzioni di credito accettino fideiussioni personali per crediti commerciali da soggetti che non possono svolgere un ruolo di supervisione sulle operazioni in questione. Il progetto di legge irlandese stabilisce che al fideiussore venga inviata una copia dell'accordo/contratto di garanzia entro 10 giorni.

342. Per proteggere i familiari del debitore che si offrono come fideiussori da oneri indebiti, i tribunali tedeschi hanno elaborato principi in base ai quali la garanzia/responsabilità in solido è considerata in talune circostanze contraria alla pubblica moralità e quindi nulla e priva di effetto. Vi sono anche raccomandazioni volontarie provenienti da associazioni di istituti di credito.

343. Anche se alcuni di coloro che hanno risposto al questionario hanno espresso l'opinione che il fideiussore sia sufficientemente protetto dalle normative esistenti o hanno dichiarato che nei loro paesi questo tipo di garanzie non vengono utilizzate per i crediti al consumo, sono stati espressi alcuni suggerimenti di riforma. Tra le idee proposte citiamo le seguenti: l'introduzione del credit-scoring per i fideiussori (proposta svedese); introduzione di una protezione specifica per i familiari, analoga a quella prevista dalla giurisprudenza tedesca; l'individuazione di un tetto di responsabilità o il diritto a rinunciare alla responsabilità dopo un certo periodo di tempo.

344. La Corte di giustizia era stata investita, a titolo pregiudiziale, di un caso che ricomprende tutte le difficoltà giuridiche della nozione di cauzione (67). La causa non ha avuto seguito. La sig.ra X, insegnante, si era portata fideiussore per suo marito, nel quadro dell'attività professionale di quest'ultimo. La firma della sig.ra X era stata ottenuta al momento di un rapido passaggio nell'ufficio di suo marito. Il tribunale tedesco chiedeva se le disposizioni della Direttiva comunitaria relativa ai contratti al di fuori dei locali commerciali (85/577/CEE) (68) si applicava a questo contratto. Si trattava dunque di un consumatore fideiussore per un contratto di credito a finalità professionali. Poteva essere definito un contratto di credito al consumo nel senso della Direttiva?

345. Anche se la Direttiva 87/102 non disciplina le cauzioni, alcune disposizioni sono state adottate da numerosi Stati. La Commissione propone di estendere alle cauzioni alcuni degli obblighi di informazione previsti dalla Direttiva.

(67) Causa C-24/93 *Commerzbank*, cancellata con ordinanza del 13.9.1993.

(68) Cfr. nota 24

G. IL CREDITO TRANSFRONTALIERO

G.1 Il diritto e i contratti

346. Adottata sulla base dell'articolo 100, prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico, la Direttiva sul credito ha come obiettivo principale l'eliminazione delle distorsioni di concorrenza derivanti dalle notevoli disparità tra le normative dei vari Stati membri nel settore del credito al consumo. Nei suoi considerando, la Direttiva fa esplicito riferimento alle difficoltà incontrate, a causa di tali divergenze, dai vari protagonisti della vita economica che intendono far ricorso a contratti con l'estero, si tratti di contratti di credito o di contratti di acquisto nella misura in cui essi sono favoriti da un più facile accesso al credito.

347. Nel contesto comunitario, inoltre, l'essenza stessa di qualunque iniziativa comunitaria dovrebbe disciplinare non solo le situazioni nazionali ma anche le situazioni transfrontaliere. La Direttiva tace a proposito dei problemi specifici connessi alle situazioni transfrontaliere, sia per quanto riguarda lo Stato competente a giudicare sulla controversia, sia per quanto riguarda il diritto applicabile.

G.1.A I conflitti di giurisdizione

a) *La Convenzione di Bruxelles, articolo 13*

348. La Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 riguardante la competenza giudiziaria e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale prevede un regime speciale per il prestito con rimborso rateizzato e le operazioni di credito collegate al finanziamento di una vendita di beni mobili materiali (articolo 13).

349. Se il consumatore è l'attore, può citare in giudizio il creditore dinanzi a un tribunale dello Stato in cui il creditore ha la sua sede sociale o dinanzi al tribunale dello Stato in cui il consumatore ha il proprio domicilio. D'altro canto, l'azione del creditore contro il consumatore può essere iniziata solo dinanzi al tribunale dello Stato sul territorio del quale il creditore ha il suo domicilio. Qualunque clausola relativa alla competenza, stipulata prima della controversia e derogatoria rispetto ai principi dell'articolo 13, non può essere opposta al consumatore.

b) *La Convenzione di Bruxelles, articolo 2*

350. La formulazione dell'articolo 16 richiede tuttavia, per la sua applicazione, che esista un legame tra il credito e un prodotto. Ne deriva che molte forme di credito, come le aperture di credito, sono escluse dal beneficio del regime speciale previsto da questo articolo. Per queste forme di credito, sarà applicabile il regime seguente: in linea di principio (articolo 2), le persone domiciliate sul territorio di uno degli Stati contraenti sono citate in giudizio dinanzi alle giurisdizioni di questo Stato. Il consumatore potrà tuttavia beneficiare dell'opzione di scegliere lo Stato competente se:

- la conclusione del contratto è stata preceduta, presso il domicilio del consumatore, da una proposta specifica o da pubblicità, e
- il consumatore ha compiuto in questo Stato gli atti necessari alla stipulazione del contratto.

351. Può essere in tal modo disciplinata la situazione del consumatore che riceve l'offerta nel suo domicilio e che ivi manifesta il suo accordo, nel quadro di un'operazione di credito a distanza.

c) *Clausole che attribuiscono la competenza*

352. La scelta del consumatore non potrà mai essere annullata da clausole attributive della competenza a meno che esse:

- siano posteriori all'insorgere della controversia;
- offrano al consumatore la possibilità di adire a tribunali diversi da quelli indicati all'articolo 13;
- siano state stipulate tra il consumatore e l'altro contraente e le due parti, al momento della conclusione del contratto, abbiano il loro domicilio o la loro residenza in uno stesso Stato che aderisce alla Convenzione e attribuiscono a tale Stato la competenza internazionale, sempre che la legge di questo Stato non vieti tali convenzioni.

G.1.B Il diritto applicabile ai crediti al consumo transfrontalieri

1. *Il principio*

353. In mancanza di una disciplina uniforme nella Direttiva credito, si applica la Convenzione di Roma del 19 giugno 1980 sulla legge applicabile agli obblighi contrattuali. Il principio generale stabilisce che la legge applicabile sia lasciata alla scelta delle parti (articolo 3). In mancanza di tale scelta, è il luogo della prestazione caratteristica che determinerà la legge applicabile (il che, in linea di massima, favorisce i creditori).

354. Per i contratti di consumo, la Convenzione prevede un regime speciale:

- in caso di mancanza di scelta, si applica la legge del luogo di residenza abituale del consumatore, nella misura in cui quest'ultimo abbia ricevuto, nel suo paese, una proposta o una pubblicità ed abbia compiuto in questo paese gli atti necessari alla conclusione del contratto, o se l'altra parte abbia ricevuto l'ordinazione in questo paese (articolo 5, paragrafo 3);
- se, nelle circostanze sopra descritte, le parti optano per una legge applicabile, questa scelta non può avere il risultato di privare il consumatore della protezione che gli garantiscono le disposizioni imperative della legge del paese in cui ha la sua residenza abituale (articolo 5, paragrafo 2). In questa ipotesi, niente vieta al giudice adito di effettuare a sua volta una scelta tra le disposizioni della legge prescelta dalle parti e quelle della legge del luogo di residenza abituale del consumatore.

2. Applicazione al contratto di credito

355. La particolare protezione concessa al consumatore vale solo per i contratti che hanno per oggetto la fornitura di beni mobili materiali o di servizi, nonché per i contratti destinati al finanziamento di tale fornitura, ad esclusione di quelli vertenti sui beni immobili o su beni mobili immateriali.

356. Inoltre, la procedura contrattuale deve avvenire in circostanze particolari. Tali circostanze sono definite all'articolo 5, paragrafo 2:

la conclusione del contratto deve essere preceduta nel paese in cui il consumatore ha la sua residenza abituale da una proposta specifica o da una pubblicità, e il consumatore deve aver compiuto nel suo paese gli atti necessari alla conclusione del contratto;

l'altra parte deve aver ricevuto l'ordine del consumatore nel paese di residenza;

il contratto rappresenta una vendita di merci e il consumatore si è recato dal paese di residenza in un paese straniero e vi ha stipulato l'ordine in occasione di un viaggio organizzato dal venditore per incitare il consumatore a concludere una vendita.

357. Come per l'applicazione della Convenzione di Bruxelles, ci si può interrogare sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Roma a tutte le operazioni di credito, e in particolare alle aperture di credito. La risposta sarà positiva se si ritiene che il contratto di credito sia un contratto di prestazione di servizi.

G.2 Il diritto e le operazioni transfrontaliere

358. A quali condizioni un mutuante non residente in uno Stato può offrire credito in questo Stato?

A. Il principio: la Seconda Direttiva Bancaria

359. Questa Direttiva si applica ai soli istituti di credito e agli istituti finanziari che ne costituiscono filiali all'80%. L'obiettivo è di armonizzare le materie considerate come essenziali. Tale armonizzazione è ritenuta necessaria ma sufficiente per consentire l'attuazione dei principi dell'autorizzazione unica e del "home country control" nei confronti degli istituti di credito che operano per mezzo di succursali o attraverso la libera prestazione di servizi sul territorio di uno Stato membro diverso dallo Stato membro d'origine. E' sufficiente per un istituto di credito avente sede nella Comunità ottenere l'autorizzazione in un solo paese per poter esercitare, negli altri Stati membri, le attività che sono oggetto dell'autorizzazione, nella misura in cui esse figurano nell'elenco delle attività indicate nell'allegato della seconda Direttiva. Il credito al consumo figura esplicitamente nell'elenco. In virtù del principio del "home country control", ciascun istituto di credito è disciplinato, dal punto di vista amministrativo, da una sola normativa, quella del paese d'origine. La Seconda Direttiva

Bancaria (69) non comporta di per se stessa che lo Stato ospitante debba rinunciare all'applicazione, agli istituti interessati, della propria normativa che disciplina le attività reciprocamente riconosciute (70). Un istituto di credito che operi in un altro Stato membro dovrà quindi conformarsi a un certo numero di disposizioni giuridiche vincolanti dello Stato membro ospitante. Tali disposizioni riguardano, in particolare, i rapporti tra il mutuante e il consumatore (regolamentazione dei contratti, delle pratiche commerciali, ecc.). Ma occorre che tali disposizioni siano state approvate per motivi di interesse generale. Le autorità di controllo degli Stati membri debbono informare gli istituti in merito alle disposizioni di interesse generale che si applicano nello Stato ospitante. Le normative sul credito al consumo possono essere qualificate, dagli Stati, in tutto o in parte, disposizioni di interesse generale, fatta salva l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

B. Problemi d'applicazione

360. Per quanto riguarda le eventuali restrizioni che colpiscono la pubblicità per i servizi finanziari, la Commissione ha fornito le seguenti precisazioni: "la pubblicità dei servizi finanziari per le vendite transfrontaliere sarà di norma possibile, senza restrizioni. Le Direttive sugli enti creditizi e sugli altri servizi finanziari enunciano il principio secondo cui le imprese che offrono servizi finanziari devono poter avere accesso a tutti i consueti strumenti pubblicitari. Tale pubblicità è e sarà, se necessario, soggetta ad altre disposizioni comunitarie specifiche, come quelle contenute nelle Direttive sulla pubblicità ingannevole e sulle attività di radiodiffusione e nelle proposte di Direttiva sulle vendite dirette e sulla pubblicità comparativa. Tuttavia, in nome dell'interesse generale ed entro i limiti fissati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, gli Stati membri possono anche adottare norme che disciplinino la forma e il contenuto dei messaggi pubblicitari." (71)

361. Lo Stato membro ospitante può esigere un controllo preliminare delle condizioni contrattuali proposte dagli istituti non residenti? Da un lato, si può ritenere che questo controllo prudenziale abbia il solo ed unico obiettivo di controllare il rispetto delle disposizioni di interesse generale vigenti nel paese ospitante. D'altro lato, si può osservare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che i prestatori di servizi stranieri non possono essere oggetto di controlli amministrativi suscettibili di intralciare le loro attività, anche se questi stessi controlli sono esercitati su imprese del paese ospitante. Eccezioni a questa regola, derivanti dalla preoccupazione di proteggere il consumatore, saranno accettate solo se i principi di necessità e di proporzionalità saranno rispettati. Da notare inoltre che nel settore delle assicurazioni, il controllo preliminare delle polizze è ormai vietato.

(69) Seconda Direttiva del Consiglio, del 15.12.89, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio, recante modifica della Direttiva 77/780/CEE; GU L 386 del 30.12.89, pag. 1.

(70) Il riconoscimento reciproco delle tecniche finanziarie non è disciplinato dalle disposizioni della seconda Direttiva. Il principio è formulato in un considerando.

(71) GU C 46 del 14.2.94, pag. 1.

362. A quali condizioni il mutuante la cui attività non è disciplinata dalla seconda Direttiva bancaria può effettuare operazioni transfrontaliere? Questa situazione riguarda sia il mutuante che non è un istituto di credito (concede prestiti ma non raccoglie depositi), sia l'intermediario che pone in relazione il mutuante e il mutuatario. In virtù del principio della libera circolazione, tali prestazioni dovrebbero potersi effettuare senza intralci. L'efficacia diretta delle disposizioni del trattato dovrebbe consentire a questi mutuantanti di offrire i loro servizi negli Stati in cui non sono residenti. Numerosi Stati mantengono tuttavia disposizioni di controllo preliminare nei confronti di tali attività (autorizzazione, iscrizione, condizioni ...). Tali disposizioni, per essere valide, debbono potersi giustificare rispetto alla giurisprudenza della Corte e soddisfare pertanto i principi di necessità, di non equivalenza e di proporzionalità (72).

363. Se un intermediario agisce per conto di un istituto di credito, quest'ultimo deve notificare la creazione di una succursale? La Commissione ritiene che uno Stato membro non possa esigere che un istituto di credito non residente che agisca attraverso un intermediario crei una succursale, a meno che l'intermediario non agisca come vero e proprio organo dell'istituto di credito, in modo tale che i terzi siano dispensati dal rivolgersi direttamente all'istituto di credito avente sede all'estero e possano concludere affari presso l'intermediario. Quattro condizioni, ispirate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, devono essere soddisfatte affinché l'istituto possa essere sottoposto alla procedura di notifica che precede la creazione di una succursale:

- . l'intermediario deve essere sottoposto all'autorità, di solito esclusiva, dell'istituto di credito;
- . deve avere il potere di negoziare con i terzi;
- . deve poter impegnare l'istituto di credito;
- . deve agire con continuità.

H. L'ECESSIVO INDEBITAMENTO

A Posizione del problema

364. L'eccessivo indebitamento costituisce oggi un grave motivo di preoccupazione per gli Stati membri. Molti di essi possiedono una normativa specifica ed altri stanno esaminando progetti in materia (vedi tabella in allegato). Tale situazione normativa in 11 dei 15 Stati dell'Unione mostra a sufficienza che l'eccessivo indebitamento è divenuto una problematica europea, qualunque sia la determinazione della competenza dell'Unione in materia.

365. L'eccessivo indebitamento è una nozione relativamente imprecisa. Esistono numerose definizioni, il cui contenuto differisce in funzione degli obiettivi perseguiti. Il passaggio dall'indebitamento all'eccessivo indebitamento può fare riferimento a due situazioni molti

(72) Le sentenze della Corte in materia di co-assicurazione; cfr. *Commissione contro Germania* C 205/84, 4.12.86, Racc. 1986, pag. 3755 - 3815

diverse: un indebitamento quantitativamente importante (definizione oggettiva); una condizione di difficoltà finanziaria (definizione soggettiva).

366. Il primo approccio, interessante da un punto di vista statistico, fa astrazione dalle differenze di reddito (essere indebitato al 60% dei propri redditi può rispecchiare realtà molto diverse a seconda che i redditi siano pari a 600 ecu o a 6.000 ecu mensili), nonché dalle situazioni di fatto (del quadro superiore celibe o della coppia di operai con più figli).

367. La definizione soggettiva consente di individuare il carattere globale delle situazioni di eccessivo indebitamento che deve essere definito in questo caso come l'impossibilità di far fronte all'insieme degli obblighi finanziari.

368. Da un lato, i debiti sono molteplici: credito al consumo, affitti, fatture del gas e dell'elettricità, pensione alimentare, arretrati di imposta, credito ipotecario ... d'altro lato, l'obbligo per una famiglia di ridurre, a causa del rimborso dei debiti, alcune delle sue spese in beni di consumo definiti "strategici" equivale ad una forma particolare di indebitamento eccessivo che assume la forma di una notevole diminuzione dei consumi.

369. L'ampiezza del fenomeno nell'Unione è, per il momento, difficilmente quantificabile. Non esistono statistiche precise in tutti i paesi, e là ove esistono non sono di solito comparabili. Oltre a ciò, le cifre rese pubbliche dagli uni sono spesso contestate dagli altri. Sarebbe opportuno migliorare la strumentazione statistica europea nel settore. L'incremento delle iniziative legislative volte ad adottare sistemi di trattamento di questo fenomeno indica che l'eccessivo indebitamento costituisce ormai una notevole fonte di preoccupazione per la maggior parte dei paesi occidentali.

370. Pur essendovi ormai accordo sull'importanza del fenomeno, le analisi sulle cause e sui mezzi per porvi rimedio divergono notevolmente.

B Argomentazioni

371. Rispondendo al questionario, numerosi Stati membri hanno manifestato il loro interesse per le iniziative comunitarie nel settore, in particolare la Svezia, la Finlandia e l'Austria che dispongono di normative specifiche adottate negli ultimi anni.

372. In linea generale, i professionisti non sono favorevoli ad una normativa specifica nel settore.

"Vi è inoltre la grande tentazione, quando sorgono problemi di eccessivo indebitamento, di farne sopportare il peso agli istituti di credito, capri espiatori per eccellenza di questo genere di situazioni. Certo, i creditori debbono essere responsabilizzati, come del resto i debitori. A tale proposito, è opportuno sottolineare la leggerezza con cui le banche generali hanno sviluppato oltre misura le loro concessioni di credito al consumo negli anni 1985-1990, contrastando decisamente la prudenza degli istituti specializzati. In ogni caso, questi ultimi non possono da soli rispondere di problemi che, in gran parte, non rientrano nella loro sfera di

responsabilità, né nelle loro possibilità di risolverli." (*Histoire du crédit a la consommation*: Rosa Maria Gelpi et François Julien-Labruyère, 1994).

373. Numerose associazioni professionali ritengono che sarebbe inopportuno ed irrealistico intervenire a livello europeo, considerando le situazioni specifiche di ciascun paese e tenendo conto delle differenze di cultura, di organizzazione sociale e di sistemi legislativi.

374. Dalla parte dei consumatori, molti ritengono che la Commissione dovrebbe presentare proposte, tenuto conto dell'obiettivo di completamento del mercato unico e del ruolo che dovrebbe svolgere l'Unione europea nello sviluppare il livello di protezione dei consumatori sul suo territorio. L'accento è posto sull'efficacia di una procedura collettiva nell'interesse tanto dei debitori che dei creditori. La mancanza di tale procedura comporta conseguenze nefaste per entrambe le parti. Gli stessi creditori possono in generale sperare di recuperare solo una minima parte dei loro crediti. La relazione di valutazione della legge francese elaborata dal deputato Roger Leron, sottolinea i costi che comporta per i creditori il trattamento contenzioso di una massa di debitori in difficoltà, che non permette in ogni caso il recupero integrale delle somme dovute.

375. Così prosegue l'argomentazione di Leron: "Ci si può anche chiedere se il recupero delle situazioni di un certo numero di debitori, che continueranno a rimborsare i loro debiti nel quadro di un piano rinegoziato con l'insieme dei creditori, non porterà a diminuire le perdite che sarebbero state sopportate dalla comunità bancaria nel suo insieme se non fosse stato messo a punto tale meccanismo".

376. Quanto al consumatore, si osserva che la situazione attuale produce numerosi effetti negativi: stati depressivi che provocano spese per cure sanitarie e versamento di contributi sociali, demotivazione nella ricerca di un'occupazione o di un migliore impiego per timore dei diritti che i creditori possono vantare sugli stipendi, lavoro nero o precario per gli stessi motivi. L'esistenza di un sistema di regolamento collettivo dei debiti di un privato è pertanto giudicata positivamente sul piano economico e sul piano sociale: il sistema consente al consumatore di reintegrare il mercato del consumo ed evita che i problemi sociali, e con ciò stesso i costi sostenuti dagli Stati, si aggravino.

377. Nel 1992, il servizio politico dei consumatori ha incaricato il "Leyden Institute of Law and Public Policy" di realizzare uno studio sull'eccessivo indebitamento negli Stati membri. Nelle sue conclusioni, lo studio auspica la creazione di un sistema di regolamento collettivo dei debiti a livello europeo.

378. Il Consumer Law Group, un gruppo di esperti europei in diritto del consumo, ha individuato dieci punti fondamentali, presenti in gradi diversi nelle riflessioni nazionali, che dovrebbero costituire la base di qualunque azione nel settore:

- una migliore informazione in materia di credito;
- la creazione di istanze indipendenti di consulenza e di assistenza per i soggetti eccessivamente indebitati, prima e durante la procedura;
- una procedura adeguata alle esigenze delle persone fisiche;
- condizioni che tengano conto degli interessi comuni dei debitori e dei creditori;

la creazione di una procedura collettiva, arbitrale e/o giudiziale, che consenta l'attuazione di un piano di rimborso che comprenda l'insieme dei debiti privati e pubblici;

la parità dei creditori;

l'adozione di misure preliminari destinate a dare al piano di rimborso le migliori possibilità di riuscita, proteggendo al tempo stesso gli interessi giuridici ed economici del soggetto eccessivamente indebitato e dei suoi creditori (sospensione delle azioni legali, verifica dei crediti);

elaborazione di un piano di rimborso realistico che consenta in particolare al debitore e alla sua famiglia di rispettare gli impegni negli anni successivi senza rischio di nuove azioni legali anarchiche in caso di inadempienza;

la facoltà di remissione dei debiti in base a un piano di durata ragionevole, rispettato dal debitore;

misure destinate a limitare nel tempo la possibilità per il debitore recidivo di fare ricorso alla procedura.

Prospettive

379. A livello europeo, le istanze comunitarie hanno già adottato alcune iniziative.

380. Il Consiglio, nella sua risoluzione del 13 luglio 1992 "invita la Commissione a proporre quanto prima misure che consentano ai consumatori di avere fiducia nel mercato unico (...) e di salvaguardare i loro interessi economici (...)" e raccomanda in via prioritaria "l'esame della questione dell'eccessivo indebitamento dei consumatori" (73).

381. Nel suo parere sul tema "il consumatore e il mercato interno", il Comitato economico e sociale ritiene che "le questioni relative all'eccessivo indebitamento del consumatore, pur essendo state identificate e disciplinate da alcune legislazioni nazionali, non hanno ancora dato luogo ad iniziative legislative comunitarie, mentre esiste una dimensione comunitaria di questa problematica" (74)

382. L'adozione di nuove leggi che disciplinino le situazioni di eccessivo indebitamento, in particolare nei tre nuovi membri dell'Unione, costituisce un fatto nuovo. Da un lato, ci si può chiedere perché l'Unione dovrebbe intervenire se la problematica viene affrontata direttamente dagli Stati membri. D'altra parte, se esistono normative divergenti, non sarebbe opportuno armonizzarle? Le differenze di trattamento del fenomeno negli Stati membri possono generare notevoli difficoltà di applicazione in caso di contratti di credito transfrontalieri. Le condizioni cui si trovano sottoposti i creditori in caso di recupero dei loro crediti presso un consumatore eccessivamente indebitato possono variare notevolmente a seconda che esista o no una procedura di ammortamento dei debiti. Tali differenze nella

(73) Risoluzione del Consiglio del 13 luglio 1992 concernente le future priorità per lo sviluppo della politica di protezione dei consumatori, GU C 186 del 23.7.1992, pag. 1.

(74) Parere del 26.11.92. GU C 19/1993, punto 4.11.4.1.

gestione del rischio possono comportare gravi distorsioni della concorrenza che rendono difficile la creazione di un mercato interno nel settore del credito.

383. In conformità con la risoluzione del Consiglio del 13 luglio 1992, la Commissione propone di esaminare:

- . l'applicazione delle normative in materia di eccessivo indebitamento negli Stati membri, in particolare nei nuovi Stati membri;
- . l'influenza delle diversità di normative sul funzionamento del mercato del credito, e in particolare sui creditori;
- . la necessità di un intervento europeo, in particolare in funzione dei principi di sussidiarietà, di protezione dei consumatori e di libera circolazione delle persone;
- . gli strumenti non regolamentari che potrebbero essere proposti al fine di trattare il problema dell'eccessivo indebitamento.

IX CLAUSOLA CHE CONSENTE AGLI STATI DI ADOTTARE UNA DISCIPLINA PIU' PROTETTIVA RISPETTO A QUELLA PREVISTA DALLA Direttiva (CLAUSOLA MINIMA)

384. Tutti i membri dello Spazio economico europeo, vale a dire i 15 membri dell'Unione europea più la Norvegia e l'Islanda, hanno l'obbligo di recepire le Direttive 87/102 e 90/88. Tuttavia, pur disponendo la Commissione di informazioni sull'effettivo recepimento negli ordinamenti di tali paesi, l'informazione rimane insufficiente sui particolari del recepimento e sulle relative normative nazionali per quanto riguarda i nuovi Stati membri, la Norvegia e l'Islanda. Per questo motivo, quanto esposto in questo capitolo, ed in particolare i paragrafi da 387 a 392, si riferisce ai 12 Stati membri dell'Unione europea prima del 1° gennaio 1995.

A. Sintesi

385. La Direttiva 87/102 ha dato luogo ad una massiccia applicazione della clausola minima da parte degli Stati membri che l'hanno recepita:

- . numerosi Stati membri estendono il campo d'applicazione per ricomprendere altri contratti oltre a quelli di credito in senso stretto: intermediazioni di credito, recupero di crediti, mediazioni di debito ...;
- . la definizione di consumatore è spesso più ampia di quella contenuta nella Direttiva. I criteri scelti dai vari Stati sono tuttavia molto vari: ampliamento alle persone giuridiche; qualunque persona fisica; applicazione ai professionisti quando si tratta di finanziare l'avvio delle loro attività ...;
- . analogamente, il mutuante preso in considerazione dalle normative nazionali non è necessariamente il professionista del credito: può trattarsi di un privato se l'intermediario è un professionista, o può trattarsi di un'attività abituale, anche se non professionale;
- . numerosi Stati membri hanno inserito nella definizione del contratto di credito i contratti vertenti su prestazioni successive;
- . il calcolo del TAEG ha anch'esso dato luogo ad alcuni interventi più protettivi, anche se più rari: il legislatore belga, ad esempio, sottopone l'inserimento delle spese escluse dal calcolo del TAEG alla condizione di una ragionevole libertà di scelta per il consumatore; l'importo di riferimento per il calcolo è pari a 1.277 ecu; anche il legislatore britannico prevede un obbligo di informare il cliente sulle variazioni del TAEG prima della conclusione del contratto;
- . nel settore delle esenzioni previste dalla Direttiva, le disposizioni più protettive sono particolarmente numerose: molti Stati membri disciplinano il credito immobiliare o ipotecario, almeno per quanto riguarda l'applicazione di alcune loro disposizioni; anche gli anticipi su conto corrente sono presi in considerazione dal legislatore nazionale, così come i crediti di breve durata o rimborsabili in meno di quattro pagamenti rateali; non sono sempre previsti limiti minimi o massimi; numerosi Stati considerano che i contratti di leasing rientrino nel campo di applicazione della legge; molti Stati non prevedono trattamenti di favore, ecc. E' estremamente difficile valutare la portata armonizzatrice della Direttiva di fronte alla varietà delle normative di recepimento quanto al campo d'applicazione: numerosi legislatori non riproducono

nello stesso modo l'elenco delle esclusioni dalla sfera di applicazione, mentre talune esenzioni sono parziali o sottoposte a condizioni;

le disposizioni della Direttiva relative alla pubblicità sono state oggetto di numerose disposizioni più particolareggiate: maggiori contenuti obbligatori, evidenziazione tipologica di talune disposizioni, divieto di talune menzioni nella pubblicità, divieto di pubblicità rivolta ai minori, divieto di pubblicità al di fuori dei luoghi di vendita per alcuni tipi di credito, obbligo di consegna di un prospetto, ecc. Le legislazioni nazionali vietano inoltre spesso la propaganda a domicilio per il credito, nonché l'invio non sollecitato di strumenti di credito;

quanto al formalismo del contratto, le legislazioni nazionali sono spesso più complete per quanto riguarda le menzioni obbligatorie da inserire nel contratto; alcune prevedono la formula dell'offerta preliminare; altre prevedono obblighi di leggibilità; altre ancora stabiliscono che un esemplare del contratto debba essere consegnato al soggetto che fornisce la fideiussione; le sanzioni in caso di mancato rispetto sono spesso originali: decadenza dagli interessi, i costi sui quali il consumatore non è stato informato non sono dovuti, ecc.;

la restituzione dei beni in caso di inadempienza del debitore è inoltre oggetto di disposizioni più particolareggiate in numerosi Stati membri: condizioni più rigide di attuazione, divieto in caso di pagamento della maggior parte del credito, possibilità per il consumatore di recuperare il bene in caso di pagamento, ecc.;

numerosi Stati estendono la possibilità di rimborso anticipato al rimborso parziale; taluni prevedono disposizioni particolareggiate relative al calcolo della riduzione del costo del credito;

la cessione di credito non è stata presa in considerazione dalla maggior parte delle normative nazionali;

d'altro canto in numerosi Stati membri le lettere di cambio e gli altri strumenti cambiari sono stati oggetto di un divieto generalizzato;

l'interdipendenza del contratto di credito e del contratto di vendita è rafforzata in numerosi Stati a favore del consumatore; alcuni legislatori prevedono inoltre una responsabilità solidale tra il venditore e il terzo finanziatore.

386. Ma è soprattutto per quanto riguarda le disposizioni non previste dalla Direttiva che gli Stati membri danno prova di notevole iniziativa. Possiamo citare a titolo di esempio le seguenti:

il riconoscimento di un diritto di rescissione a favore del consumatore per un periodo che va dai 2 ai 10 giorni;

talune normative disciplinano il tasso di interesse massimo autorizzato;

numerosi Stati membri prevedono disposizioni che disciplinano le indennità che devono essere pagate dal consumatore in caso di sua inadempienza, o ancora le possibilità che ha il creditore di rescindere il contratto;

numerosi leggi prevedono obblighi di informazione reciproci, ed in particolare una responsabilità del creditore per la concessione del credito;

talune legislazioni hanno integrato disposizioni relative alla protezione dei dati;

le cauzioni sono protette nella maggior parte degli Stati;

anche le professioni accessorie sono disciplinate in numerosi paesi.

B. Prospettive: è possibile individuare un corpus comune?

B.1 Il campo d'applicazione

387. Le disposizioni nazionali hanno recepito in modo molto differenziato le disposizioni degli articoli 1 e 2 della Direttiva. Cinque Stati applicano la legislazione sul credito al consumo al credito immobiliare.

B.2 Le pratiche promozionali

388. La pubblicità è oggetto di disposizioni specifiche più protettive in 7 Stati: contenuto obbligatorio più esteso, evidenziazione tipologica di talune disposizioni, divieto di alcune menzioni nella pubblicità, divieto di pubblicità rivolta ai minori, divieto di pubblicità al di fuori dei locali di vendita per alcuni tipi di credito, obbligo di consegna di un prospetto, ecc.

389. La promozione a domicilio o telefonica è disciplinata o vietata in 5 paesi.

B.3 Il formalismo

390. Il formalismo dei contratti è oggetto di disposizioni più protettive in 9 Stati: alcuni prevedono la formula dell'offerta preliminare; altri prevedono obblighi di leggibilità; altri ancora prevedono che un esemplare del contratto debba essere consegnato al soggetto che fornisce la fideiussione. Le sanzioni in caso di mancato rispetto sono spesso originali: decadenza dagli interessi, i costi sui quali il consumatore non è stato informato non sono dovuti, ecc.

B.4 Le clausole contrattuali

- a. Il termine di riflessione (da 2 a 10 giorni) è previsto in 7 Stati;
- b. L'uso della lettera di cambio è disciplinato o vietato in 10 Stati.
- c. L'interdipendenza del contratto di credito e del contratto di vendita è rafforzata in 6 Stati a favore del consumatore; talune normative prevedono inoltre una responsabilità solidale tra il venditore e il terzo finanziatore.
- d. In 6 Stati sono previsti tassi massimi o sanzioni per tassi eccessivi.
- e. Il rimborso anticipato è oggetto di disposizioni più particolareggiate in 9 Stati: numerosi di essi estendono la possibilità di rimborso anticipato al rimborso parziale; taluni prevedono disposizioni particolareggiate relative al calcolo della riduzione del costo del credito.

B.5 Le conseguenze della inadempienza del debitore

- a. La restituzione del bene è oggetto di condizioni più particolareggiate in 9 Stati: condizioni più severe per la procedura di attuazione, divieto in caso di pagamento della maggior parte del credito, possibilità per il consumatore di recuperare il bene in caso di pagamento, ecc.

- b. Gli aspetti economici del debito (determinazione dell'interesse di mora, limitazione della clausola penale, calcolo del saldo restante dovuto in caso di denuncia o di rescissione del contratto) sono oggetto di disposizioni particolari in 5 Stati.
- c. Procedure particolari: in 4 paesi sono previste procedure particolari per i debitori in difetto di pagamento.

B.6 Gli intermediari

391. Le attività degli intermediari sono disciplinate, al di là della semplice autorizzazione ai sensi dell'articolo 12, in 4 paesi: disposizioni sulla retribuzione o sulla commissione, sui rapporti tra i consumatori o sull'organizzazione della professione.

B.7 Le sanzioni

392. Tutti gli Stati prevedono sanzioni in caso di mancato rispetto delle disposizioni delle leggi sul credito al consumo. Le disposizioni sanzionate, nonché la natura delle sanzioni (civile, penale, amministrativa), sono molto varie.

Allegati

Forme di concordato debitorio in Europa

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Austria	Legge "Konkursordnungs novelle" del 1993 (BGCB 974/1993)	Si	Debitori privati	1) Prima fase: tentativo di concordato stragiudiziale 2) Procedimento giudiziario a) Concordato obbligatorio b) Scadenze di adempimento c) Piano di riscossione	Si	Si
Belgio	<i>Il più importante di tre disegni di legge</i>	Si	Come in Francia	Come in Francia, ma il giudice segue tutto il procedimento dall'inizio	Si	Si, centri di assistenza sociale/associazioni private (gruppi di utenti del credito; organizzazioni pionieristiche)
Danimarca	Nuovo codice fallimentare del 1984	Si	Debitori tendenzialmente insolventi ed eccessivamente indebitati, nella fattispecie > 25.000 ECU di debiti non garantiti	Concordato obbligatorio a richiesta del debitore / riprogrammazione del debito su 4 o 5 anni/successivamente cancellazione dell'obbligo	Cancellazione dell'obbligo anche immediata, in assenza di prospettive realistiche di adempimento	No

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Finlandia	Legge sul concordato debitorio delle persone fisiche dell'8.2.1993	SI	Debitore insolvente e incapace di rimediare alla situazione (impostazione economica)	1) Concordato volontario con i creditori 2) Se no, concordato giudiziario obbligatorio Debiti non garantiti: di norma 5 anni, 10 se il debitore mantiene la proprietà dell'appartamento che occupa Debiti garantiti: dipende dalla durata originaria e residua del credito accordato	Debiti non garantiti: cancellazione dopo 5 anni Debiti garantiti: nessuna cancellazione (ma se il debito supera il valore della garanzia, si considera non garantita la quota in eccesso, che può essere cancellata)	Per il programma volontario a finanziamento pubblico, le amministrazioni comunali
Francia	Articoli da L. 331-1 a L. 333-8 del Codice del consumo (legge del 31 dicembre 89 modificata dalla legge dell'8 febbraio 1995) Legge n. 95-125 dell'8.2.95	SI	Debitore affidabile evidentemente incapace di saldare i debiti insoluti e quelli non scaduti e non ancora esigibili	1) Concordato volontario ("commission de surendettement") 2) Concordato obbligatorio "juge de l'exécution".	SI, ma solo per i crediti ipotecari, e dopo la vendita dell'immobile	No, eccettuato il settore immobiliare (ANIL)

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Germania	Legge del 5.10.94 (in vigore dal 1999)	Si	Debitore in buona fede (non fraudolento, che tenta con tutti i mezzi di saldare il debito)	Concordato stragiudiziale. Se no/concordato volontario con la maggioranza dei creditori. Se no/fallimento tipico, ma semplificato, con un curatore	Si, se per 7 anni il debitore ha versato il proprio reddito pignorabile, sforzandosi di accrescerlo. (<i>Conversione dei debiti in obbligazioni naturali</i>)	Si. Centri pubblici e privati di consulenza ai debitori (consulenza e assistenza per i concordati stragiudiziali); consulenza informatica ai debitori (CALS, CADAS)
Grecia	Nulla (legge recentissima sul credito al consumo)		No			No
Irlanda						Nessuna organizzazione specializzata, ma un fondo di garanzia per garantire i debiti di coloro che hanno preso denaro a prestito

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Italia		No				
Lussemburgo	Disegno di legge del 6.7.93	Si	Come in Francia, con un'interpretazione rigorosa di "debiti professionali" e "buona fede": impostazione economica	Come in Francia, ma con un'unica "commissione nazionale"	Si, al termine del procedimento (ordinanza?)	Si ("Service national de lutte contre le surendettement", associazione senza fini di lucro)
Paesi Bassi	Disegno di legge n. 22969 del 28.12.92	Si, inclusi gli operatori commerciali e i liberi professionisti	Debitori indebitati in modo consistente e costante	Piano di rimborso su 6 anni al massimo: il debitore liquida le sue proprietà. Successivamente possibilità di un nuovo piano o/conversione dei debiti residui in obbligazioni naturali	Si, dopo 5 anni	Istituti di credito comunali/su decisione del consiglio comunale, (credito a gruppi a basso reddito, rifinanziamento del credito, interventi di conciliazione). Organizzazioni pubbliche e a fini sociali

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Norvegia	Legge sul concordato debitorio del giugno 1992, entrata in vigore l'1.1.93	Si	Debitori privati indebitati in modo consistente e costante	Per 3 mesi massimo impegno a raggiungere un concordato volontario. Se no/concordato obbligatorio del giudice d'esecuzione. 5 anni	Si, all'emissione dell'ordinanza	Si, i servizi sociali delle amministrazioni comunali forniscono informazioni, consulenze e orientamenti (legge sui servizi sociali, in vigore dall'1.1.93)
Portogallo	Decreto-legge n. 132/93	No, ma le imprese individuali vengono considerate "Concordata Particular" (art. da 240 a 245 del D.L. 132/93)	Definizione contabile: insolvenza (attivo<passivo)	Concordato volontario. Se no, concordato con i creditori. Se no, fallimento	No	

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Spagna		No				
Svezia	Legge sullo stato di insolvenza del 1994	Sì	"Insolvenza riconosciuta", cioè indebitamento costante	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concordato volontario tra debitore e creditore prima del giudizio 2. Concordato volontario tra debitore e creditore (con l'assistenza del giudice d'esecuzione) 3. Dichiarazione giudiziaria obbligatoria d'insolvenza 	Cancellazione totale o parziale dell'obbligo in assenza di prospettive di adempimento nel prossimo futuro	Le amministrazioni comunali sono tenute per legge a fornire consulenza e assistenza
Svizzera	Legge sullo stato di insolvenza del 1889, modificata dalla legge del 16.12.1994	Sì	Nessuna prova d'insolvenza Idem, ma in caso di necessità il giudice può indagare sulle illegalità del debitore. Il debitore deve anticipare le spese legali	<p>Concordato volontario</p> <p>Procedimento giudiziario (juge du concordat): sospensione del fallimento (periodi di tre mesi)</p>	No	Associazioni private ("Associations caritatives") e in alcuni cantoni servizi di consulenza comunali o cantonali

Paese	Legge o disegno di legge	Disposizioni speciali applicabili alle persone fisiche	Soggetti a cui si applicano	Fasi del concordato	Condizioni di cancellazione dell'obbligo	Centri di consulenza o assistenza ai debitori
Regno Unito	Legge sullo stato di insolvenza del 1985	Sì, inclusi gli operatori commerciali e i liberi professionisti	debiti < 5.000 sterline debiti > 750 sterline	- Ordinanze amministrative: concordato volontario con riprogrammazione del debito su 3 anni; pagamento al giudice in un'unica soluzione per soddisfare proporzionalmente i creditori - Fallimento: realizzo dell'attivo, il debito spesso si riduce	No Sì, di norma dopo 3 anni	Centri di consulenza ai debitori (National Debtline), CAB (Citizen Advice bureaux = Uffici di consulenza ai cittadini)

Progetto di questionario sull'applicazione della direttiva 87/102

A. La trasposizione

1. Quando e come è stata trasposta la direttiva nel vostro paese?
2. La direttiva determina difficoltà di applicazione o di interpretazione da parte:
 - dei tribunali?
 - delle autorità amministrative di controllo?
 - dei prestatori?
 - delle organizzazioni dei consumatori?
3. In caso affermativo, specificare quali e se tali difficoltà derivano dalle disposizioni della direttiva o dalle disposizioni nazionali di trasposizione.

B. Campo d'applicazione

4. Il campo d'applicazione copre in maniera sufficiente il mercato del credito nel vostro paese?
Sì/No/Quali sono le carenze?
5. Bisogna ampliare/restringere il campo d'applicazione? Perché e come?
6. Occorre modificare l'articolo 2?. In caso affermativo, quali aspetti (ad esempio, limiti finanziari, termini di rimborso,...)?

C. La pubblicità e l'informazione dei consumatori

7. In generale, le pubblicità per il credito sono conformi alla regolamentazione? In caso negativo, quali ne sono le ragioni (carenza di regolamentazione, di controllo,...)?
8. Avete raccomandazioni per alcune riforme (ad esempio: potenziare la regolamentazione, vietare la pubblicità basata sulla facilità di accesso al credito,...)?
9. Il consumatore è sufficientemente informato delle condizioni di credito?
10. E' opportuno migliorare la sua informazione? In caso affermativo, in quali maniere?

D. Il contratto

11. Sarebbe conveniente ipotizzare una standardizzazione della forma dei contratti (dal punto di vista ad esempio della presentazione o della redazione)?
12. E' necessario applicare sanzioni ad un consumatore che fornisce informazioni false/inesatte al prestatore?
13. E' necessario applicare sanzioni ad un prestatore che concede un credito con troppa facilità senza accertarsi se il consumatore potrà rimborsare?

E. Le clausole contrattuali

14. Come funziona in pratica il "recupero" del bene nel vostro paese (articolo 7)?
15. C'è bisogno di riforme? In caso affermativo indicate le vostre raccomandazioni.
16. In materia di rimborso anticipato (articolo 8), quali sono le disposizioni della vostra regolamentazione e come funzionano?
17. Se ritenete che vi sia bisogno di riforme, indicatele.
18. Le disposizioni dell'articolo 9 sono utilizzate spesso? Come funzionano?
19. Se ritenete che vi sia bisogno di riforme, indicatele.
20. Qual è il volume dei pagamenti nel vostro paese tramite cambiali (e altri mezzi di cui all'articolo 10)?
21. Quali sono gli strumenti di protezione introdotti per i consumatori che utilizzano tali mezzi? Tali strumenti funzionano efficacemente?
22. E' opportuno vietare il pagamento tramite cambiali?
23. Qual è la posizione nel vostro paese per quanto riguarda l'articolo 11, nonché i collegamenti fra il contratto di credito ed il contratto di acquisto? L'applicazione di tale articolo è efficace?
24. Sarebbe necessario potenziare tali collegamenti ovvero aumentare l'autonomia dei contratti d'acquisto e di credito?
25. La generalizzazione del termine di riflessione rappresenterebbe una misura efficace di protezione del consumatore?
26. I tassi proposti sul mercato dovrebbero essere sottoposti ad un tetto massimo (usura)?

F. La non esecuzione del contratto

27. Quali sono le conseguenze della non-esecuzione del contratto per le parti, in base alla vostra normativa (ad esempio, il calcolo del saldo rimanente dovuto, l'importo della penale, gli interessi di mora,)?
28. Quali sono le procedure di recupero in caso di non-esecuzione del contratto, nel vostro paese?
29. Tali procedure tengono conto degli aspetti economici del debito e del sovrindebitamento (ad esempio: vi sono possibilità di concordare termini e dilazionamenti, cessioni di remunerazione, sistemi di consulenza)? Cosa pensate di tali metodi?

G. Gli intermediari

30. Le attività degli intermediari del credito presentano problemi particolari (in materia di commissioni, formazione, indipendenza, trasparenza)?
31. Sarebbe necessaria una regolamentazione delle procedure seguite dagli intermediari?

H. La Decisione

32. Sarebbe necessaria una maggiore trasparenza nelle regole di funzionamento del sistema di credit-scoring?
33. Avete raccomandazioni da fare per quanto riguarda il credit-scoring (ad esempio, si debbono informare i consumatori dei motivi di rifiuto del credito)?
34. Sarebbe necessaria una regolamentazione delle basi di dati? In quale modo? Bisognerebbe prevedere schedari positivi (indebitamento) ovvero negativi (registrazione di inconvenienti)?

I. La cauzione

35. La cauzione presenta per il consumatore problemi particolari? La cauzione dovrebbe essere meglio protetta? In caso affermativo, come?

J. Articolo 12

36. Per quanto riguarda le possibilità indicate dall'articolo 12, quale soluzione è stata scelta?
37. Quali sono le sanzioni che vengono applicate nel vostro paese? Tali sanzioni funzionano bene?

K. Il credito transfrontaliero

38. Nel vostro paese, vi sono consumatori che si rivolgono per il credito ad un altro paese? In caso affermativo, indicate il paese, gli importi e le tendenze.
39. Nel vostro paese i consumatori ricevono pubblicità/offerte di prestatori preparate in un altro paese? In caso affermativo, quali?
40. Il credito transfrontaliero comporta problemi particolari nel vostro paese?
41. In caso affermativo, quale sarebbe la soluzione? Ad esempio, sarebbe necessaria:
- una migliore informazione sulle soluzioni esistenti (se ve ne sono);
 - una migliore armonizzazione del diritto a livello europeo ovvero a livello del conflitto delle leggi?

L. Questioni generali

42. Vi sono altri aspetti del funzionamento della direttiva che vi preoccupano?
43. Alcune disposizioni della direttiva vi sembrano inutili/inefficaci o mal redatte? In caso affermativo, quali?
44. La direttiva è ancora adeguata alla situazione sociale ed economica nel vostro paese oppure ritenete che sia superata? Motivate la vostra risposta.
45. Esistono disposizioni in materia di sovrindebitamento? Ritenete che vi sia bisogno di un intervento a livello europeo?
46. In quale modo si è sviluppato nel vostro paese il mercato del credito? Quali sono gli importi attuali e le caratteristiche più importanti?
47. Esistono definizioni legali per:
- carta di credito (credit cards)
 - carta di addebitamento (debit cards)
 - carta di addebitamento differito (charge cards)
 - carta di prelievo (withdrawal cards)
 - carta di garanzia per assegni (cheque guarantee cards)
 - carta a prepagamento (prepaid cards)
 - carta di pagamento (payment cards)?
48. Altre osservazioni eventuali: ...

ISSN 0254-1505

COM(95) 117 def.

DOCUMENTI

IT

09 10

N. di catalogo .: CB-CO-95-183-IT-C

ISBN 92-77-88337-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo