



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.12.2007
COM(2007) 807 definitivo

LIBRO BIANCO

sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2007) 1683}

{SEC(2007) 1684}

LIBRO BIANCO

sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Per la maggior parte dei cittadini europei il credito ipotecario è il principale investimento finanziario di tutta una vita. I mercati del credito ipotecario costituiscono una parte significativa dell'economia europea, come dimostrato dal fatto che lo stock dei mutui ipotecari residenziali in essere rappresenta quasi il 47% del PIL della UE¹. Di conseguenza l'integrazione dei mercati comunitari del credito ipotecario è fondamentale per rendere più efficace il funzionamento del sistema finanziario, sia all'ingrosso che al dettaglio, nonché dell'economia della UE nel suo insieme.

Essendo consapevole dell'importanza cruciale dei mercati del credito ipotecario, la Commissione ha avviato un riesame globale del loro funzionamento e livello di integrazione. Il presente Libro bianco sintetizza le conclusioni di tale riesame e presenta un pacchetto equilibrato di misure volte a migliorare l'efficienza e la competitività dei mercati dei mutui ipotecari residenziali della UE². Nel pieno rispetto dei principi per legiferare meglio, queste misure sono state preparate dopo un'ampia consultazione con tutte le parti interessate e sulla base di un'adeguata valutazione d'impatto³.

La Commissione ha altresì tenuto conto, laddove possibile e opportuno, degli insegnamenti che possono essere tratti dagli eventi verificatisi di recente nei mercati finanziari. Il presente Libro bianco non è tuttavia una risposta alle attuali turbolenze finanziarie dovute a problemi nel mercato statunitense dei subprime. Tali turbolenze hanno implicazioni più ampie, che sono state affrontate globalmente dal Consiglio ECOFIN nella riunione del 9 ottobre 2007.

Gli orientamenti sulle politiche da adottare presentati nel Libro bianco saranno ulteriormente sviluppati in stretta cooperazione con le parti interessate. Prima della loro adozione da parte della Commissione, essi saranno oggetto di valutazioni d'impatto individuali, compresa un'analisi quantitativa di costi/benefici.

Il presente Libro bianco va situato nel contesto della comunicazione della Commissione intitolata Un mercato unico per l'Europa del 21° secolo⁴, che ha posto in risalto i vantaggi che l'economia europea potrebbe derivare da una maggiore integrazione dei mercati dei servizi finanziari al dettaglio.

¹ HYPOSTAT 2005: *A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, European Mortgage Federation, Novembre 2006, pag. 140.

² Il riesame riguarda i prestiti garantiti da un'ipoteca o da un'altra garanzia comparabile nonché i prestiti per l'acquisto di beni immobili.

³ Per ulteriori informazioni cfr. la valutazione d'impatto.

⁴ COM(2007) 724 del 20.11.2007 e SEC(2007) 1520 del 20.11.2007. Cfr. anche COM(2005) 629 del 1.12.2005; COM(2007) 33 del 31.1.2007; SEC(2007) 106 del 31.1.2007 e COM(2007) 226 del 30.4.2007.

2. NECESSITÀ DI UN'AZIONE A LIVELLO DELLA UE

Il trattato CE fornisce le basi per la realizzazione di un mercato interno e l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. La realtà dimostra tuttavia che il mercato comunitario dei mutui ipotecari residenziali è lungi dall'essere integrato. Persistono infatti ostacoli che limitano il livello dell'attività transfrontaliera sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda, riducendo così la concorrenza e le possibilità di scelta nel mercato.

Uno studio stima i potenziali benefici economici dell'integrazione dei mercati del credito ipotecario della UE pari allo 0,7% del PIL della UE e allo 0,5% dei consumi privati per i prossimi dieci anni⁵. Lo studio suggerisce che tali benefici potrebbero far scendere i tassi ipotecari fin di 47 punti base entro il 2015, riducendo così di 470 EUR all'anno gli interessi da pagare su un mutuo ipotecario di 100 000 EUR⁶. Un altro studio quantifica i benefici a 0,12–0,24% del PIL della UE all'anno⁷. I benefici stimati, che potrebbero essere leggermente diversi oggi data l'evoluzione delle condizioni del mercato, derivano dalla maggiore efficienza degli erogatori di crediti ipotecari e dalla disponibilità di una gamma più ampia di prodotti.

Occorre tuttavia riconoscere i limiti al potenziale di integrazione. Non si può infatti sottovalutare l'influenza di fattori come la lingua, la distanza, le preferenze dei consumatori o le strategie degli erogatori di mutui. Ad altri fattori che ostacolano l'attività commerciale o incrementano sostanzialmente i costi inerenti all'erogazione o all'accensione di un mutuo ipotecario in un altro Stato membro della UE si può tuttavia porre rimedio con iniziative politiche appropriate.

La Commissione riconosce che in prevalenza i consumatori si informano in merito ai mutui ipotecari solo a livello locale e che la maggioranza continuerà probabilmente ad agire così anche in un futuro prossimo. L'integrazione dei mercati ipotecari della UE sarà pertanto promossa sostanzialmente dall'offerta, in particolare tramite varie forme di stabilimento degli operatori nello Stato membro del consumatore.

⁵ *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, Agosto 2005, pag. 5.

⁶ Cfr. nota 5, pag. 5.

⁷ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman and the European Mortgage Federation, Ottobre 2003, pagg. 77–78.

3. OBIETTIVI

Per far sì che i mercati del credito ipotecario della UE siano competitivi ed efficienti occorre adottare misure che agevolino l'erogazione e il finanziamento del credito ipotecario a livello transfrontaliero, favoriscano la diversificazione dei prodotti, migliorino la fiducia dei consumatori e promuovano la mobilità dei clienti.

3.1. Agevolare l'erogazione e il finanziamento del credito ipotecario a livello transfrontaliero

I prestatori di servizi finanziari possono erogare crediti ipotecari in altri paesi in modi diversi: tramite la presenza locale (ad esempio tramite succursali, controllate, fusioni ed acquisizioni); attraverso canali di distribuzione diretta (ad esempio telefono o Internet) o tramite intermediari locali (ad esempio i broker). I prestatori di servizi finanziari possono inoltre intraprendere un'attività commerciale in altri paesi acquistando un portafoglio di crediti ipotecari da un erogatore di crediti ipotecari in un altro Stato membro.

L'esistenza di divergenze tra gli ordinamenti giuridici e di tutela dei consumatori e la frammentazione delle infrastrutture (ad esempio i registri dei crediti) nonché la mancanza in taluni casi di quadri giuridici appropriati (ad esempio per il finanziamento del credito ipotecario) creano ostacoli giuridici ed economici che limitano i crediti transfrontalieri ed ostacolano lo sviluppo di strategie di finanziamento paneuropee che siano efficienti sotto il profilo dei costi. La Commissione tenta pertanto di eliminare gli ostacoli che appaiono sproporzionati, riducendo così i costi della vendita di prodotti di credito ipotecario in tutta la UE.

La Commissione ritiene che i diversi strumenti di finanziamento del credito ipotecario siano complementari anziché sostituibili. L'obiettivo dovrebbe essere quello di facilitare, e non restringere, lo sviluppo di un'ampia gamma di strumenti di finanziamento. L'uso delle tecniche di finanziamento che trasferiscono il rischio dei mutui ipotecari dall'erogatore dei mutui (cedente) ai mercati dei capitali offre vantaggi in termini di diversificazione del rischio e costi di finanziamento. Esperienze recenti hanno tuttavia evidenziato la necessità di garantire che tali tecniche siano utilizzate in modo da non mettere a repentaglio la stabilità finanziaria.

3.2. Aumentare la diversificazione dei prodotti

Sebbene nella UE sia disponibile un'ampia gamma di prodotti, nessun mercato nazionale può fornire la gamma completa dei prodotti di credito ipotecario né per quanto riguarda le caratteristiche dei prodotti né per quanto riguarda i mutuatari serviti. Ciò è dovuto in certa misura a fattori quali le preferenze dei consumatori o le diverse strategie commerciali adottate dagli erogatori di crediti ipotecari. Esistono tuttavia anche ostacoli economici e giuridici che impediscono agli erogatori di crediti ipotecari di offrire taluni prodotti in certi mercati o di optare per una data strategia di finanziamento. Sotto questo profilo gli ostacoli alla diversificazione dei prodotti sono strettamente connessi con gli altri ostacoli che si frappongono all'attività transfrontaliera degli erogatori di crediti ipotecari.

Secondo alcuni studi la maggior parte dei vantaggi dell'integrazione del mercato ipotecario dipende soprattutto da una maggiore diversificazione dei prodotti. Uno studio stima che già solo l'eliminazione degli ostacoli alla disponibilità dei prodotti aumenterebbe i consumi della UE dello 0,4% e il PIL della UE dello 0,6% nel corso dei prossimi dieci anni (a fronte di un aumento globale stimato dei consumi della UE dello 0,5% e del PIL della UE dello 0,7%)⁸. Un altro studio suggerisce che il miglioramento della diversificazione dei prodotti determinerebbe un'espansione del mercato pari al 10%, in quanto consentirebbe a nuovi mutuatari di accedere al credito ipotecario e ad un quarto dei mutuatari esistenti di trovare prodotti più adeguati, il che comporterebbe benefici annuali compresi tra lo 0,15% e lo 0,30% dei crediti ipotecari residenziali in essere, equivalenti allo 0,06–0,12% del PIL nel 2003⁹.

La Commissione tenta di aumentare la diversificazione dei prodotti per soddisfare le esigenze dei consumatori, eliminando gli ostacoli alla distribuzione e alla vendita in particolare di prodotti ipotecari nuovi e innovativi. La Commissione riconosce che molte delle regole che limitano l'offerta di taluni prodotti su base transfrontaliera sono state concepite per tutelare i consumatori e/o preservare la stabilità finanziaria. I problemi verificatisi di recente nel mercato statunitense dei sub-prime ricordano quanto sia importante non esporsi a rischi indebiti per quanto riguarda questi obiettivi fondamentali di interesse pubblico. Ciononostante la Commissione desidera studiare le modalità attraverso le quali una maggiore diversificazione dei prodotti potrebbe andare di pari passo con una solida tutela dei consumatori ed un'adeguata stabilità finanziaria.

3.3. Migliorare la fiducia dei consumatori

L'accensione di un credito ipotecario è una decisione importante per qualsiasi consumatore. La Commissione ritiene che non vi può essere alcun mercato efficiente senza consumatori fiduciosi e informati, che siano in grado di scegliere il prodotto ipotecario più consono alle loro esigenze, indipendentemente dall'ubicazione dell'erogatore del credito. Per compiere una scelta appropriata, i consumatori necessitano di informazioni chiare, corrette, complete e comparabili sui diversi prodotti di credito ipotecario.

La Commissione considera essenziale che l'erogazione dei crediti avvenga in modo responsabile, in particolare dopo un'accurata valutazione della capacità dei mutuatari di pagare le rate del mutuo nel contesto dell'operazione prevista. Gli erogatori possono compiere tale valutazione in una varietà di modi, ad esempio consultando una base di dati. La concessione irresponsabile e la vendita impropria di crediti ipotecari da parte di erogatori o intermediari di crediti privi di scrupoli possono avere un impatto negativo sull'economia nel suo insieme, come dimostrato dalle turbolenze verificatesi nel mercato dei sub-prime.

Una corretta consulenza, anche di carattere giuridico, è un elemento importante per rafforzare la fiducia dei consumatori. Per consulenza non si intende la semplice informazione che si limita alla descrizione del prodotto. La Commissione desidera promuovere standard di alto livello per quanto riguarda la consulenza in materia di mutui ipotecari, pur riconoscendo che non tutti i consumatori necessitano dello stesso livello di consulenza.

⁸ Cfr. nota 5, pag. 6.

⁹ Cfr. nota 7, pag. 78.

3.4. Agevolare la mobilità dei clienti

La mobilità dei clienti e la propensione dei consumatori a passare da un erogatore di mutui ipotecari all'altro può influenzare il livello della concorrenza nel mercato. La Commissione desidera agevolare la mobilità dei clienti garantendo che i consumatori che tentano di cambiare l'erogatore del mutuo non siano ostacolati o dissuasi dal farlo dalla presenza di ostacoli giuridici o economici ingiustificabili.

La trasparenza dei prezzi, garantita dalla messa a disposizione di informazioni chiare e comparabili, ha un ruolo chiave nell'agevolare la mobilità dei clienti. Le iniziative volte a migliorare la qualità e la chiarezza delle informazioni precontrattuali sono pertanto fondamentali per garantire che i consumatori siano pienamente consapevoli di tutti i diversi costi e caratteristiche dei prodotti. Le informazioni non bastano tuttavia ad agevolare la mobilità dei clienti. Talune pratiche di vendita abbinata (ad esempio l'imposizione al consumatore di aprire un conto corrente o di sottoscrivere una polizza assicurativa con la stessa società quando si accende un mutuo ipotecario) aumentano i costi del passaggio da un erogatore all'altro e vincolano pertanto i consumatori ad un determinato prestatore di servizi finanziari, restringendo così la mobilità ed indebolendo la concorrenza. Pratiche quali obbligare i consumatori a trasferire i loro stipendi sul conto corrente collegato al mutuo ipotecario possono avere un effetto analogo. Tali pratiche non soltanto hanno implicazioni per la mobilità dei clienti, ma possono anche ridurre la concorrenza in termini di prezzi e prodotti sia nei mercati dei prodotti oggetto di vendita abbinata che in quelli dei prodotti che danno luogo a vendita abbinata e possono scoraggiare l'ingresso di nuovi operatori, in particolare quelli specializzati nel prodotto oggetto di vendita abbinata.

4. REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI

La Commissione ritiene che per raggiungere gli obiettivi indicati in precedenza occorrono ulteriori lavori che consentano di trovare il dosaggio appropriato delle politiche.

4.1. Valutare se sia necessario adottare un atto legislativo

Alla luce del riesame compiuto, la Commissione è dell'avviso che le questioni fondamentali di cui occuparsi siano le seguenti: l'informativa precontrattuale; il tasso percentuale annuo (APRC); la concessione responsabile dei mutui e il rimborso anticipato.

Sebbene la valutazione d'impatto generale che accompagna il presente Libro bianco suggerisca che per taluni settori l'adozione di un atto normativo sia l'opzione politica più efficace per raggiungere gli obiettivi prefissati, la Commissione è del parere che si debbano effettuare ulteriori analisi e consultazioni con le parti interessate prima di poter procedere ad una valutazione politica definitiva sulle misure più appropriate da adottare.

In particolare, in linea con i principi per legiferare meglio, la Commissione intraprenderà una valutazione rigorosa dell'impatto, inclusa un'analisi quantitativa di costi/benefici, delle varie opzioni politiche esistenti per tutte le questioni per garantire che i costi non superino i benefici previsti. Fino a quando questo lavoro non sarà stato realizzato nel dettaglio e non saranno state concluse le ulteriori consultazioni con le parti interessate, la Commissione ritiene prematuro decidere se una direttiva fornisca il valore aggiunto necessario.

Rimborso anticipato

La Commissione considera il rimborso anticipato una delle questioni essenziali per l'integrazione dei mercati del credito ipotecario della UE. La valutazione d'impatto sottolinea gli effetti dei termini e delle condizioni inerenti al rimborso anticipato per tutti e quattro gli obiettivi della Commissione di cui sopra ed evidenzia l'importanza del rimborso anticipato per la diversificazione dei prodotti, che in base agli studi è uno degli elementi fondamentali che danno luogo ai vantaggi dell'integrazione dei mercati del credito ipotecario. In questo contesto la Commissione è convinta che se si affronta in modo soddisfacente la questione del rimborso anticipato, nella piena consapevolezza della diversità dei regimi esistenti nei singoli Stati membri, sarà possibile sfruttare appieno i vantaggi offerti dall'integrazione dei mercati europei del credito ipotecario. Essa riconosce la sensibilità politica della questione e quanto sia complesso trovare un livello appropriato di armonizzazione (come dimostrato dalle difficoltà incontrate nel settore del credito al consumo), ma ritiene di condividere con gli Stati membri e il Parlamento europeo la responsabilità di fare tutto il possibile per consentire alle famiglie europee di poter scegliere tra una gamma più ampia di condizioni contrattuali quando accendono un mutuo ipotecario. La Commissione è quindi determinata ad esaminare, in particolare con gli Stati membri ed il Parlamento europeo, in che misura sarebbe possibile raggiungere un consenso in merito ad un regime europeo adeguato in materia di rimborso anticipato.

Nel 2008 la Commissione:

- esplorerà immediatamente le opzioni politiche possibili in materia di rimborso anticipato;
- valuterà i costi e i benefici delle diverse opzioni politiche esistenti in materia di rimborso anticipato (status quo, opzione contrattuale o diritto imperativo, livello di compensazione, ecc.).

Migliorare la qualità e la comparabilità dell'informazione

I risultati preliminari dei test effettuati dalla Commissione presso i consumatori dimostrano che per loro è molto importante ottenere informazioni precontrattuali che siano presentate in forma strutturata, tale da consentire la comparazione tra le offerte. Questi risultati indicano che le informazioni dovrebbero essere esaurienti, includere tabelle ed esempi concreti ed essere formulate in modo semplice, con un numero limitato di termini tecnici. Tali informazioni dovrebbero essere fornite con sufficiente anticipo prima della conclusione del contratto.

Nonostante il ruolo importante svolto dal codice di condotta volontario in materia di informativa precontrattuale per i mutui per la casa (il codice)¹⁰, il livello e la qualità delle informazioni fornite attualmente ai consumatori sui mutui ipotecari continuano a variare da uno Stato membro all'altro. La Commissione è dell'avviso che, da un lato, il codice sia piuttosto datato e, dall'altro, che non sia stato un sostituto pienamente adeguato a regole vincolanti. Il rispetto del codice non è ottimale¹¹ e mancano meccanismi efficaci di monitoraggio e di controllo dell'applicazione, il che ne riduce la credibilità presso i consumatori. Hanno creato inoltre difficoltà le divergenze di applicazione nei diversi paesi, ad esempio sui tempi di consegna al consumatore del Prospetto informativo europeo standardizzato¹².

L'APRC è un elemento fondamentale delle informazioni da fornire ai consumatori. L'esistenza di diversi metodi e basi per il calcolo dei costi potrebbe limitare la reale comparabilità dei diversi prodotti, in particolare su base transfrontaliera, e fuorviare così i consumatori. L'armonizzazione dell'APRC è fondamentale per garantire standard informativi di elevata qualità e la reale comparabilità dei diversi prodotti di credito ipotecario per i consumatori.

Nel 2008 la Commissione:

- finalizzerà un Prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS) rivisto sui mutui per la casa, utilizzando nella misura più ampia possibile i risultati positivi¹³ raggiunti dal gruppo di esperti composto da erogatori e prenditori di mutui che la Commissione ha riunito nel 2006, e basandosi sui risultati iniziali dei test compiuti dalla Commissione presso i consumatori nel 2007;
- testerà più ampiamente il prospetto rivisto presso i consumatori in tutti gli Stati membri;
- esaminerà in che misura le disposizioni sull'APRC contenute nella proposta di direttiva sul credito al consumo possano essere estese al credito ipotecario, o senza modifiche o tenendo conto delle specificità del credito ipotecario;
- valuterà i costi e i vantaggi delle diverse opzioni politiche.

¹⁰ Accordo europeo su un codice di condotta volontario in materia di informativa precontrattuale per i contratti di mutuo destinati all'acquisto o alla trasformazione di immobili residenziali, 5.3.2001.

¹¹ Cfr. ad esempio: *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans: Second Progress Report on Implementation in the European Union*, European Banking Industry Committee, 13.12.2005, che ha confermato che sebbene il rispetto e l'attuazione del codice in taluni mercati siano prossimi al 100%, in altri mercati la situazione è meno soddisfacente e *Monitoring the Update and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans*, Institute for Financial Services, 17.6.2003.

¹² *Mortgage Industry and Consumer Dialogue Final Report*, 20.12.2006.

¹³ In particolare in termini di avvertimenti sui rischi e prestiti in valuta estera.

Promuovere la concessione e accensione responsabile dei mutui

La Commissione è del parere che – a beneficio di tutte le parti interessate (consumatori, investitori, azionisti dell'erogatore del mutuo, ecc.) – gli erogatori e gli intermediari di mutui ipotecari dovrebbero essere tenuti a valutare adeguatamente, con tutti i mezzi appropriati, il merito di credito dei mutuatari prima della concessione di un mutuo ipotecario. Occorre altresì garantire che gli erogatori di mutui ipotecari non siano discriminati in caso di accesso ai registri dei crediti in altri paesi e che i dati sui crediti circolino liberamente pur nel pieno rispetto delle norme comunitarie relative alla protezione dei dati.

La Commissione ritiene che gli erogatori di mutui dovrebbero fornire informazioni complete e spiegazioni adeguate al consumatore cosicché quest'ultimo possa compiere una scelta informata, ma che essi non dovrebbero essere tenuti per legge a prestare una consulenza. Prevedere l'obbligo di consulenza può avere un impatto negativo sui prezzi delle ipoteche e limitare la scelta dei prodotti a disposizione dei consumatori, in quanto ovviamente gli erogatori di crediti ipotecari presterebbero una consulenza sulla propria gamma di prodotti. Sarebbe invece più opportuno che la consulenza venisse prestata da consulenti indipendenti o dall'erogatore del mutuo su richiesta del consumatore. In ogni caso la prestazione della consulenza dovrebbe avvenire nel rispetto di principi di alto livello. In questo contesto è essenziale che i consumatori possano avere accesso ad una consulenza obiettiva, che sia basata sul loro profilo individuale e commisurata alla complessità dei prodotti e dei relativi rischi. È altresì essenziale che i consumatori forniscano al consulente informazioni complete e precise.

Nel 2008 la Commissione:

- consulterà tutte le parti interessate in merito all'elaborazione di standard di elevato livello in materia di consulenza;
- esaminerà in che misura le disposizioni inerenti all'accesso non discriminatorio ai registri dei crediti a livello transfrontaliero e al dovere di fornire spiegazioni di cui alla proposta di direttiva sul credito al consumo possano essere estese al credito ipotecario;
- esplorerà i mezzi per garantire maggiore responsabilità nella concessione dei mutui, facendo tesoro delle lezioni tratte dalla crisi dei sub-prime;
- valuterà i costi e i vantaggi delle diverse opzioni politiche.

Nel 2008 sarà costituito un **gruppo di esperti sulle informazioni storiche sui crediti** (Expert Group on Credit Histories) che assista la Commissione nella preparazione di misure adeguate che migliorino l'accessibilità, la comparabilità e la completezza dei dati sui crediti.

Migliorare le conoscenze finanziarie dei consumatori può inoltre aiutarli a scegliere i prodotti e i servizi più adatti alle loro esigenze individuali. Nella **Comunicazione sull'educazione finanziaria** pubblicata unitamente al presente Libro bianco la Commissione dà il proprio sostegno alla prestazione di un'educazione finanziaria di elevata qualità in tutta la UE.

La Commissione ritiene che tutte le questioni riguardanti il diritto applicabile al contratto di mutuo ipotecario dovrebbero essere affrontate nel quadro del regolamento 'Roma I' concordato di recente dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Quanto al diritto applicabile alla garanzia ipotecaria, la Commissione non vede alcuna ragione perché ci si discosti dal principio consolidato che si applica la legge del paese in cui è situato il bene.

4.2. Valutazione, catasti dei terreni e procedure per inadempimento del mutuatario

La Commissione ritiene che gli Stati membri debbano migliorare l'efficienza delle loro procedure di vendita forzata e di registrazione dei terreni. Questi fattori aumentano il costo dell'attività commerciale per gli erogatori di mutui, accrescono l'incertezza degli investitori in merito alla qualità della garanzia sottostante ed incrementano i costi di rifinanziamento, riducendo l'efficienza dei prestatori esistenti e scoraggiando l'ingresso nel mercato di nuovi operatori.

La Commissione pubblicherà periodicamente **quadri sintetici** aggiornati, contenenti informazioni obiettive sul costo e sulla durata delle procedure di registrazione dei terreni e delle procedure da attivare in caso di inadempimento del mutuatario.

Dopo un'adeguata valutazione dell'impatto la Commissione presenterà nel 2008 una **raccomandazione** che tra l'altro

- inviterà gli Stati membri a garantire che le procedure da loro applicate in caso di inadempimento del mutuatario siano completate entro un termine ragionevole e ad un costo ragionevole, e che i loro registri dei terreni siano disponibili online;
- incoraggerà gli Stati membri ad aderire al progetto EULIS¹⁴ che è stato sponsorizzato dal programma eContent della Commissione;
- inviterà gli Stati membri a garantire maggiore trasparenza ed affidabilità in merito ai loro registri dei terreni, in particolare per quanto riguarda gli oneri occulti;
- inviterà gli Stati membri ad agevolare l'uso di relazioni di valutazione estere e a promuovere lo sviluppo e l'uso di standard di valutazione affidabili.

4.3. Politica in materia di infrazioni

La Commissione continuerà ad applicare una politica severa in materia di infrazioni. In particolare, nel 2008 la Commissione esaminerà se:

- alcune delle regole nazionali che creano ostacoli alla circolazione dei dati sui crediti o impediscono ai credit bureau (società che gestiscono le centrali dei rischi) di prestare servizi costituiscano una violazione del trattato, fatte salve le regole della UE sulla protezione dei dati;

¹⁴ Lo European Land Information Service (EULIS), che conta attualmente dieci partecipanti, mira a garantire un facile accesso transfrontaliero alle informazioni inerenti alla proprietà e agli interessi su terreni e beni immobili tramite Internet (www.eulis.org).

- il divieto di includere i crediti ipotecari della UE non nazionali nei pool di attivi a garanzia per le obbligazioni garantite, che attualmente esiste in taluni Stati membri, sia compatibile con la libera circolazione dei capitali e la libera prestazione dei servizi.

4.4. Follow-up del Mortgage Funding Expert Group (gruppo di esperti sul finanziamento del credito ipotecario)

Dati i margini esistenti per rafforzare l'efficienza dei mercati del finanziamento del credito ipotecario della UE, la Commissione intende continuare ad analizzare la natura, le cause e la portata dei problemi individuati sia dal Mortgage Funding Expert Group¹⁵ che dallo European Financial Markets Lawyers Group's Working Group on Securitisation¹⁶. Nel farlo la Commissione terrà conto degli sviluppi verificatisi di recente nei mercati dei sub-prime, della complessità e della dimensione orizzontale degli ostacoli individuati nonché delle ampie implicazioni per tutte le parti interessate.

La Commissione esaminerà in particolare:

- le pratiche di mercato e gli standard prudenziali per la gestione del rischio di disallineamento della liquidità derivante ad esempio dall'utilizzo di finanziamenti a breve termine per prestiti ipotecari a lungo termine, in particolare per quanto riguarda la capacità di resistere a condizioni di stress dei mercati;
- gli incentivi per gli erogatori di crediti ipotecari a spostare il rischio al di fuori del bilancio;
- gli standard prudenziali e la trasparenza delle esposizioni bancarie su operazioni di cartolarizzazione che sono direttamente o indirettamente collegate al credito ipotecario;
- se siano necessarie ulteriori misure per migliorare la trasparenza dal punto di vista degli investitori finali.

La Commissione si aspetta che il mercato apporti risposte appropriate e rapide alle questioni sollevate dal Consiglio Affari economici e finanziari del 9 ottobre 2007, in particolare sulle questioni della trasparenza e della valutazione degli strumenti finanziari complessi.

In funzione del futuro andamento dei mercati finanziari, si potrebbe prendere in considerazione la costituzione di un **gruppo di esperti in materia di cartolarizzazione** che prepari una risposta politica orizzontale appropriata alle sfide complesse della cartolarizzazione.

¹⁵ *Relazione del Mortgage Funding Expert Group*, 22.12.2006.

¹⁶ *Legal Obstacles to cross-border securitisation in the EU*, European Financial Markets Lawyers Group, Working Group on Securitisation, 7.5.2007.

4.5. Ulteriori ricerche

Come annunciato nel Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio¹⁷, la Commissione sta attualmente riesaminando:

- il ruolo e la regolamentazione degli erogatori **diversi dagli enti creditizi** nei mercati ipotecari della UE, per valutare se siano necessari provvedimenti appropriati a livello comunitario. Verrà realizzato uno studio ed i risultati saranno disponibili nel 2008. In linea di massima la Commissione è favorevole a consentire agli erogatori che non siano enti creditizi di operare nel mercato del credito ipotecario, ma ritiene essenziale che non siano in alcun modo compromesse la responsabilità nella concessione dei mutui, la stabilità finanziaria e la vigilanza efficace.
- i quadri nazionali di regolamentazione nell'ambito dei quali sono commercializzati i prodotti di **equity release**, per valutare se siano necessari provvedimenti a livello comunitario. Verrà realizzato anche uno studio sui regimi di *equity release* ed i risultati saranno disponibili nel 2008. Pur riconoscendo il potenziale ruolo economico dei prodotti di *equity release* (ad esempio i 'reverse mortgage' (prestito vitalizio ipotecario)), la Commissione è consapevole dei rischi potenziali che essi comportano.

Nella sua comunicazione sul mercato unico per l'Europa del 21° secolo pubblicata nel novembre del 2007¹⁸ la Commissione ha annunciato la sua intenzione di indagare **sulle vendite abbinata e le altre pratiche sleali** per quanto riguarda il credito, i conti, i pagamenti e l'assicurazione, al fine di misurarne l'impatto sulla mobilità. L'obiettivo della Commissione è adottare un'iniziativa orizzontale sulle pratiche commerciali sleali nel settore dei servizi finanziari al dettaglio, compreso il credito ipotecario.

Le restrizioni in materia di tassi di interesse (ad esempio le regole anti-usura, i limiti alla variazione degli interessi, il divieto dell'interesse composto, ecc.) che sono in vigore in taluni Stati membri possono ostacolare la circolazione transfrontaliera di taluni prodotti. Occorre soppesare attentamente, da un lato, i loro effetti per la diversificazione e l'attività transfrontaliera e, dall'altro, il fatto che possono svolgere un ruolo importante sotto il profilo sociale e di tutela dei consumatori e che si applicano in un numero limitato di Stati membri. In questo ambito la Commissione pubblicherà uno studio orizzontale nel 2010, valutando l'impatto di queste regole sul mercato interno, alla luce dei loro obiettivi.

¹⁷ COM(2007) 226 del 30.4.2007.

¹⁸ COM(2007) 724 del 20.11.2007 e SEC(2007) 1520 del 20.11.2007.

5. CONCLUSIONI

Il presente Libro bianco ha individuato un pacchetto proporzionato di misure volto a rafforzare la competitività e l'efficienza dei mercati del credito ipotecario della UE a beneficio sia dei consumatori che degli erogatori di mutui ipotecari e degli investitori. Data l'importanza del credito ipotecario sia per i cittadini della UE che per l'economia nel suo insieme, è stato adottato un approccio fondato sull'esperienza. Gli eventi verificatisi di recente nei mercati mondiali del credito ipotecario hanno confermato la pertinenza dell'approccio proposto e hanno inoltre dimostrato che vi sono settori in cui sono necessari ulteriori lavori. La Commissione intende impegnarsi rapidamente con tutte le parti interessate per completare la propria valutazione delle varie opzioni politiche.

Per essere efficaci, le misure proposte devono dimostrare di offrire agli erogatori di mutui ipotecari nuove opportunità di accedere ad altri mercati e avviare attività a livello transfrontaliero. Esse devono inoltre rendere più efficiente il processo di concessione dei mutui ipotecari, consentendo economie di scala e ampio raggio di azione e di conseguenza una riduzione dei costi. I benefici previsti dovrebbero essere raffrontati ai possibili costi di tali misure.

I lavori realizzati finora indicano che ci si può attendere benefici significativi dall'adozione di ulteriori misure in diversi settori individuati nel presente Libro bianco. Molte delle misure volte a migliorare l'efficienza e la competitività del credito ipotecario transfrontaliero – sia nei mercati primari che in quelli secondari – migliorerebbero inoltre la diversificazione dei prodotti e potrebbero ridurre i prezzi a beneficio dei consumatori. Il Libro bianco sottolinea l'importanza di informare correttamente, concedere e accendere mutui con responsabilità e fornire ai consumatori una consulenza di elevata qualità per garantire che essi acquistino il prodotto più adatto alle loro necessità. Anche gli sforzi per migliorare la mobilità dei clienti tramite una maggiore trasparenza e la riduzione delle vendite abbinate dovrebbero andare a vantaggio dei consumatori.

In termini generali, la maggiore trasparenza del mercato, la maggiore certezza sul valore di recupero dell'investimento e la più ampia gamma di opportunità di investimento derivante dalla maggiore diversificazione dei prodotti sia nei mercati primari che in quelli secondari dovrebbero ridurre il rischio cui gli investitori sono esposti quando investono in prodotti garantiti da ipoteche.

ALLEGATO

Compiti o attività principali annunciati nel Libro bianco

Da completare entro	Azioni
2008	Preparazione di una valutazione per quanto riguarda il rimborso anticipato, l'informativa precontrattuale, il tasso percentuale annuo (APRC), l'accesso ai registri dei crediti, la valutazione del merito di credito e gli standard in materia di consulenza, nonché consultazioni con le parti interessate sulla questione del rimborso anticipato
2008	Test del Prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS) presso i consumatori
2008	Creazione di un gruppo di esperti sulle informazioni storiche sui crediti (Expert Group on Credit Histories)
2008	Pubblicazione di uno studio sul ruolo e la regolamentazione degli operatori attivi nei mercati comunitari del credito ipotecario che non siano enti creditizi
2008	Pubblicazione di uno studio sull'equity release
2008	Possibile creazione di un gruppo di esperti sulla cartolarizzazione
2008	Esame dell'esclusione dei mutui ipotecari della UE non nazionali dai pool di attivi a garanzia per le obbligazioni garantite e di altri aspetti del funzionamento dei mercati ipotecari alla luce del principio della libera circolazione dei capitali garantito dal trattato CE
2008	Pubblicazione di uno studio sulle vendite abbinate e le altre pratiche sleali per quanto riguarda il credito, i conti, i pagamenti e l'assicurazione
2008	Presentazione di una raccomandazione sulla registrazione dei terreni, le procedure per inadempimento del mutuatario e la valutazione dei beni immobili
2008-2009	Pubblicazione di quadri sintetici relativi al costo e alla durata delle procedure di registrazione dei terreni e delle procedure per inadempimento del mutuatario
2010	Pubblicazione di uno studio in cui si valuta la necessità e la giustificazione di restrizioni in materia di tassi di interesse (ad esempio regole anti-usura, variazione dei tassi di interesse e interesse composto) a fronte del loro impatto sul mercato unico