

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro bianco sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario

COM(2007) 807 def.

(2009/C 27/04)

La Commissione europea, in data 18 dicembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Libro bianco sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 giugno 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore GRASSO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 luglio 2008, nel corso della 446^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 123 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Valutazioni e raccomandazioni

1.1 Ancora una volta la Commissione chiede al nostro Comitato un parere sulla questione dell'integrazione del mercato dei mutui ipotecari per l'acquisto di immobili residenziali e non. Si tratta del *Libro bianco sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario*.

1.2 Di solito il Libro bianco è frutto di una valutazione politica quasi definitiva e strutturata su «cosa fare». Questa volta non è così. Infatti, la Commissione, dovrà passare in esame molte questioni ancora incerte, quali: fondi comuni di investimento, fornitori di finanziamenti, il *tying* (prodotti abbinati), ecc. In totale sono presi in considerazione 14 aspetti.

1.3 Il Libro bianco, quindi, non è rappresentativo di un percorso concluso, al contrario rimane aperto per la sua effettiva e riscontata complessità. A cosa serve, allora, la richiesta di un ulteriore parere, visto che il Libro bianco nulla aggiunge di nuovo al Libro verde, già oggetto di parere da parte del CESE?

1.4 È un problema che da molti anni continua ad emergere su vari tavoli di discussione senza che la Commissione trovi una via d'uscita e senza mai prendere una vera decisione che comporti la rimozione degli ostacoli culturali, giuridici, amministrativi, ecc., che a parere del CESE rappresentano i veri e reali ostacoli agli obiettivi della Commissione.

1.5 Il parere sul Libro verde espresso dal CESE ⁽¹⁾ e approvato in plenaria nel dicembre 2005 con una sola astensione è tuttora valido nella sua interezza.

1.6 Il Libro bianco, ancora oggi, fotografa una situazione di elevata frammentazione del settore, conseguente alle specificità di ordine culturale, giuridico, legislativo ed etico-sociale che caratterizzano l'acquisto di un immobile, in particolare di un'abitazione, nei diversi Stati dell'Unione.

1.7 Il CESE, comunque, in linea di principio, pur perplesso sulle possibilità concrete di integrare ed omogeneizzare il mercato del credito ipotecario in una UE dove sono presenti specificità e caratteristiche profondamente differenti (parere BURANI del 15 dicembre 2005 ⁽²⁾), ritiene utile il tentativo della Commissione di stabilire delle «regole», siano esse suggerimenti di mera condotta (c.d. *best practices*) siano esse cogenti.

1.8 L'intervento, però, potrebbe essere valutato eccessivo quando si volessero mettere in discussione le opportunità, altrettanto positive, già oggi insite negli automatismi di regolazione del mercato dei mutui ipotecari.

1.9 Il CESE propone che, nel frattempo, la Commissione approfondisca l'esame di quelle tematiche (es. registri creditizi, esecuzioni immobiliari, diffusione della cultura finanziaria, ecc.) che non presentano eccessive difficoltà, sempre che ne valga la pena.

1.10 Il Comitato ritiene che nell'orientamento della Commissione si riscontri **un'eccessiva focalizzazione dell'intervento sui possibili benefici a breve** derivanti dall'eventuale introduzione di nuove regole basate su schemi interpretativi del mercato del credito ipotecario alquanto parziali. Secondo un approccio orientato ai risultati di breve termine, si mira a ridurre il costo dei finanziamenti ipotecari senza invece interessarsi all'effettiva utilità che i cittadini comunitari potrebbero estrarre dall'offerta attuale di prodotti di finanziamento e da innovazioni che la riguardassero.

1.11 Il CESE ritiene (come ribadito anche dal parere BURANI) lo schema proposto dalla Commissione poco allineato alle continue evoluzioni del mercato, tanto da essere preoccupato delle conseguenze di lungo termine sui contraenti più deboli: quei consumatori, cioè, più bisognosi di tutele.

⁽¹⁾ GU C 65 del 17.3.2006, pag. 113, relatore: BURANI.

⁽²⁾ GU C 65 del 17.3.2006, pag. 113, relatore: BURANI.

1.12 Il CESE apprezza il fatto che vengano collegate le attuali regole del credito ipotecario con la necessità di tutelare il consumatore. Queste sono intenzioni apprezzabili e da incoraggiare se volte a diffondere una maggiore cultura finanziaria sul tema dei mutui ipotecari. Merita, quindi, plauso la volontà della Commissione **di procedere a intensificare le regole di trasparenza** per tutelare al meglio il consumatore.

1.13 Sembra però, allo stesso tempo, difficoltoso e aleatorio **imporre a tutti i costi regolamenti generalisti finalizzati alla valutazione del rischio**, che deriva dal soggetto richiedente il credito.

1.14 A parere del CESE occorre, da una parte, tutelare il consumatore in fase di negoziazione del prestito ipotecario, dall'altra, il soggetto finanziato deve rimanere cosciente delle sue responsabilità nei confronti dell'ente concedente il prestito.

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1 Il 18 dicembre 2007 è stato licenziato il documento denominato *Valutazione di impatto* {SEC(2007) 1683} che accompagna il c.d. Libro bianco sull'integrazione del mercato comunitario dei crediti ipotecari. Al documento si associano tre allegati afferenti rispettivamente: i) le caratteristiche del mercato del credito ipotecario; ii) le procedure o processi; iii) le valutazioni di impatto su aspetti specifici.

2.2 Sebbene un'ottima sintesi della documentazione è riscontrabile esaminando il documento SEC(2007) 1684, vale la pena sottolineare, per brevità, alcuni punti essenziali del documento su cui viene richiesto un nuovo parere al CESE:

- è fotografata **una situazione di elevata frammentazione** conseguente alle specificità di ordine culturale, legislativo e — soprattutto — di valore etico e sociale che l'acquisto dell'immobile di abitazione rappresenta nei diversi Stati dell'Unione,
- sono ribaditi tutti gli aspetti di **delicatezza della problematica** anche sotto il profilo economico-finanziario data l'importanza del mercato immobiliare nelle diverse economie dei paesi dell'Unione, nonché il contributo che gli impieghi ipotecari danno alla redditività del comparto bancario,
- è sottolineato come, nell'odierna situazione di frammentarietà, si potrebbe anche ricorrere alla **«presentazione di un nuovo atto normativo»** per accrescere l'integrazione del mercato.

2.3 Il documento della Commissione, dunque, riprende i punti già oggetto di analisi del precedente Libro verde sul credito ipotecario. Non poteva essere diversamente, dato che il nuovo documento tratta dell'integrazione dei mercati del credito ipotecario e delle relative valutazioni di impatto già citate.

2.4 Tuttavia, relativamente al Libro verde, il CESE ha già espresso il proprio parere in data 15 dicembre 2005 (relatore: BURANI). Quanto contenuto in tale documento è a tutti gli

effetti la posizione del CESE in materia. Il presente parere intende concentrare l'attenzione su due punti aggiunti dalla Commissione:

- esprimere il proprio parere sulle intenzioni di intervento che la Commissione stessa propone alla luce delle valutazioni di impatto emergenti dal Libro bianco ⁽³⁾,
- la richiesta di formulare proposte come richiesto dalla Commissione allorquando conclude che «un programma ampio di monitoraggio e valutazione potrà essere sviluppato dopo che proposte dettagliate saranno state fatte» ⁽⁴⁾.

3. Osservazioni del CESE al Libro bianco

3.1 Il Libro bianco solleva un'ampia gamma di problematiche da risolvere su cui il CESE è chiamato ad esprimere il suo parere. Si tratta di 11 ceppi tematici:

- 1) la scelta del prodotto necessario;
- 2) l'estinzione anticipata;
- 3) mix di prodotti;
- 4) registri creditizi;
- 5) valutazioni immobiliari;
- 6) procedure di esecuzione immobiliare;
- 7) registri nazionali;
- 8) normativa applicabile;
- 9) regole sulle variazioni dei tassi e sui tassi cosiddetti usurari;
- 10) finanziamento del credito ipotecario;
- 11) istituzioni non bancarie e di servizio.

3.2 Osservazioni sui singoli punti della valutazione di impatto

3.2.1 **Informativa precontrattuale.** Per migliorare gli squilibri sull'informazione della fase precontrattuale, il CESE ritiene importante la circolazione e diffusione dell'informazione e della conoscenza specifica della materia dei mutui ipotecari. Ciò non deve costituire aggravio di costo per il cittadino.

3.2.1.1 L'aumento dell'informazione e la diffusione della cultura finanziaria sono condizioni per valutare efficacemente il rapporto costo-beneficio derivante da una situazione di rischio. Infatti, il miglior strumento di prevenzione di eventuali rischi eccessivi è quello di mettere le parti contraenti nella effettiva consapevolezza dell'esposizione agli stessi.

3.2.1.2 Il CESE ritiene importante sottolineare che le regole e le norme debbano riguardare le **modalità di circolazione delle informazioni** e la previsione di eventuali azioni punitive per il loro mancato rispetto. Tuttavia, il Comitato è del parere che l'imposizione *sic et simpliciter* di un obbligo a carico di una sola parte contraente avrebbe come unico effetto il tentativo di rivalsa dell'onere sull'altra parte.

⁽³⁾ Cfr. allegato 2 al Libro bianco, *the disclaimer* e pag. 5 versione inglese.

⁽⁴⁾ Cfr. allegato 2 al Libro bianco, punto 8.

3.2.2 **Codici di condotta.** Il CESE ritiene che vengano adottati incentivi per l'adesione al codice di condotta volontario.

3.2.2.1 Ciò consentirebbe al soggetto finanziato di acquisire maggiore consapevolezza del rischio che potrebbe correre e della possibilità di ottenere condizioni vantaggiose di finanziamento.

3.2.2.2 Lo strumento che si suggerisce potrebbe essere quello di richiedere alla persona finanziata di rispondere ad una lista di quesiti standard per la **valutazione della propria capacità di sostenere l'impegno finanziario di medio-lungo termine.**

3.2.3 **Tasso di costo.** Il CESE ritiene opportuno l'obbligo per gli enti finanziatori di indicare il costo complessivo dell'operazione, scomponendolo nelle sue diverse componenti, compresa la variabile fiscale.

3.2.4 **Consulenza.** A proposito della consulenza, il CESE è del parere che i servizi di consulenza, strettamente legati a operazioni di finanziamento ipotecario, debbano essere valorizzati con **meccanismi di pricing autonomo, seppure esplicitati nel computo del costo dell'operazione.**

3.2.5 Estinzione anticipata

3.2.5.1 **Applicabilità.** Quando si parla del problema dell'estinzione anticipata si dovrebbe distinguere tra: (i) il caso di rimborso anticipato con estinzione totale o parziale del debito ipotecario; (ii) il caso di estinzione conseguente ad opportunità di negoziare condizioni di costo più vantaggiose con altri istituti finanziari.

— Nel primo caso, il CESE ritiene importante consentire sempre il rimborso anche parziale anticipato,

— nel secondo caso, dovrebbe svolgersi con il trasferimento del contratto di finanziamento a un altro istituto finanziatore.

3.2.5.2 **Costo.** Per quanto riguarda i costi dell'estinzione anticipata, si ritiene che essi debbano essere calcolati in base a formule matematiche ed esplicitati obbligatoriamente nei rapporti contrattuali. **L'addebito del costo al cliente dovrebbe avvenire solo in caso di rimborso volontario del finanziamento. Nel caso di cessione del contratto l'onere dovrebbe essere a carico dell'istituto finanziario subentrante.**

3.2.6 **Product tying.** La vendita abbinata di prodotti per essere valida deve fondarsi soprattutto sulla capacità di dimostrare l'effettiva utilità dell'abbinamento. Il CESE ritiene possibile porre rimedio a questo problema obbligando il soggetto erogatore a fornire il computo del rapporto costi/benefici e lasciando al soggetto finanziato un congruo tempo per decidere sull'accettabilità della proposta, eventualmente anche dopo la stipula del contratto di finanziamento.

3.2.7 **Registri creditizi.** Il CESE a tal proposito condivide l'esigenza di disporre di un registro paneuropeo il cui accesso sia regolato da specifiche normative sulla privacy. Si ritiene infatti che la creazione di un registro creditizio paneuropeo

possa essere un elemento utile ad accentuare la competizione transeuropea fra diversi erogatori di credito ipotecario. In ogni caso, occorre facilitare l'accesso transfrontaliero ai registri di ciascun paese, semplificando le procedure di informazione.

3.2.8 **Valutazione immobiliare.** Si muove dal presupposto che la valutazione immobiliare è un'azione più complessa della generica valutazione finanziaria. Infatti la specificità del bene (in particolare la sua inamovibilità) ne condiziona l'utilità, e inoltre influiscono sulla sua valutazione fattori esterni legati al territorio, come:

— la morfologia,

— i servizi alla mobilità,

— la densità demografica, ecc.

Di conseguenza, pensare di sintetizzare in una formula specifica di valutazione immobiliare tutte le determinanti di valore è pura utopia.

3.2.8.1 **Criteri di valutazione immobiliare.** Sottolineata, quindi, la grande complessità della valutazione immobiliare, per i motivi prima detti, non si ritiene utile ricorrere a una formula specifica universale. Si propone, invece, **di sviluppare le c.d. best practices su base locale,** e rafforzare l'obbligatorietà che la valutazione venga sviluppata da soggetti di provata professionalità certificati dalle associazioni di categoria, i quali si assumano anche la responsabilità in merito alla *fairness* del dato proposto.

3.2.8.2 **Valutazione dei rischi immobiliari.** Il CESE è poi del parere che accanto alla valutazione immobiliare sia opportuno accertare la volatilità del valore riscontrato, per avere una migliore valutazione della garanzia offerta dall'immobile. In proposito si suggerisce il ricorso a strumenti già in uso presso gli operatori del mercato finanziario e sostanzialmente recepiti da altre normative comunitarie, come ad esempio il *value-at-risk* ⁽⁵⁾.

3.2.9 **Esecuzioni immobiliari.** Quando si scompone il finanziamento ipotecario in un credito al bene immobiliare e uno alla persona finanziata, occorrerebbe anche distinguere fra beneficiario economico dell'immobile e intestatario che dà la garanzia formale.

3.2.10 **Normativa applicabile.** Il CESE è del parere che la possibilità di effettuare proficui arbitraggi fra le diverse opportunità offerte dalle normative civili e fiscali dei paesi dell'Unione sia una forza di spinta all'integrazione del mercato altrimenti non realizzabile.

3.2.10.1 Di conseguenza, si è in linea di principio favorevoli al mantenimento delle diverse normative esistenti nei paesi aderenti dando la possibilità al contraente di scegliere quella che contribuisca a ridurre il costo complessivo dell'operazione di finanziamento, come già previsto dalla Convenzione di Roma ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Cfr. direttiva sui servizi di investimento, conosciuta come direttiva MIFID, *Markets in Financial Instruments Directive* (direttiva 2004/39/CE), approvata il 21 aprile 2004, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale ed entrata in vigore il 30 aprile 2004.

⁽⁶⁾ Cfr. COM(2005) 650 def. del 15 dicembre 2005.

3.2.11 **Tassi usurari.** Su questo tema il CESE conferma il parere già espresso in passato, in particolare per quanto attiene l'estrema difficoltà di definire correttamente un livello usurario di tasso ricorrendo a schemi normativi adottati per il c.d. credito al consumo. Tuttavia, si sottolinea che la miglior arma di difesa contro l'usura rimane l'informazione. Il CESE propone allora di istituire strumenti di comunicazione su vasta scala in merito alle fasce dei premi a rischio praticati per le diverse classi di rischio dei finanziati.

3.2.12 **Rifinanziamento del credito ipotecario.** Il CESE ritiene che la posizione del Libro bianco volta a differenziare le regole di rifinanziamento in base della natura soggettiva degli intermediari (distinguendo fra quelli bancari e non bancari) sia troppo facilmente eludibile.

3.2.12.1 **Istituzioni non bancarie e di servizio.** L'erogazione del finanziamento ipotecario dovrà essere sempre svolta da una istituzione finanziaria regolamentata e controllata. La promozione e l'assistenza di strutture di intermediazione (ad esempio: di consulenza) è consentita purché svolta da istituzioni qualificate anche se non creditizie.

4. Proposte del CESE da sviluppare

4.1 La recente crisi americana dei mutui c.d. *subprime* ha messo in evidenza come la volatilità dei prezzi degli immobili unita a pratiche poco approfondite di valutazione del rischio-cliente per il mancato pagamento di rate sovradimensionate rispetto al valore degli immobili stessi dati in garanzia, possa generare crisi finanziarie di dimensioni tali da destabilizzare l'intero sistema. Occorre quindi che qualunque intervento in sede comunitaria faccia tesoro di questa esperienza oltre che dei punti commentati nel precedente paragrafo.

4.2 L'introduzione di un eventuale ventottesimo regime di regolamentazione del credito ipotecario, che affianchi quelli già presenti nei paesi dell'Unione così come suggerito dal Libro bianco, potrebbe aiutare una maggiore integrazione del mercato comunitario dei mutui ipotecari aumentando così le opportunità di scelta dei contraenti, senza però creare i presupposti di instabilità del sistema finanziario messi in evidenza dalla crisi dei mutui *subprime*.

4.3 Succede che le scelte di acquisto di un immobile, soprattutto se residenziale, sono influenzate in parte da fattori emotivi (soggettivi) che nulla hanno a che fare con una corretta e razionale valutazione del bene (oggettiva). Pertanto, qualunque intervento della Commissione tendente a regolare il credito ipotecario, non potrebbe prescindere, per essere efficace, dall'ambito (oggettivo o soggettivo) di riferimento.

4.4 Sarebbe interessante sviluppare una proposta, che il CESE potrebbe approfondire, consistente nell'adozione di un schema interpretativo del credito ipotecario, che suddivida ogni operazione di finanziamento in un portafoglio composto da due componenti passive:

- la prima è un finanziamento di bene (*asset backed*), il cui valore è dato dal prezzo del mercato e dalla possibile volatilità del valore dell'immobile,
- la seconda è un finanziamento di scopo (alla persona), il cui valore è dato dalle capacità e dalle prospettive economico-finanziarie del contraente.

4.5 L'adozione di uno schema di doppia composizione (*twin-mortgage*) potrebbe presentare dei vantaggi, da verificare nell'approfondimento, fra i quali:

- la semplificazione della valutazione dei rischi legati alla parte più razionale dell'operazione (finanziamento *asset backed*) rispetto a quelli derivanti dalla solvibilità finanziaria del prenditore di mutuo (finanziamento personale di scopo),
- la possibilità di praticare prezzi trasparenti rispetto alle diverse situazioni di rischio che caratterizzano le due componenti dell'operazione di finanziamento (finanziamento oggettivo del bene e soggettivo alla persona),
- la riduzione degli effetti negativi sul sistema finanziario in caso di mancati pagamenti da parte di un eccessivo numero di persone finanziate, diversamente dalle conseguenze sopportate recentemente dal mercato finanziario (c.d. crisi dei mutui *subprime*).

4.6 Il CESE auspica che la Commissione arrivi al più presto alla conclusione di questo iter mostrando più determinazione, e creando le condizioni perché la separazione degli aspetti istituzionali possa essere alla base dell'avvio di un eventuale ventottesimo regime.

Bruxelles, 9 luglio 2008.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS