

Normativa secondaria di attuazione della Direttiva mutui (MCD)

RELAZIONE SULL'ANALISI D'IMPATTO

1. Introduzione

Con la direttiva 2014/17/UE *Mortgage Credit Directive* (di seguito MCD o Direttiva) il legislatore comunitario ha disciplinato l'offerta ai consumatori di contratti di credito immobiliare con l'obiettivo di accrescere la protezione del consumatore quale contraente debole e favorire la concorrenza su questo mercato all'interno dell'Unione Europea.¹

Il recepimento in Italia di tali norme ha comportato anzitutto modifiche al Testo Unico bancario (TUB), con particolare riferimento alle norme relative alla trasparenza delle condizioni contrattuali, agli agenti e mediatori e alle sanzioni. Il completamento del quadro normativo nazionale richiede l'emanazione di disposizioni di natura secondaria da parte del CICR e della Banca d'Italia per la definizione delle norme di dettaglio.

La presente analisi, redatta in conformità con le Linee guida sull'analisi di impatto della regolamentazione², accompagna il documento di consultazione concernente le disposizioni di natura secondaria attuative della MCD e si sofferma su alcune selezionate aree tematiche per le quali esiste un certo grado di discrezionalità ed è stato pertanto possibile identificare delle opzioni. In particolare, rilevano i seguenti ambiti: **i) l'informativa precontrattuale c.d. generalizzata; ii) i finanziamenti in valuta estera.**

2. Le aree di indagine e le opzioni regolamentari

2.1 L'informativa precontrattuale generale.

All'obiettivo di promuovere la sostenibilità nell'erogazione e assunzione dei prestiti e garantire un adeguato livello di protezione ai consumatori che sottoscrivono contratti di credito relativi a beni immobili corrispondono, tra l'altro, diversi obblighi informativi in capo ai soggetti finanziatori. E' necessario che gli intermediari rendano disponibili ai consumatori sia informazioni generali, chiare e comprensibili, sulla gamma di prodotti e

¹ La Direttiva introduce inoltre norme sui canali distributivi e di comportamento.

² Circolare della Banca d'Italia n. 277/2010, "Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione".

servizi offerti e sulle principali caratteristiche degli stessi, sia informazioni personalizzate, che consentano di comparare le diverse offerte di credito sul mercato e di prendere una decisione ponderata sull'opportunità di finalizzare un contratto di credito.

L'informativa personalizzata è oggetto di armonizzazione massima, sotto il profilo sia sostanziale (contenuti), sia formale (al consumatore deve essere consegnato il prospetto informativo europeo standardizzato, di seguito PIES). Differentemente, per l'informativa generale la MCD prescrive i contenuti minimi³ ma non specifici requisiti formali. Pertanto, in relazione a questo aspetto, l'adeguamento alla Direttiva potrebbe avvenire secondo differenti modalità. Al riguardo, sono state identificate e sottoposte a valutazione le seguenti opzioni:

- **H1, rappresentazione in forma libera dei contenuti dell'informativa precontrattuale generale da parte dei soggetti finanziatori;**
- **H2, rappresentazione dei contenuti dell'informativa precontrattuale generale secondo precisi criteri di forma, come riportati nel foglio informativo sui mutui già standardizzato dalla Banca d'Italia nel 2009, opportunamente modificato per garantire che i contenuti informativi minimi siano quelli previsti dalla Direttiva⁴.**
- **H3, rappresentazione dei contenuti dell'informativa precontrattuale generale secondo precisi criteri di forma, riprendendo la struttura del PIES, con eventuali semplificazioni.**

La valutazione delle opzioni sopra esposte muove dalla constatazione che la standardizzazione e la semplificazione favoriscono la comprensibilità e la comparabilità delle offerte. E' infatti ormai provato che il consumatore può incontrare limiti nell'elaborare le informazioni che gli vengono fornite⁵; l'esigenza di tutela non si esaurisce pertanto nel sanare le asimmetrie informative rispetto al soggetto finanziatore ma nel

³ Cfr. art. 13 MCD e 120 *novies* del TUB.

⁴ Sotto il profilo dei contenuti, l'informativa precontrattuale generale che attualmente le banche italiane forniscono in conformità alla normativa vigente richiede un insieme di informazioni differente rispetto a quelle minime richieste dalla MCD. In particolare, il recepimento della Direttiva porterà pertanto a un incremento delle informazioni disponibili, attraverso l'inserimento all'interno del foglio informativo generale delle informazioni su garanzie accettate, valute disponibili, servizi accessori, consulenza e conseguenze in caso di inadempimento da parte del cliente.

⁵ Ad esempio, si veda Earl P. (2005), "*Behavioural Economics and the Economics of Regulation*", New Zealand Ministry of Economic Development. Una più ampia rassegna della letteratura sul tema è disponibile nella Relazione sull'Analisi d'Impatto sulla revisione della disciplina secondaria sulla trasparenza condotta dalla Banca d'Italia e pubblicata nel luglio del 2009.

fornire un set di informazioni strutturato in maniera da risultare di agevole lettura e comprensione, anche al fine del paragone con i documenti informativi di altri intermediari. D'altra parte, l'assenza di una completa razionalità del consumatore e la difficoltà di elaborare le informazioni hanno da anni portato ad una disciplina di "trasparenza" che mira a mettere a disposizione del consumatore informazioni non in forma libera bensì in forma standardizzata e semplificata, in linea con le migliori pratiche a livello internazionale⁶.

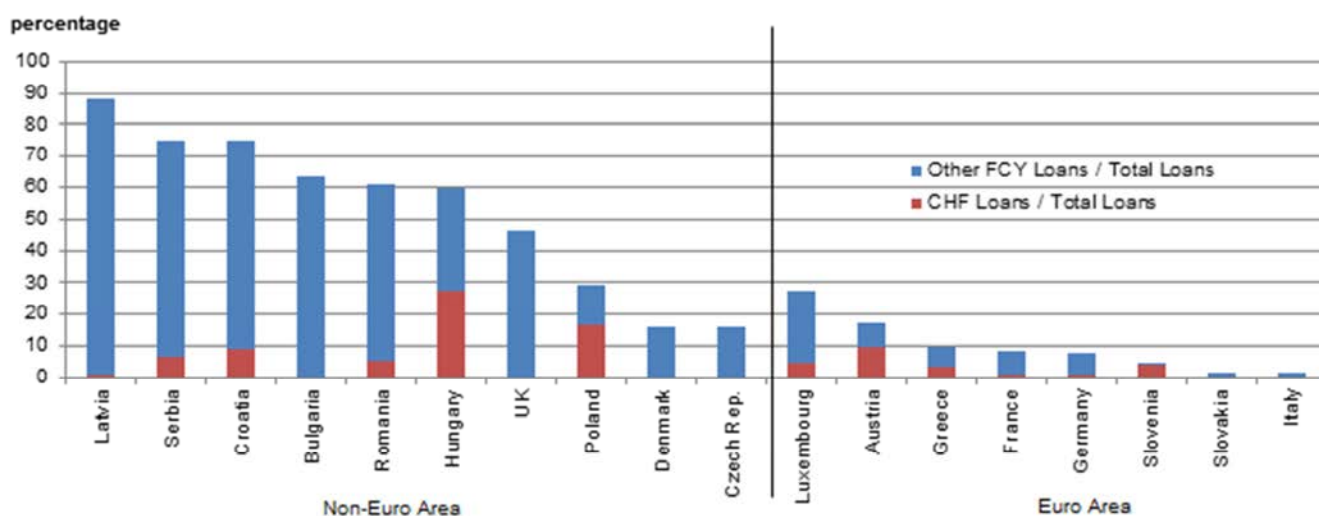
In una logica di costi-benefici associati alle opzioni, la rappresentazione dell'informativa precontrattuale secondo precisi criteri di forma (opzione H2) appare preferibile a quella basata sulla "forma libera" (opzione H1), perché più efficace sotto il profilo della comprensibilità e della tutela offerte al consumatore. Relativamente alla scelta dei criteri formali da adottare, si ritiene che l'opzione H2 (foglio informativo standardizzato mutui) sarebbe preferibile all'opzione H3 (PIES): infatti a essa corrisponderebbero minori oneri per le banche che, con l'opzione H2, potrebbero utilizzare una tipologia di informazione standardizzata già conosciuta e sperimentata; inoltre, il foglio informativo avrebbe un contenuto informativo snello, più adatto a una prima fase di conoscenza delle offerte disponibili sul mercato.

2.2 I finanziamenti in valuta estera: il diritto di conversione e il corrispettivo.

Negli anni che hanno preceduto la crisi finanziaria si è assistito in Europa ad un rapido incremento del credito denominato in valuta estera. A tale dinamica hanno contribuito, dal lato dell'offerta, condizioni di *funding* particolarmente favorevoli nonché, dal lato della domanda, differenziali tra i tassi d'interesse che rendevano particolarmente attrattivo l'indebitamento in valuta diversa da quella del paese di residenza. Il fenomeno, che si è parzialmente ridimensionato negli anni successivi alla crisi, ha interessato prevalentemente i paesi non appartenenti all'area dell'Euro e solo marginalmente l'Italia (Fig. 1).

⁶ Nell'ambito degli *High level principles on financial consumer protection* promossi dal G-20 nell'ottobre 2011 si afferma, a proposito di trasparenza e informativa da fornire ai clienti: "Standardised pre-contractual disclosures practices should be adopted where applicable and possible to allow comparisons between products and services of the same nature".

Figura 1: quota dei prestiti in valuta estera sul totale dei prestiti al settore reale in Europa



Fonte: Yeşin, Pinar (2013), “Foreign Currency Loans and Systemic Risk in Europe”, *Federal Reserve Bank of St Louis Review*, Vol. 95, Issue 3, May/June 2013, pages 219-235. Dati a giugno 2013.

La resilienza del sistema finanziario può risentire di movimenti dei tassi di cambio che possono inficiare la capacità dei prenditori di ripagare il debito denominato in valuta estera: pertanto, tanto gli intermediari quanto i prenditori devono valutare adeguatamente i rischi connessi all'erogazione di tale forma di credito. Il legislatore europeo ha ritenuto che, a fronte dei significativi rischi insiti nei prestiti in valuta estera, si rendessero necessarie misure atte a tutelare il consumatore, sia accrescendone la consapevolezza dei rischi assunti che limitando l'esposizione al rischio di cambio. A quest'ultimo riguardo è stato riconosciuto agli Stati membri la possibilità di agire riconoscendo il diritto alla conversione o la messa a punto di meccanismi volti a limitare il rischio di cambio e, nel recepimento della Direttiva, il legislatore nazionale ha scelto di tutelare il consumatore riconoscendogli il **diritto alla conversione**⁷. Tale diritto può essere esercitato però solo al ricorrere di determinate condizioni, in termini di **variazione minima del tasso di cambio**. Inoltre, l'esercizio del diritto si accompagna alla necessità di corrispondere al finanziatore, se previsto dal contratto, un **corrispettivo onnicomprensivo**. Ai fini della presente analisi di impatto si assume che, per la determinazione del corrispettivo, il finanziatore tenga conto della natura e dell'entità degli oneri sostenuti per la conversione.

Al riguardo, va osservato preliminarmente che definire un corrispettivo per l'esercizio del diritto di conversione, congruo per entrambe le parti coinvolte, non è un

⁷ Cfr, art. 23 comma 1, MCD e art. 120 *quaterdecies* del TUB.

esercizio agevole. Per l'intermediario, il corrispettivo dovrebbe tenere conto di tutti gli oneri sostenuti a fronte dell'esercizio del diritto di conversione da parte del cliente, legati sia alla copertura del rischio di cambio, sia alle spese amministrative associate alla procedura di conversione vera e propria. In merito al primo aspetto, l'erogazione di un finanziamento in una valuta differente da quella di ordinaria operatività comporta per l'intermediario un rischio di cambio la cui copertura può dar luogo all'insorgere di costi⁸. Poiché in caso di conversione del prestito in valuta tali costi sarebbero irrecuperabili (c.d. *sunk costs*), il corrispettivo dovrebbe consentirne il recupero da parte dell'intermediario. D'altra parte, in caso di conversione della valuta del finanziamento, l'intermediario è chiamato a sostenere ulteriori costi, di natura amministrativa. In particolare, questa seconda categoria di oneri è associata al costo per il personale impiegato nell'istruttoria (verosimilmente semplice) che conduce alla nuova denominazione della valuta del prestito. E' anche vero che l'inclusione degli oneri amministrativi tra gli elementi di costo da considerare per la determinazione del corrispettivo e la corrispondente imputazione alla pratica di conversione appare complessa, specie in realtà aziendali di minori dimensioni, prive di una contabilità analitica.

Per il soggetto finanziato, il valore del corrispettivo da versare dovrebbe essere tale da non rendere economicamente non conveniente – e dunque di fatto impraticabile – l'esercizio della conversione. Oltre al valore del corrispettivo, un ulteriore elemento che rileva per il soggetto finanziato è quello della trasparenza. Tale aspetto è declinabile sia in un'accezione ristretta (per cui si darebbe comunicazione delle sole condizioni praticate), sia in un'accezione più ampia (per cui l'intermediario comunicherebbe non solo le condizioni praticate, ma anche la metodologia attraverso cui si giunge alla quantificazione del corrispettivo stesso). Il cliente ha un chiaro interesse a conoscere, prima della sottoscrizione del contratto, i criteri/il corrispettivo richiesto dalla banca per riconoscere il diritto di conversione, così come a ricevere dal finanziatore un'informativa periodica sul costo stesso.

Assunto che il soggetto finanziatore tiene conto, nella definizione dell'eventuale corrispettivo, della natura e dell'entità degli oneri sostenuti in relazione all'erogazione del credito in valuta, e posto che non è opportuno considerare tra le componenti di costo gli oneri amministrativi, vengono in rilievo le seguenti opzioni normative:

⁸ Ad esempio, l'intermediario potrebbe coprirsi dal rischio di variazioni del valore dei flussi di cassa generati dal finanziamento in valuta estera attraverso l'acquisto di contratti derivati sul tasso di cambio; in questo caso, l'onere associato al finanziamento sarebbe quello relativo all'acquisto delle protezioni.

- **H1, il soggetto finanziatore quantificherebbe in autonomia il corrispettivo, fornendo al consumatore informazioni sul suo ammontare.** Il soggetto finanziatore potrebbe determinare il compenso in autonomia, fermo il limite massimo che consiste negli oneri finanziari sostenuti. L'informativa resa al cliente includerebbe un'indicazione sulle modalità di determinazione del corrispettivo e sull'entità dello stesso, nel caso in cui fosse esercitato il diritto di conversione.
- **H2, il soggetto finanziatore quantificherebbe in autonomia il corrispettivo, sulla base di procedure interne formalizzate, fornendo al consumatore informazioni sul suo ammontare.** Al pari dell'opzione H1, il consumatore dovrebbe essere informato, in modo chiaro ed esaustivo, delle modalità di determinazione del corrispettivo e della misura dello stesso. Nel contempo, per garantire la coerenza dell'entità del corrispettivo con gli oneri finanziari effettivamente connessi all'erogazione del credito in valuta, la banca dovrebbe dotarsi di procedure organizzative e di controllo interno idonee a consentire la ricostruzione delle modalità di determinazione degli oneri finanziari considerati.
- **H3, definizione in sede di regolamentazione della formula per la quantificazione del corrispettivo onnicomprensivo,** che tenga conto degli oneri finanziari che l'intermediario è chiamato a sostenere in sede di conversione del finanziamento. Rimarrebbe fermo l'obbligo di informativa circa la misura del corrispettivo da riconoscere in applicazione della formula regolamentare.

Le prime due opzioni sono sostanzialmente equivalenti sotto il profilo della trasparenza nei confronti del debitore che viene messo in condizione di conoscere gli elementi informativi utili per decidere in merito alla conversione⁹. L'opzione H2 è però più tutelante per il cliente dal momento che prevede che il corrispettivo sia calcolato non solo sulla base di quanto stabilito nel contratto, ma anche seguendo una procedura interna formalizzata (che, come tale, potrà anche costituire oggetto di controllo da parte della Banca d'Italia). I costi di *compliance* aggiuntivi connessi a questa opzione non dovrebbero essere elevati, essendo ipotizzabile che il finanziatore si sarebbe dotato di una procedura interna pur in assenza di un obbligo legale.

⁹ Il corrispettivo da pagare, quale elemento di costo, dovrà essere messo in relazione all'entità dell'apprezzamento del cambio e della maggiore onerosità della rata per valutare la convenienza economica della conversione.

L'effettiva praticabilità della terza opzione appare minima. Uniformare il calcolo del corrispettivo attraverso una formula nota *ex ante* e identica per tutti gli intermediari garantirebbe un'elevata trasparenza e una significativa comparabilità delle condizioni praticate. Tuttavia, l'effettiva valutazione dei costi associati alla conversione del prestito può variare notevolmente (in funzione ad esempio delle diverse prassi aziendali, del *risk appetite* dell'intermediario e della relativa strategia di copertura dal rischio di cambio, dell'efficienza nel condurre l'istruttoria interna per il ricalcolo delle condizioni nella nuova valuta etc.). Un approccio indifferenziato come quello definito nell'opzione H3 appare dunque non percorribile.

In una logica costi-benefici, si ritiene preferibile l'opzione H2. Ai più elevati benefici in termini di tutela del cliente rispetto all'opzione H1, corrisponderebbero costi di *compliance* solo moderatamente più elevati.