



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.12.2007
SEC(2007) 1684

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento del

Libro bianco sull'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2007) 807 definitivo}
{SEC(2007) 1683}

SINTESI

Avvertenze

La presente relazione sulla valutazione d'impatto impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione, funge esclusivamente da base di consultazione e non pregiudica la forma definitiva che dovranno acquisire le decisioni adottate dalla Commissione.

1. INTRODUZIONE

Il credito ipotecario ai fini dell'acquisto di un'abitazione è il principale investimento finanziario di tutta una vita per la maggior parte dei cittadini europei. I mercati comunitari 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.

Completare il mercato unico dei servizi finanziari è parte integrante della strategia di Lisbona per le riforme economiche ed è essenziale per la competitività dell'UE a livello mondiale. Tuttavia, sebbene siano stati fatti progressi significativi nella costruzione del mercato unico dei servizi finanziari, l'integrazione dei servizi finanziari al dettaglio è ancora lungi dal proprio potenziale. La concorrenza in taluni mercati è insufficiente, ragion per cui i consumatori e gli erogatori di mutui ipotecari della UE non sono in grado di sfruttare appieno i benefici del mercato unico. Sotto questo profilo la presente valutazione d'impatto dovrebbe essere considerata nella prospettiva del Libro bianco sulla politica dei servizi finanziari 2005–2010², dei risultati dell'inchiesta di settore sull'attività bancaria al dettaglio³, del Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio⁴ e della comunicazione sul mercato unico per l'Europa del 21° secolo⁵.

Diversi anni fa la Commissione ha avviato un riesame globale dei mercati comunitari dei mutui residenziali. Tale riesame riguarda i contratti di credito garantiti da un'ipoteca o da un'altra garanzia comparabile utilizzata comunemente per beni immobili nonché taluni contratti di credito aventi la finalità di acquistare diritti su beni. Particolare attenzione viene dedicata ai crediti ipotecari residenziali, ma in alcuni casi vi possono essere implicazioni per i crediti ipotecari commerciali.

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

² COM(2005) 629 del 5.12.2005.

³ COM(2007) 33 del 31.1.2007 e SEC(2007) 106 del 31.1.2007.

⁴ COM(2007) 226 del 30.4.2007.

⁵ COM(2007) 724 del 20.11.2007 e SEC(2007) 1520 del 20.11.2007.

Le decisioni politiche della Commissione sono presentate in un Libro bianco sul credito ipotecario. In linea con i principi per legiferare meglio, tutti i possibili orientamenti vengono considerati attentamente e il loro impatto viene valutato a fondo in precedenza. Pertanto è stata preparata una valutazione d'impatto basata sui risultati di una serie di consultazioni e studi realizzati nel periodo 2003–2007⁶. La presente valutazione d'impatto individua i problemi dei mercati comunitari del credito ipotecario, delinea gli obiettivi della Commissione nel settore del credito ipotecario, considera le diverse opzioni politiche che potrebbero consentire di raggiungere tali obiettivi e ne valuta l'impatto potenziale.

Le decisioni politiche presentate nel Libro bianco saranno ulteriormente elaborate in stretta cooperazione con tutte le parti interessate e saranno oggetto di valutazioni d'impatto proporzionate prima dell'adozione.

2. PROBLEMI ESISTENTI NEI MERCATI COMUNITARI DEL CREDITO IPOTECARIO

Dopo aver analizzato rigorosamente i mercati comunitari del credito ipotecario e aver tenuto conto delle informazioni raccolte tramite ampie consultazioni, è stata individuata una serie di problemi specifici⁷ che possono essere raggruppati in quattro grandi categorie: gli ostacoli all'erogazione transfrontaliera di mutui ipotecari, la limitata diversificazione dei prodotti, la scarsa fiducia dei consumatori e la ristretta mobilità dei clienti.

2.1. Ostacoli all'attività transfrontaliera degli erogatori di mutui ipotecari

Le divergenze tra i quadri di regolamentazione e di tutela dei consumatori, la frammentazione delle infrastrutture e le differenze tra i quadri di finanziamento del credito ipotecario creano ostacoli giuridici ed economici, limitando l'ingresso di nuovi operatori nel mercato e lo sviluppo di strategie efficienti di finanziamento del credito ipotecario. Le conseguenze sono una scarsa diversificazione dei prodotti e l'incremento dei prezzi per i consumatori.

Gli ostacoli economici (ad esempio i costi per accedere alle infrastrutture e la necessità di adattare i prodotti, i modelli aziendali e le strategie in materia di prezzi) rendono più costoso operare in un altro Stato membro. Essi aumentano inoltre il costo del finanziamento del credito ipotecario per gli erogatori di mutui ipotecari, riducendo pertanto le opportunità di beneficiare di economie di scala e scoraggiando gli erogatori di mutui ipotecari dall'utilizzare strumenti di finanziamento del credito ipotecario del mercato dei capitali. Tutti questi ostacoli scoraggiano coloro che si affacciano sul mercato, limitano la concorrenza e spingono verso l'alto i prezzi per i consumatori.

Gli ostacoli giuridici possono complicare o impedire l'offerta di taluni prodotti o l'accessibilità alle infrastrutture di mercato, limitando la concorrenza e soffocando l'innovazione. In taluni paesi alcuni erogatori di mutui ipotecari non sono affatto in grado di operare. Molte di queste restrizioni giuridiche, che sono volte a proteggere i consumatori o la stabilità finanziaria degli erogatori di mutui ipotecari, possono limitare indirettamente l'accesso dei consumatori al credito ipotecario. In taluni Stati membri anche le disposizioni giuridiche, o la relativa mancanza, possono avere un'influenza significativa sulla scelta delle tecniche di finanziamento e pertanto sulla diversificazione dei prodotti.

⁶ Cfr. allegato 2.

⁷ Cfr. allegato 3.

Problemi specifici, che restringono l'attività transfrontaliera degli erogatori di mutui ipotecari, sono stati individuati nei seguenti settori: l'informativa precontrattuale, il rimborso anticipato, le vendite abbinata, i registri dei crediti, la valutazione, le procedure di vendita forzata, la registrazione dei terreni, la legge applicabile, le restrizioni in materia di tassi di interesse e il finanziamento del credito ipotecario.

2.2. Scarsa diversificazione dei prodotti

Nei mercati primari i mutuatari della UE possono attualmente disporre di un'ampia gamma di prodotti. Nessun paese, tuttavia, è in grado di offrire la gamma completa dei prodotti esistenti sia in termini di caratteristiche dei prodotti stessi che di tipi di mutuatari serviti⁸. Ciò è dovuto a diversi fattori, ad esempio le preferenze dei consumatori e le differenze culturali e il fatto che gli erogatori di mutui ipotecari possono avere diverse propensioni al rischio. Influisce tuttavia anche l'esistenza in taluni Stati membri di ostacoli economici e giuridici che impediscono agli erogatori di mutui ipotecari di offrire taluni prodotti in determinati mercati o di scegliere la loro strategia di finanziamento preferita, restringendo la scelta sul versante della domanda e riducendo la concorrenza sul versante dell'offerta.

Problemi specifici che limitano la diversificazione dei prodotti sono stati individuati nei seguenti settori: il rimborso anticipato, le restrizioni sui tassi di interesse, una serie di questioni inerenti al finanziamento del credito ipotecario, l'obbligo di essere un ente creditizio.

2.3. Scarsa fiducia dei consumatori

In prevalenza i consumatori della UE si informano in merito ai prodotti del credito ipotecario solo localmente: praticamente nessun consumatore acquista tali prodotti direttamente in un altro paese⁹. Sebbene dalle inchieste risulti che la maggior parte dei consumatori intende continuare a servirsi sul mercato locale delle ipoteche, alcuni in futuro potrebbero prendere in considerazione la possibilità di rivolgersi direttamente all'estero¹⁰. Questo fenomeno può essere ascritto tra l'altro a due ragioni fondamentali: la mancanza di consapevolezza dei consumatori di ciò che esiste altrove¹¹ e la loro mancanza di fiducia.

Le informazioni insufficienti o di cattiva qualità, i timori circa il mantenimento dei diritti giuridici o la scarsa tutela giuridica se qualcosa va male, nonché la necessità di utilizzare una lingua diversa sono stati citati dai consumatori¹² come fattori che impediscono loro di operare a livello internazionale. Anche le asimmetrie di informazione tra l'erogatore e il prenditore di mutui possono distorcere il mercato.

Problemi specifici che influiscono sulla fiducia dei consumatori sono stati individuati nei seguenti settori: l'informativa precontrattuale, la formazione finanziaria, l'adeguatezza dei prodotti, il rimborso anticipato e la legge applicabile.

⁸ Cfr. allegato 1.

⁹ *Public Opinion in Europe on Financial Services*, Special Eurobarometer 230, Agosto 2005, pag. 39 e allegato (Q4a). Si noti che questo dato non include i consumatori che acquistano un mutuo ipotecario localmente per finanziare l'acquisto di un bene all'estero.

¹⁰ Cfr. nota 9, pag. 42 e allegato (Q4b).

¹¹ *Internal Market – opinions and experiences of citizens in EU-25*, Special Eurobarometer 254, Ottobre 2006, pag. 59 (QD16).

¹² Cfr. nota 9, pag. 47 e allegato (Q4c).

2.4. Ristretta mobilità dei clienti

La mobilità dei clienti e la propensione dei consumatori a passare da un erogatore di mutui ipotecari all'altro possono influenzare il livello della concorrenza nel mercato. I principali fattori che influenzano la mobilità possono essere ricondotti a due motivazioni:

- Alcuni consumatori preferiscono non cambiare il proprio contratto di mutuo ipotecario e pertanto restano con il loro prestatore locale.
- I costi del passaggio da un prestatore all'altro sono elevati. In taluni casi i consumatori non sono di fatto in grado di porre fine al proprio contratto di mutuo a causa delle restrizioni esistenti. In altri casi i costi elevati del passaggio da un prestatore all'altro (ad esempio le penali del rimborso anticipato e alcuni costi amministrativi) o dell'accensione di un nuovo contratto di mutuo (ad esempio i costi di ricerca) possono superare i benefici.

Problemi specifici che restringono la mobilità dei clienti sono stati individuati nei seguenti settori: l'informativa precontrattuale, il rimborso anticipato, la vendita abbinata, i registri dei crediti e i registri dei terreni.

3. NECESSITÀ DI UN'AZIONE A LIVELLO UE

In base al trattato CE un mercato interno è caratterizzato dall'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Il mercato unico per i mutui ipotecari residenziali è lungi dall'essere completo in quanto sussistono ostacoli di diverso tipo che limitano notevolmente 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. Di conseguenza i fornitori di crediti sono meno efficienti e i mutuatari hanno offerte meno competitive ed una scelta di prodotti più limitata, senza contare che alcune categorie possono essere emarginate o persino escluse da questo mercato.

Diversi studi¹³ sono giunti alla conclusione che l'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario può apportare dei benefici. Uno di essi stima che entro il 2015, nell'arco di un periodo di dieci anni (2005–2015), l'integrazione dei mercati della UE del credito ipotecario potrebbe aumentare il PIL della UE dello 0,7% e i consumi privati dello 0,5%. Il valore attuale netto di tutti i costi e benefici delle nuove iniziative lungo un periodo di dieci anni (2005–2015) è quantificato dallo studio della London Economics in 94,6 miliardi di EUR, ovvero lo 0,9% del PIL della UE nel 2005¹⁴. In base ad un altro studio i benefici derivanti dal miglioramento dell'efficienza e dal completamento dei mercati UE del credito ipotecario su base annuale sono equivalenti allo 0,3–0,6% dello stock dei mutui residenziali comunitari in essere, pari allo 0,12–0,24% del PIL nel 2003¹⁵.

¹³ Cfr. ad esempio, *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, Agosto 2005, p. 5; *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman and the European Mortgage Federation, Ottobre 2003, pag. 5; *Risk and Funding in European Residential Mortgages*, Mercer Oliver Wyman and the Mortgage Insurance Trade Association, Aprile 2005, pag. 5.

¹⁴ *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, Agosto 2005, pag. 5.

¹⁵ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman and the European Mortgage Federation, Ottobre 2003, pag. 5.

Alcuni degli ostacoli più immateriali all'erogazione transfrontaliera dei mutui ipotecari, ad esempio la lingua, la distanza, le preferenze dei consumatori o le strategie aziendali degli erogatori di crediti, non possono essere facilmente eliminati dalla UE. 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 si può tuttavia porre rimedio con iniziative politiche appropriate a livello della UE.

4. OBIETTIVI POLITICI

Per affrontare i problemi individuati, sono stati fissati quattro obiettivi generali¹⁶:

- agevolare l'erogazione e il finanziamento internazionale del credito ipotecario eliminando gli ostacoli e riducendo i costi dell'attività internazionale per garantire mercati aperti ed una forte concorrenza;
- 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 in tutta Europa;
- migliorare la fiducia dei consumatori garantendo che essi abbiano il potere di prendere le proprie decisioni e beneficiare di un livello elevato di protezione;
- facilitare 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.

Raggiungere simultaneamente questi obiettivi comporta talune difficoltà. Riconciliare gli sforzi per migliorare la diversificazione dei prodotti con politiche volte ad agevolare la mobilità dei clienti e a promuovere la fiducia dei consumatori, assicurando tra l'altro un livello adeguato di protezione, costituirà una sfida politica particolarmente impegnativa.

5. VALUTARE E COMPARARE LE OPZIONI POLITICHE

5.1. Scegliere il mix ottimale di politiche

Per trovare la risposta politica più appropriata per raggiungere gli obiettivi prefissati, si è proceduto ad un'ampia analisi e ad un raffronto delle diverse opzioni politiche sul tappeto. Per ciascun problema individuato si è considerato un mix tra le seguenti opzioni politiche: non fare nulla; elaborare un quadro sintetico; emanare orientamenti; pubblicare una raccomandazione; incoraggiare l'autoregolamentazione; far rispettare la legislazione comunitaria vigente; presentare un nuovo atto normativo. Alcune opzioni sono state tralasciate in quanto irrealistiche o palesemente inefficienti sotto il profilo dei costi. Quanto ad altri settori (ad esempio le restrizioni sui tassi di interesse, la trasferibilità dei portafogli di crediti, i titoli garantiti da ipoteche (MBS) residenziali e la problematica degli operatori diversi dagli enti creditizi) è chiaro che occorre approfondire l'analisi prima di poter proporre opzioni politiche significative.

¹⁶ Gli obiettivi specifici delle singole misure sono descritti nel dettaglio nell'allegato 3.

L'impatto di tutte le opzioni credibili è stato valutato in modo approfondito ed esauriente, tenendo conto degli effetti positivi/negativi e diretti/indiretti. Il criterio principale utilizzato per comparare le opzioni è la loro efficacia ai fini del raggiungimento dell'obiettivo fissato. Inoltre, quando ciò aveva un senso in questa fase del riesame, sono stati presi in considerazione altri aspetti quali l'efficienza di ciascuna opzione e il relativo impatto sui diversi gruppi di parti interessate. Sulla base di questa valutazione sono state scartate opzioni politiche inefficaci. La valutazione d'impatto individua il pacchetto di opzioni politiche più efficaci che contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per diversi punti è ritenuta appropriata una serie di misure complementari.

La valutazione d'impatto conclude che l'adozione di un **atto normativo** è l'opzione politica più efficace in diversi settori (ad esempio l'informativa precontrattuale, l'adeguatezza dei prodotti, i registri dei crediti) ed è l'unica opzione efficace in taluni casi (ad esempio il tasso percentuale annuo (APRC), il rimborso anticipato). Tuttavia, sebbene l'atto normativo sarebbe l'opzione più efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati, resta da valutare se i costi inerenti all'attuazione della legislazione superino i benefici. Ciò è particolarmente importante in settori quali l'informativa precontrattuale e l'adeguatezza dei prodotti, dove anche l'autoregolamentazione potrebbe essere efficace seppure in misura minore ma potrebbe essere più efficiente in termini di costi. Lo stesso dicasi per l'APRC e il rimborso anticipato, per i quali l'opzione legislativa viene ritenuta la migliore. Di conseguenza è necessaria una valutazione più quantitativa dell'impatto per stabilire se la soluzione più efficace sia l'adozione di un atto normativo o l'autoregolamentazione. Anche l'**autoregolamentazione** è considerata di per sé un'opzione politica efficace in altri settori (ad esempio i registri dei crediti e l'informativa sul finanziamento del credito ipotecario).

La valutazione d'impatto conclude che misure non vincolanti quali la pubblicazione di un **quadro sintetico** (ad esempio riguardo alle procedure di vendita forzata e alla registrazione dei terreni) e di una **raccomandazione** (ad esempio in merito alla valutazione dei beni, alle procedure di vendita forzata e alla registrazione dei terreni) possono offrire una soluzione efficace ai problemi individuati. Per diversi settori (ad esempio quello dei registri dei crediti e delle obbligazioni garantite) è inoltre prevista l'**applicazione delle disposizioni comunitarie vigenti**. In vari ambiti (ad esempio la legge applicabile, Basilea II, la formazione finanziaria, gli indici dei prezzi delle abitazioni) si è considerato che le **attuali politiche della UE** sono volte ad affrontare il problema individuato. Infine la valutazione d'impatto suggerisce altresì che per taluni problemi specifici nel settore delle obbligazioni garantite e dei titoli garantiti da ipoteche (MBS) residenziali non è necessario **alcun intervento**.

5.2. Impatto sulle parti interessate

L'impatto del pacchetto sui **consumatori** è diretto e indiretto. Per quanto riguarda gli effetti indiretti, molte delle misure volte a migliorare l'efficienza e la competitività del credito ipotecario transfrontaliero – sia nei mercati primari che in quelli secondari – migliorerebbero la diversificazione dei prodotti e potrebbero ridurre i prezzi a beneficio dei consumatori.

Anche la maggiore mobilità dei clienti derivante da diverse opzioni politiche (ad esempio in materia di informazione, registri dei crediti, vendite abbinate) dovrebbe creare un ambiente più competitivo e dare luogo in linea di massima a riduzioni dei prezzi. Per quanto riguarda gli effetti diretti, l'obiettivo principale è garantire che i consumatori acquistino il prodotto di credito ipotecario più adatto alle loro necessità, migliorando così la fiducia dei consumatori. I presupposti per raggiungere tale obiettivo sono migliore informazione, consulenze e valutazioni del merito di credito. Se i consumatori scelgono il prodotto più adatto alle loro esigenze, il rischio di perdere la loro casa sarà ridotto al minimo. Nel contempo queste misure determineranno costi più elevati per gli erogatori dei crediti ipotecari e pertanto avranno un impatto negativo sul prezzo del credito ipotecario e in misura minore sulla diversificazione dei prodotti. Per quanto sia difficile valutare gli effetti netti in termini quantitativi, gli effetti globali sono considerati positivi.

Per gli **erogatori del credito ipotecario** il pacchetto determina sia costi che benefici. I benefici possono provenire da un processo di erogazione dei mutui ipotecari più efficiente, che porterebbe ad una riduzione dei costi inerenti al rifinanziamento, alle registrazioni dei terreni e all'accesso alle informazioni sui crediti. Gli erogatori di mutui ipotecari dovrebbero altresì trarre vantaggio da una maggiore trasparenza in diversi settori (registri dei crediti, registri dei terreni, procedure di vendita forzata, indici dei prezzi delle case). Inoltre gli erogatori di mutui ipotecari avrebbero maggiore possibilità di accedere ad altri mercati e avviare un'attività internazionale, il che aprirebbe nuove opportunità di affari. Per quanto il pacchetto sia vantaggioso per gli erogatori di mutui ipotecari, i costi derivanti dall'attuazione di queste misure non dovrebbero essere sottostimati. Le procedure di back-office dovranno essere modificate e la conformità dovrà essere assicurata. Occorre tuttavia sottolineare che le misure che determinano i costi più elevati per gli erogatori di mutui ipotecari sono proprio quelle che apportano i benefici maggiori per i consumatori.

Gli **investitori** affronterebbero un rischio inferiore quando investono in prodotti garantiti da ipoteche a causa di diversi fattori. In primo luogo, la maggiore trasparenza del mercato agevolerebbe la valutazione dei rischi collegati con il prodotto e consentirebbe raffronti più accurati tra i diversi prodotti di investimento garantiti da ipoteche. In secondo luogo, in caso di inadempimento gli investitori avrebbero maggiore certezza in merito al valore di recupero del loro investimento. Infine gli investitori sarebbero anche in grado di beneficiare di una gamma più ampia di opportunità di investimento grazie ad una maggiore diversificazione dei prodotti sia sui mercati primari che su quello secondari.

I costi per gli **Stati membri** rientrano sostanzialmente in due categorie: i costi inerenti all'attuazione della legislazione e delle raccomandazioni e quelli derivanti dalla compilazione di dati per i quadri sintetici e gli indici dei prezzi delle case. Il livello dei costi dipende dalla misura in cui gli Stati membri già dispongono di una legislazione o procedure analoghe. I costi per l'attuazione della legislazione possono essere minimizzati privilegiando le opzioni di autoregolamentazione rispetto a quelle legislative. Tuttavia, come descritto in precedenza, optando per misure di autoregolamentazione si accetta una minore efficacia politica, a meno che la sottoscrizione e l'adesione all'autoregolamentazione possano essere garantite con meccanismi appropriati. Se tali meccanismi venissero gestiti dagli Stati membri, insorgerebbero anche dei costi. Prima di adottare una decisione finale, sarebbe indispensabile compiere uno studio dettagliato dell'impatto quantitativo per valutare appieno gli effetti netti delle misure di autoregolamentazione, rispetto a quelli delle opzioni legislative, per le diverse parti interessate.