

Consiglio Nazionale del Notariato

Commissione Affari europei ed internazionali

Italia

Risposte alle domande formulate nel

LIBRO VERDE

Il credito ipotecario nell'UE

Bruxelles, 19.7.2005 COM(2005) 327 definitivo (presentato dalla Commissione)

(nota redazionale: le risposte al questionario sono riportate in calce ai paragrafi numerati, con carattere corsivo ed in modo rientrato, precedute dall'acronimo CNN (Consiglio Nazionale del Notariato) in corsivo grassetto)

Le risposte sono state redatte da un gruppo di lavoro *ad hoc* composto da :

Cesare Licini
Notaio in Pesaro, Coordinatore

Giovanni Liotta
Notai in Torino

Carlo Marchetti
Notaio in Milano

Pierluigi Scalamogna
Notaio in Abbiategrasso

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
I - ESAME DELL'OPPORTUNITÀ DI UN' AZIONE DELLA COMMISSIONE.....	6
II - PROTEZIONE DEI CONSUMATORI.....	10
L'informazione.....	10
Consulenza e mediazione dei crediti.....	12
Rimborso anticipato.....	13
Tasso percentuale annuo.....	14
Norme contro l'usura e variazioni dei tassi d'interesse.....	15
I contratti di mutuo.....	17
Controllo dell'applicazione e mezzi di ricorso.....	18
III - QUESTIONI LEGALI.....	19
Competenza giuridica.....	19
Affidabilità dei clienti.....	19
Estimo del bene immobiliare.....	20
Procedure di vendita coatta.....	21
Imposizione fiscale.....	21
IV – IL <i>COLLATERAL</i> IPOTECARIO.....	23
I catasti immobiliari.....	23
L'eruroipoteca.....	24
V - FINANZIAMENTO DEL CREDITO IPOTECARIO.....	25

LIBRO VERDE

Il credito ipotecario nell'UE

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INTRODUZIONE

- (1) Il presente Libro Verde costituisce il nucleo di un'operazione intesa a valutare l'opportunità che la Commissione intervenga sui mercati UE del credito ipotecario per le case d'abitazione. Un altro elemento d'importanza centrale in quest'operazione è uno studio, finanziato dalla Commissione, riguardante i costi ed i vantaggi di una maggiore integrazione di tali mercati¹. Al compimento della consultazione, nel dicembre 2005, si terrà un incontro conclusivo.
- (2) Esaminare l'opportunità di un intervento sui mercati UE del credito ipotecario è un aspetto cruciale dell'impegno assunto dalla Commissione di conseguire gli obiettivi di Lisbona, intesi a potenziare la competitività dell'UE², e costituisce un importantissimo elemento anche della politica della Commissione per l'integrazione dei servizi finanziari in generale e di quelli al dettaglio in particolare³. Un mercato del credito ipotecario caratterizzato da migliore efficienza e competitività, quale potrebbe risultare da una maggiore integrazione, potrebbe contribuire validamente alla crescita economica dell'UE. Un simile mercato, infatti, ha il potenziale di facilitare la mobilità della manodopera e di consentire ai consumatori UE di massimizzare la loro capacità di servirsi eventualmente dei loro beni immobiliari per procurarsi più facilmente sicurezza a lungo termine, dato il crescente invecchiamento demografico.
- (3) Senza voler anticipare il seguito che sarà dato al presente Libro Verde, la Commissione è pienamente consapevole dell'importanza e dell'incidenza dei mutui ipotecari nell'economia dell'UE. Tuttavia, nell'ambito di tale consultazione è troppo presto per decidere se la Commissione debba agire, a prescindere dall'esame di quale o quali strumenti possano in tal caso essere i più adeguati. È ben chiaro che ogni azione che la Commissione potrà intraprendere per integrare questi mercati sarà volta a renderli più efficienti e competitivi, a beneficio di tutti. Uno scopo, questo, che si potrà conseguire assicurando che la domanda e l'offerta di credito ipotecario siano soggette soltanto a limitati impedimenti in tutta l'UE e che ne risultino potenziati il compimento del mercato, la diversificazione dei prodotti e la convergenza dei prezzi. La Commissione apprezza i vantaggi di un mercato finanziario dotato di maggiore liquidità, basato su tecniche e prodotti di finanziamento moderni e flessibili. Essa è consapevole dell'emergere di nuovi prodotti, quali l'*equity release**, ossia la rinuncia a una parte di una proprietà in cambio di una somma forfetaria o di pagamenti regolari. Questi nuovi prodotti meritano attenta valutazione per quanto ne riguarda non soltanto i potenziali rischi per i consumatori, ma anche la loro eventuale capacità di offrire nuove fonti di finanziamento ai cittadini UE, con particolare riguardo per i problemi del

* Tutti i termini e le espressioni in *corsivo* sono definiti nel Glossario dell'allegato III, disponibile soltanto in francese, inglese e tedesco.

¹ Lo studio verrà pubblicato nell'agosto 2005 sul sito web della DG Mercato interno e servizi:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/index_en.htm.

² COM (2005) 24: Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona.

³ COM (2005) 177: Libro verde sulla politica dei servizi finanziari (2005-2010). È disponibile soltanto in francese, inglese e tedesco.

finanziamento delle pensioni, che l'attuale e la prossima generazione dovranno inevitabilmente affrontare. Infine, la Commissione è consapevole dell'incidenza che questo mercato esercita sul benessere dei cittadini UE. Nell'ambito del credito per la casa d'abitazione, è in gioco un'enorme dimensione sociale e umana, nella quale rientrano anche aspetti quali l'indebitamento eccessivo. Ogni politica in questo settore deve tenere adeguato conto di tale dimensione⁴.

- (4) La Commissione esaminerà attentamente tutti i contributi che le perverranno nel corso della consultazione, e in seguito proporrà un'azione soltanto se sarà dimostrato un effettivo interesse economico del suo intervento sui mercati UE del credito ipotecario per le case d'abitazione, ossia se i potenziali vantaggi dell'intervento della Commissione potranno controbilanciare i costi previsti. Ogni futura iniziativa, non necessariamente di natura normativa, sarà annunciata in un Libro Bianco, la cui pubblicazione è prevista per il 2006, nel quale si esporranno i risultati della consultazione. Tali iniziative saranno sottoposte a un'approfondita valutazione d'impatto.
- (5) Le reazioni al presente Libro Verde devono pervenire, entro il 30 novembre 2005, all'indirizzo e-mail markt-mortgage-consultation@cec.eu.int e saranno pubblicate sul sito web della Commissione, a meno che i mittenti non dichiarino esplicitamente di non volerne la pubblicazione.

⁴ Per ragguagli sulla politica della Commissione in materia di povertà e di esclusione sociale, cfr. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

I - ESAME DELL'OPPORTUNITÀ DI UN'AZIONE DELLA COMMISSIONE

- (6) I mercati UE del credito ipotecario costituiscono un elemento d'importanza cruciale per il complesso dell'economia di tutti gli Stati membri UE. Alla fine del 2004, erano ancora da rimborsare mutui ipotecari per la casa d'abitazione per un valore complessivo pari a circa il 40% del PIL dell'UE.
- (7) I mercati del credito ipotecario sono tra i più complessi tra quelli in cui i consumatori possono penetrare. La "catena di valori" di un'operazione di mutuo ipotecario può cointeressare in ogni sua fase diversi operatori specializzati. All'acquisto di un'unica unità abitativa da parte di un singolo consumatore nell'UE possono essere cointeressati mediatori del settore ipotecario, venditori di pacchetti di prodotti, mutuanti specializzati o generici, emittenti e acquirenti di garanzie (*securities*) e di obbligazioni (*bonds*) (compresi coloro che investono su scala mondiale, i cosiddetti "global investors"), assicuratori e anche enti statali. Nel contesto economico recente, attuale e futuro, non è possibile non tener conto dell'importanza dei mercati UE del credito ipotecario.
- (8) Per la grande maggioranza dei cittadini dell'UE, comprarsi la casa costituisce l'acquisto più importante di tutta la vita. Nella maggior parte dei casi, per un simile acquisto è necessario contrarre un mutuo, almeno parziale, e i mutui di questo tipo sono di solito, ma non sempre, garantiti da un'ipoteca. Il debito così contratto è probabilmente l'impegno di maggiore rilevanza finanziaria per quasi tutti i nuclei familiari dell'UE. Va notato tuttavia che l'*equity* sulla casa, ossia il valore dell'abitazione meno l'importo del mutuo ancora da rimborsare, può costituire un bene sostanziale, potenzialmente da utilizzare per finanziare i consumi o la futura pensione. Di conseguenza, l'entità del debito ipotecario e le caratteristiche contrattuali di questo tipo di debito possono avere un influsso diretto sull'andamento della politica monetaria e dell'attività economica nel suo complesso. Per esempio, le restrizioni previste nel contratto o le penali in caso di rimborso anticipato del debito possono ritardare, eventualmente, l'effetto delle variazioni sui tassi d'interesse e impedire la ricapitalizzazione. Quest'interrelazione tra la macroeconomia e il debito ipotecario ha molta importanza, specialmente sui mercati delle ipoteche a tasso variabile, poiché la minima variazione nei tassi d'interesse può avere effetti considerevoli sul bilancio e sulle possibilità di spesa dei nuclei familiari. Possono derivarne, a loro volta, notevoli ripercussioni sui debitori, con potenziale incidenza, positiva o negativa, sulle loro spese e sul loro livello di benessere.
- (9) Negli ultimi anni, la maggior parte dei mercati ipotecari dell'UE registrano una rapida espansione. In numerosi Stati membri, l'importo dei debiti ipotecari da rimborsare si situa ormai ai massimi livelli registrati rispetto al PIL o al reddito di cui possono disporre i nuclei familiari. L'incremento dei mutui ipotecari è stato favorito al tempo stesso da fattori macroeconomici (quali l'imponente calo dei tassi d'interesse e il forte aumento dei prezzi immobiliari in alcuni Stati) e da sviluppi di tipo strutturale (quali la crescente liberalizzazione e integrazione dei mercati finanziari dell'UE). Tuttavia, è molto evidente che i mercati UE del credito ipotecario, pur presentando qualche tendenza comune, sono pur sempre molto diversi. Sono diverse le dimensioni relative e diversa è la crescita. Differiscono in misura considerevole la varietà dei prodotti, le caratteristiche dei mutuanti, le strutture di distribuzione, la durata dei mutui, i tassi di proprietà immobiliare ed i dispositivi di finanziamento.
- (10) Queste differenze tra i mercati ipotecari e immobiliari riflettono l'atteggiamento degli Stati membri in materia di regolamentazione, il comportamento tradizionale nel settore economico e fattori culturali. Le differenze nei risultati delle attività di tali mercati sono correlate a elementi quali l'intervento governativo diretto sui mercati immobiliari (per esempio mediante incentivi fiscali ad acquistare la casa in cui si abita), la normativa prudenziale (per esempio, i massimali stabiliti per i *loan to value ratios*, ossia la concessione del mutuo ipotecario per un importo corrispondente a una determinata percentuale del valore

dell'immobile), l'entità della concorrenza sui mercati ipotecari, le condizioni del mercato delle locazioni di alloggi (inclusa la disponibilità di case popolari) e la percezione dei rischi inerenti alla concessione di mutui ipotecari (in particolare, i costi e il tempo necessari, in caso d'inadempimento, per realizzare il valore del *collateral*, ossia del bene immobiliare che costituisce la garanzia).

- (11) Secondo numerose fonti esterne⁵ e secondo gli ambienti che la Commissione sta consultando, questi mercati non presentano un alto grado d'integrazione, in particolare per quanto riguarda la gamma di prodotti disponibili e le operazioni ipotecarie transfrontaliere. Invece, sono già relativamente esigui i divari tra i prezzi. In un recente studio⁶ si è concluso che questi mercati sono mercati a sé stanti, aventi proprie caratteristiche e dinamiche economiche. Si è pure notato che vi è scarsa connessione tra chi, nel proprio paese, partecipa rispettivamente al mercato primario e al mercato secondario (*primary* e *secondary markets*), a prescindere dai "global investors" che investono nelle *mortgage bonds* e nelle *mortgage backed securities* (MBS), ossia in obbligazioni e titoli garantiti da ipoteche. Le vendite transfrontaliere dirette sono scarse, meno dell'1% del totale delle operazioni di credito ipotecario per le case d'abitazione⁷, e si limitano, in ampia misura, all'acquisto di case per le vacanze o ad acquisti in regioni frontaliere, settori che costituiscono entrambi mercati di nicchia.
- (12) Dunque, quali sono i potenziali vantaggi di una simile integrazione? Lo studio effettuato all'esterno per conto della Commissione presenterà e quantificherà questi potenziali vantaggi, che sono già stati descritti altrove⁸. Ridurre complessivamente i costi dei mutui ipotecari o immobiliari potrebbe costituire un potenziale vantaggio primario. Un altro vantaggio potenziale sarebbe una maggiore disponibilità di prodotti ausiliari (per esempio, assicurazioni sulle ipoteche), e di prodotti inerenti essenzialmente al di credito ipotecario (per esempio, *equity release* e ipoteche flessibili). La Commissione segue con interesse l'emergere di simili prodotti innovatori (che attualmente sono disponibili soltanto in pochi Stati membri) ed è pienamente consapevole dell'esigenza che tale offerta sia corredata da un grado elevato di protezione dei consumatori. Un altro potenziale e importante vantaggio è la possibilità di accrescere il numero di mutuatari, includendovi coloro che attualmente sono emarginati su numerosi mercati UE di credito ipotecario, come i mutuatari "sub-prime" (ossia coloro ai quali, ai fini della concessione del credito, è attribuito un grado di affidabilità scarso o incompleto). Allo stesso modo che per l'integrazione in altri settori dei servizi finanziari, sono certamente possibili migliori economie di scala. Si potrebbe ridurre l'entità dei rischi di credito mediante una diversificazione transfrontaliera e anche ricorrendo maggiormente ai *capital markets*, ossia ai mercati finanziari, ed ai mercati delle assicurazioni. Infine, vi è il potenziale per migliorare l'efficienza del capitale, ossia la capacità del capitale di spostarsi sui mercati dove è più necessario e meglio ricompensato.

⁵ Relazioni del Forum Group: "The Integration of the EU Mortgage Credit Markets" (L'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario), DG Mercato interno, dicembre 2004; "European Financial Integration: Progress and Prospects" (L'integrazione finanziaria europea: progressi e prospettive), Commissione europea, 2004; "Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets" (Studio sull'integrazione finanziaria dei mercati ipotecari europei), di Mercer Oliver Wyman per la Federazione ipotecaria europea, Bruxelles, 2003; "International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance" (Tendenze finanziarie internazionali in materia di possesso immobiliare e di ipoteche), Council of Mortgage Lenders (Consiglio dei mutuanti ipotecari), Regno Unito, 2004; "Risk and Funding in European Residential Mortgages" (Rischi e finanziamenti delle ipoteche sulle case d'abitazione in Europa), di Mercer Oliver Wyman per la Mortgage Insurance Trade Association (Associazione degli assicuratori d'ipoteche: MITA), Regno Unito, aprile 2005.

⁶ "Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets" (Studio sull'integrazione finanziaria dei mercati ipotecari europei), di Mercer Oliver Wyman per la Federazione ipotecaria europea, Bruxelles, 2003.

⁷ Relazione di Eurobarometro, 2004.

⁸ Cfr. nota 5.

CNN. Si condivide questo approccio. Occorre infatti non trascurare che al metodo EAL va certamente lasciata la definizione delle basi scientifiche della proposta che sarebbe astrattamente più razionale per allocare le risorse nel modo meno dispendioso e più efficiente; ma questa proposta non può essere finale, ma solo al servizio dei valori equitativi ai quali – in una comunità fondata sul diritto (nel senso di: diritto alla vita, alla libertà, alla felicità, che tecniche puramente di aggressiva efficienza economica possono mettere a rischio) – compete poi di adattare il modello matematico a scelte di giustizia distributiva. Questa priorità è quantomai in evidenza, in presenza di programmi che hanno al centro la casa di abitazione della famiglia.

Il Notariato, non solo italiano, è profondamente calato nelle problematiche che riguardano l'impiego delle proprietà immobiliari, dove ha tradizionalmente un ruolo di "ultima istanza", specie a garanzia dei soggetti più esposti in un'operazione di finanziamento ipotecario a medio/lungo termine. Pertanto, soprattutto nell'ambito del credito per la casa d'abitazione, dove "è in gioco un'enorme dimensione sociale e umana" (come testualmente supra, par.4), il Notariato sollecita con forza che ogni programma nel settore in oggetto tenga prioritariamente conto delle dimensioni esistenziali rispetto a quelle economiche, e auspica che saranno adeguatamente apprezzati i contributi di esperienza e le abitudini di equità che la professione può dare, al servizio della realizzazione di un mercato comunitario su basi solidali.

- (13) Nel valutare l'opportunità di agire sui mercati UE del credito ipotecario, la Commissione ha analizzato le 48 raccomandazioni del Forum Group (Gruppo di discussione sul credito ipotecario), costituito nel marzo 2003 con il compito di esaminare le barriere che si frappongono a una maggiore integrazione di tali mercati e di proporre mezzi per superarle⁹. Tali raccomandazioni riguardano la maggior parte delle questioni inerenti all'integrazione dei mercati ipotecari UE. La Commissione intende trarre il massimo profitto da queste raccomandazioni in ogni azione che potrà proporre in futuro. Nondimeno, è chiaro che non tutte queste raccomandazioni richiederanno il medesimo comportamento fattuale e che, per alcune di esse, sarà necessario un maggior lavoro di base prima di giungere a una decisione.
- (14) La Commissione condivide il parere del Forum Group secondo cui, ai fini dell'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario, è necessario tener conto di quattro settori principali, distinti ma correlati: la protezione dei consumatori, le questioni legali, il *collateral* ed i finanziamenti. Nel presente Libro Verde si esaminano questi quattro settori. La Commissione desidera ricevere pareri su tutte le questioni formanti oggetto del presente Libro Verde, o su ogni altra questione ritenuta d'importanza cruciale ai fini di una maggiore integrazione ed efficienza dei mercati UE del credito ipotecario, e sul rispettivo grado di priorità di tali questioni.

CNN. Come esattamente detto al par. 8, l'acquisto della casa costituisce per il cittadino l'operazione probabilmente più importante di tutta la vita. E' inoltre apprezzabile l'obiettivo di consentire ai consumatori UE di massimizzare la loro capacità di servirsi eventualmente dei loro beni immobiliari per procurarsi più facilmente sicurezza a lungo termine, dato il crescente invecchiamento

9

http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/2004-report-integration_en.pdf

demografico (cfr supra parr. 2 e 8). Occorre tuttavia segnalare che i prodotti finanziari creati per soddisfare questo progetto, possono con grande facilità trasformarsi in strumenti attraverso i quali la proprietà della casa di abitazione permette di creare anche un indebitamento per pagare bisogni fittizi e consumi voluttuari, o non-necessari, o “indotti”; e questo, se non adeguatamente rivestito di forme di prudenza, per effetto delle dinamiche del sistema ipotecario finisce per mettere a repentaglio, anziché proteggere, l’abitazione.

La necessità di un atteggiamento prudentiale appare ancor più importante con riferimento ai nuovi Stati Membri dell’UE, nei quali il mercato del credito ipotecario riveste dimensioni molto limitate se comparato al resto dell’UE. [Si stima che il valore complessivo del mercato del credito ipotecario relativo ai nuovi dieci Stati Membri non superi il 2% dell’intero mercato del credito ipotecario europeo: cfr prefazione a “Basic Guidelines for a Eurohypothech”(Orientamenti di base per l’euroipoteka), Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego (Fondazione per il credito ipotecario), Varsavia, maggio 2005]. L’attuale scarso ricorso al mercato del credito ipotecario, la complessità della materia e la mancanza di abitudine ad affrontare un’offerta sofisticata e articolata come quella del mercato in oggetto, potrebbero, in tali paesi, amplificare per i cittadini i rischi da sovraindebitamento.

II - PROTEZIONE DEI CONSUMATORI

L'informazione

- (15) L'informazione ha un'importanza capitale nelle operazioni ipotecarie, considerato che esse sono complesse, hanno costi relativamente elevati e prevedono lunghe durate. È inevitabile una certa asimmetria informativa tra il mutuatario e il mutuante medi. Quello che conta, in tale contesto, è che al mutuatario siano fornite le informazioni adeguate, secondo le modalità e nei tempi ritenuti più efficaci, per consentirgli di prendere una decisione consapevole.
- (16) Il Codice deontologico¹⁰, con il prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS, secondo la sigla inglese), ha creato un precedente per uniformare l'informativa precontrattuale al livello dell'UE. La Commissione ha iniziato la revisione del Codice, avvalendosi anche di uno studio esterno¹¹, secondo il quale l'attuazione del Codice, a quell'epoca, non era soddisfacente. La Commissione attende i risultati della presente consultazione per adottare le sue decisioni definitive sul Codice. È necessario, in tale contesto, rispondere ai seguenti interrogativi.

- Il Codice deontologico va sostituito con una normativa vincolante oppure deve conservare il suo carattere opzionale?
- Quali informazioni si devono dare ai consumatori? Occorre trovare un accurato equilibrio tra l'insufficienza e l'eccesso d'informazione.
- La Commissione ritiene essenziale che l'informativa precontrattuale sia fornita ad uno stadio che consenta ai consumatori di esaminare le possibilità sul mercato e di comparare le offerte. Date le differenze fra le tradizioni e le normative degli Stati membri, è possibile individuare uno stadio comune UE?
- Un sistema informativo dovrebbe applicarsi soltanto ai mutuantici o anche ad altri, per esempio i mediatori? Come si può assicurare l'applicazione di tale sistema (su base vincolante od opzionale)?

CNN. -Come correttamente sottolineato al par. 8 di questo LV, nel mercato del finanziamento all'abitazione sono preponderanti, dal punto di vista del mutuatario, valori, aspettative e preoccupazioni esistenziali, prima ancora che economici.

-Non vi è quindi alcun dubbio che occorra ricorrere ad una protezione rinforzata del consumatore (rectius: del mutuatario). Pertanto:

-In conformità all'obiettivo della realizzazione di un vero spazio di giustizia e di protezione dei valori della persona umana e della qualità della vita, che costituisce uno dei pilastri dell'azione comunitaria, un approccio che si proponga di contenere le ansie e l'incertezza esistenziale delle società contemporanee è vitale e primario, e non è riducibile alla sola dimensione dell'efficienza economica. Perciò, non è accettabile considerare pregiudizialmente fisiologica e

¹⁰ C (2001) 477. Informativa precontrattuale fornita ai consumatori dagli istituti di credito che offrono mutui per la casa d'abitazione.

¹¹ "Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans" (Controllo della comprensione e dell'efficacia del Codice deontologico per l'informativa precontrattuale relativa ai mutui per la casa d'abitazione), Institut für Finanzdienstleistung (Istituto per i servizi finanziari), Amburgo, 2003:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf.

“inevitabile una certa asimmetria informativa tra il mutuatario e il mutuante (cfr supra, par.15)”. Al contrario, preso atto di queste potenzialità negative, vanno perseguite policies con il preciso scopo di rimuoverle; e detta asimmetria può essere annullata, con un’adeguata esposizione al mutuatario, non solo dei crudi dati informativi, ma anche del loro funzionamento. Occorre un modo che renda comprensibile la misura effettiva di un impegno e di un rischio resi relevantissimi per una normale economia familiare anche dall’estensione quasi all’intero arco della vita lavorativa. Quindi non è corretta la soluzione corrente, che consente la pubblicazione dei dati, allo stato del tecnicismo del finanziatore, senza abbassarli alla capacità di autonoma comprensione della parte che non padroneggia quei tecnicismi; ciò aumenta di fatto, anziché ridurre, l’asimmetria informativa.

Va favorita la protezione rinforzata del mutuatario, concepita in modo tale da consentire di comparare tanto i costi e le condizioni economico-finanziarie, quanto quelle di natura contrattuale e giuridica (in un finanziamento c’è tanto di economico, quanto di giuridico).

A questo proposito va sottolineato che l’attenzione verso la parte contrattuale considerata debole non si concentra necessariamente sul solo consumatore; bisogni di tutela possono essere infatti anche l’artigiano, il commerciante, il piccolo imprenditore, ed in genere tutti quei soggetti che non possono dotarsi di una propria struttura interna di conoscenza e gestione delle tecnologie finanziarie e legali in materia..

- La qualità dell’informazione deve essere standardizzata a livello europeo

- L’informazione deve essere adeguatamente fornita (e resa comprensibile) prima dell’assunzione di qualsiasi obbligazione (fase di informativa precontrattuale).

Lo scrivente Consiglio Nazionale del Notariato:

-considera in ogni caso preferibile un codice di condotta, per la sua maggiore duttilità e più rapida possibilità di aggiornamento e, per certi aspetti, più diretta promanazione tecnica

-ritiene che esso debba avere natura vincolante, con estensione anche a soggetti quali i mediatori (non solo creditizi) per evitare che moderne o future tecniche di ricerca dei clienti consentano l’elusione della portata dei codici.

In ogni caso, i risultati non totalmente soddisfacenti che sinora ha dato l’applicazione volontaria del Codice di Condotta, dimostrano che è fondamentale l’effettività della informazione per il mutuatario-consumatore, in funzione di una sua determinazione tempestiva, comparata e consapevole.

Allo stesso modo, l’estensione degli obblighi informativi in capo ai mediatori può, in molte situazioni, apparire necessaria, specie laddove il contatto effettivo tra l’istituto mutuante ed il mutuatario-consumatore intervenga in una fase avanzata del procedimento volto finanziamento dell’acquisto immobiliare.

La conferma della centralità della normativa a tutela del consumatore all'interno dei principi propri dell'UE, e quindi anche con riguardo al settore in oggetto, appare di notevole importanza, specie con riferimento a valutazioni, esclusivamente di carattere economico ("The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets" Report for European Commission, DGInternal Market and Services By London Economics) che considerano tale normativa come un ostacolo alla realizzazione del mercato unico del credito ipotecario.

Consulenza e mediazione dei crediti

- (17) Le ipoteche sono prodotti complessi e di valore elevato. A loro riguardo, di solito si cerca di ottenere consulenza più spesso che per altri prodotti dei servizi finanziari. Diversi tipi di consumatori possono avere diversi tipi di esigenze, in funzione dei loro fornitori e delle diverse relazioni tra fornitori e clienti.
- (18) La Commissione si rende conto che rendere obbligatoria la consulenza potrebbe avere ripercussioni sui prezzi dei prodotti (direttamente o mediante un'incidenza indiretta) e sulla potenziale esposizione dei mutuatari a rischi di natura giuridica. Nondimeno, la Commissione è anche consapevole dell'importante funzione che un'adeguata consulenza può esercitare sulla fiducia dei consumatori, anche per prevenire problemi quali l'eccessivo indebitamento.

- La consulenza ai mutuatari deve essere obbligatoria od opzionale?
- Si devono prevedere condizioni relative alla consulenza, in un contesto obbligatorio od opzionale (per esempio, norme uniformi per la consulenza, sanzioni in caso d'inottemperanza, informazione preventiva sulle tariffe e sulla funzione del consulente, registrazione della consulenza su supporto fisso)?

CNN. Si vedano le risposte al quesito 16. Non si ritiene che il punto sia veramente in termini di obbligatorietà/opzionalità, benchè in applicazione del principio di precauzione sia preferibile nel dubbio l'obbligatorietà, sulla base di dati il più possibile omogenei.

Il problema in realtà sta nella premessa di economia classica che sembra alla base di alcune scelte, secondo cui l'individuo è il miglior arbitro e consulente di sé stesso, a condizione che gli vengano messe a disposizione tutte le informazioni per istruire un suo determinato interesse; in realtà tuttavia, questa regola è fallace, rispetto a condizioni di forte asimmetria tecnico-culturale, irriducibile fra un professionista che opera nel proprio mercato per ottimizzare un proprio interesse, mettendo a frutto i suoi sofisticati saperi specialistici, e un suo cliente non provvisto di pari tecnologia. Come viene correttamente ricordato al punto 7, "I mercati del credito ipotecario sono tra i più complessi tra quelli in cui i consumatori possono penetrare."

La vera distinzione alla base di qualsiasi soluzione, va posta fra:

- *informazione, resa dalla controparte sui contenuti delle proprie proposte contrattuali;*
- *e consulenza, che è genuina (disinteressato avviso nell'interesse del mutuatario), solo se proviene da un soggetto terzo, e specialista della materia, che può calarsi nella condizione economica ed esistenziale del mutuatario;*

consulenza significa dare al cliente una prestazione attivamente rivolta alla comprensione e valutazione della reale consapevolezza degli effetti delle informazioni ricevute, per una sintesi equilibrata delle reciproche consapevoli soddisfazioni (gate-keeping).

- (19) Di recente, la mediazione dei crediti è stata indicata come un settore che formerà oggetto di particolare esame da parte della Commissione¹²: tale questione sarà affrontata a livello orizzontale e, a tempo debito, si solleciteranno pareri al riguardo.

Rimborso anticipato

- (20) Il rimborso anticipato di un mutuo è un elemento cruciale nel negoziare un credito ipotecario. La lunga durata dei contratti ipotecari e la modifica di condizioni essenziali nel corso della loro durata (per esempio le variazioni dei tassi d'interesse) possono motivare i consumatori a cercare di liberarsi in tempi brevi da un contratto di mutuo. Le penali da pagare in caso di rimborso anticipato (ERF, secondo la sigla inglese) costituiscono, per l'appunto, il prezzo che il consumatore deve pagare per porre termine al contratto prima della sua scadenza.
- (21) I regimi di rimborso anticipato variano ampiamente tra gli Stati membri. In alcuni di essi vi è una regolamentazione precisa, mentre in altri si tratta di una questione di diritto contrattuale privato tra consumatori e mutuanti, nell'ambito del quale i consumatori hanno soltanto la scelta tra vari tipi di contratti e d'ipoteche, ma non la possibilità reale di negoziare termini contrattuali individuali. In generale, le ERF sono correlate a prodotti ipotecari a tasso d'interesse fisso, che tutelano i consumatori dalle variazioni dei tassi: le penali si devono pagare per uscire dal contratto quando è ancora in corso il periodo di tasso "fisso". Si suole dire che le ERF riflettono le strutture portanti che sostengono il o i prodotti offerti, ed esercitano un'incidenza diretta sulla concorrenza e sulla diversità e disponibilità dei prodotti. Le ERF incidono anche sulla trasmissione delle varianti macroeconomiche, ossia sull'ampiezza e sulle modalità secondo le quali le variazioni del tasso d'interesse di base possono ripercuotersi su chi ha ottenuto un mutuo ipotecario.
- (22) Secondo la Commissione, una certa coerenza riguardo alla questione dei rimborsi anticipati, in particolare per le eventuali penali da pagare, potrà facilitare l'integrazione. Ma come si potrà arrivare a una tale coerenza evitando effetti negativi sulle strutture di finanziamento e sulla gamma dei prodotti offerti, e senza penalizzare i consumatori in misura sproporzionata? Sarà necessario esaminare attentamente i seguenti interrogativi.

¹²

Cfr. nota 3.

- La possibilità di rimborso anticipato deve essere un diritto previsto dalla legge o un'opzione? Se si tratta di un diritto, il consumatore potrà avere la facoltà di rinunciarvi? A quali condizioni? L'esercizio di tale diritto potrà comportare una compensazione in forma d'indennità?
- Come si calcoleranno tali indennità (a prescindere dal fatto che siano una questione di diritto o di opzione contrattuale)? Si dovranno stabilire massimali, come sono previsti in alcuni Stati membri?
- Come s'informeranno i consumatori sulle possibilità di rimborso anticipato? Si deve provvedere alla formazione dei consumatori in questo settore?

CNN. Almeno per quanto concerne il finanziamento reso a privato per l'acquisto dell'abitazione, il rimborso anticipato deve essere considerato un diritto irrinunciabile, e non l'effetto di un negoziato (fra l'altro, la possibilità di poter chiudere anticipatamente il mutuo può valere come fattore di maggiore appeal del prodotto finanziario); particolare attenzione va comunque posta sulla quantificazione dell'indennità, data la possibilità che possa trasformarsi in una surrettizia forma di amplificazione dei costi finanziari, e diventare di fatto per la sua antieconomicità, un impedimento all'anticipazione del rimborso.

Tasso percentuale annuo

- (23) Il tasso percentuale annuo (*annual percentage rate*: APR, secondo la sigla inglese) previsto sui mutui ipotecari è un altro fattore d'importanza cruciale, i cui effetti persistono per tutta la durata del contratto. Il calcolo dell'APR e gli elementi relativi ai costi che rientrano in tale calcolo variano tra gli Stati membri, il che rende più difficili i raffronti.
- (24) Data la particolare natura dei contratti di mutuo rispetto ai contratti di credito al consumo, la questione dell'APR va affrontata con un'impostazione specifica: in questo settore sembra che un certo grado di uniformazione possa favorire l'integrazione dei mercati. Tuttavia, vi sono molti interrogativi.

- Qual è l'obiettivo dell'APR? Informazione? Comparazione? Entrambi?
- Deve esservi una norma UE riguardante al tempo stesso il metodo di calcolo e gli elementi dei costi?
- In caso affermativo, quali elementi dei costi si dovrebbero includere in una simile norma UE?
- La Commissione desidera ricevere pareri sull'opportunità di fornire dati distinti su tutti i costi non precisati nell'APR, e sulla presentazione dell'APR in termini concreti, ossia l'indicazione del costo mensile o del costo complessivo del mutuo.

CNN. L'informazione sui costi è certamente fondamentale, e a questo proposito l'APR allo stato attuale non è affidabile, perché non è regolato da una disciplina che fissi in modo uguale per tutti, le componenti del basket che debbono essere prese in considerazione per determinarlo.

L'obiettivo dell'APR può essere sia informativo che comparativo. La sua funzione comparativa, però, è garantita solo in presenza di dati omogenei. In tale prospettiva appare essenziale, quindi, uniformare a livello europeo i criteri di determinazione.

La trasparenza col metodo APR si ottiene solo distinguendo obbligatoriamente:

a) fra costi diretti (che compensano o rimborsano il finanziatore); indiretti (che hanno come ultimo beneficiario economico del pagamento un soggetto diverso dal finanziatore); esterni, cioè indipendenti dalle componenti funzionali del prestito in sé (a beneficio di soggetti a vario titolo coinvolti in un'operazione: spese legali, notarili, di documentazione, di assicurazione, di verifiche materiali, postali, contabili ecc).

b) fra spese di qualsiasi titolo da sostenere una tantum, soprattutto quelle che vengono pagate per l'istruttoria dell'operazione; e spese, costi e oneri periodici che integrano l'importo lordo delle rate. Infatti, le tecniche TAEG e simili, sono adatte rispetto a contabilità professionali fondate sulla pianificazione pluriennale dei costi globali ai fini del loro ammortamento. Rispetto ad una pianificazione individuale/familiare, nella quale le spese iniziali, una volta pagate, perdono interesse, il tasso globale è scarsamente indicativo, perché ad ogni scadenza conta solo ciò che deve essere ancora effettivamente pagato.

Alla luce dell'esperienza notarile italiana in materia di finanziamenti ipotecari ("Isc: Indicatore Sintetico di Costo", "Taeg", "Tasso ai soli fini dell'iscrizione ipotecaria", "Tasso soglia", ecc) è opportuno adottare un "acronimo" unitario per fenomeni uguali sia pur in ambiti di credito diversi, nonché rendere noti al consumatore i dati economici utilizzati per calcolare detti indici.

(25) A tale riguardo, si deciderà in base al regime che sarà scelto per i crediti al consumo.

Norme contro l'usura e variazioni dei tassi d'interesse

(26) In alcuni Stati membri la legge prevede massimali per i tassi d'interesse: si tratta di norme contro l'usura, intese ad evitare che vengano imposti tassi d'interesse eccessivamente elevati. La Commissione ha evitato d'intervenire in questo settore, che comporta gravi considerazioni di carattere sociale.

- Quali sono le implicazioni delle norme contro l'usura ai fini dell'integrazione dei mercati (inclusi i loro eventuali nessi con prodotti quali l'*equity release* e le assicurazioni sulle ipoteche)?
- Sarebbe più opportuno esaminare tale questione in un contesto più ampio, non specificamente correlato alle ipoteche?

CNN. L'usura è un fenomeno socialmente intollerabile, che non può essere relativizzato ad esigenze o condizioni di mercato. Su scala nazionale il legislatore fissa obbligatoriamente i tassi-soglia; altrettanto può e deve essere studiato per adattare il metodo alle funzionalità del mercato interno (ad es., per l'incidenza del cambio fra le valute dei Paesi membri).

Il problema principale di tutti gli schemi "equity release" consiste nel dare una disponibilità immediata di denaro garantita dalla casa, fra l'altro in un'epoca della vita vicina al momento della cessazione dell'attività lavorativa produttrice di nuovi redditi, a fronte di rimborsi scadenti alla morte, o alla vendita della casa stessa. Questo determina la possibilità che possano decorrere molti anni prima di arrivare al rimborso (vd i rolled-up interest loans, dove gli interessi decorrono immediatamente, ma scadono una volta sola tutti insieme a distanza di anni). La conseguenza è una possibile perdita di prospettiva e di capacità di valutare

correttamente il peso effettivo del debito finale che si maturerà rispetto ad un futuro indefinito, pur disponendo di tutte le informazioni finanziarie necessarie al calcolo, perché diventa “incalcolabile” la percezione del futuro. Tanto che si prevedono i metodi “no-negative equity” che dovrebbero fornire automatismi capaci di non far superare la soglia del pareggio fra debito e valore immobiliare (il che non impedisce la completa perdita della casa, che è intrinsecamente un disvalore sociale da ammettere con le massime cautele).

E’ assolutamente evidente la pericolosità di questi prodotti finanziari che possono dare un’illusoria agiatezza a fronte di una rischiosità latente, tanto che le imprese che li offrono si raccomandano di ricorrere a consulenti finanziari indipendenti.

*Dall’altro lato, in un libero mercato, ogni misura non può essere tale da ostacolare il fondamento della libertà ed autonomia contrattuale e della protezione **del diritto di servirsi** eventualmente dei propri beni immobili per procurarsi più facilmente sicurezza a lungo termine (cfr par.2).*

Dunque è altamente consigliabile che sia data la massima evidenza nei rapporti preliminari con l’impresa finanziatrice, e poi nelle successive fasi anteriori alla conclusione del contratto, della necessità del ricorso alla consulenza di un professionista indipendente-TTP, non solo per i profili finanziari, ma anche con altrettanta importanza, per quelli contrattuali e legali, soprattutto per la comprensione dell’intrinseca “aleatorietà” di tali programmi di rimborso.

In realtà, è basilare fornire dati numerici e parametri (disclosure), ma occorre il passo in più, nella direzione di trovare formule che equivalgano alla domanda primordiale al consumatore: “Quanto sei disposto veramente a perdere, fra qualche anno e in base a questi indici, in cambio di maggiori disponibilità di denaro subito? Sei eventualmente disposto a perdere la casa?”

- (27) Per quanto riguarda i massimali dei tassi d’interesse, la Commissione deve ancora rendersi conto in quale misura essi possano ostacolare l’integrazione dei mercati o lo sviluppo di particolari strutture di finanziamento.
- (28) Infine, la Commissione osserva che alcuni Stati membri impongono restrizioni sull’applicazione dei tassi d’interesse composti.

- Queste restrizioni ostacolano l’integrazione dei mercati?
- Quale incidenza possono avere queste restrizioni sullo sviluppo di particolari prodotti, quali l’*equity release*?

CNN. Si confronti la risposta al punto 26; ogni metodo, per essere accettato, deve essere sottoposto ad un test finale, che non può essere esclusivamente finanziario (il che è ottimale solo dal punto di vista degli azionisti delle imprese finanziatrici), ma deve essere anche tale da non indurre in modo artificioso bisogni, sollecitati attraverso la creazione di una disponibilità di spesa nell’immediato, che però sottopone la casa a un rischio totale in un tempo futuro non-apprezzabile.

I contratti di mutuo

- (29) L'uniformazione delle condizioni contrattuali, quale è raccomandata dal Forum Group, va considerata nel più ampio contesto dell'iniziativa della Commissione in materia di diritto contrattuale europeo¹³. Si potrebbe giungere all'uniformazione mediante la classica armonizzazione, oppure tramite il cosiddetto 26° regime, il quale potrebbe essere introdotto come strumento giuridico per affiancare le disposizioni nazionali, senza sostituirle, e sarebbe disponibile a titolo opzionale per le parti contraenti. La Commissione ha cominciato ad esaminare i vantaggi dell'idea del 26° regime nel suo recente Libro Verde sulla politica dei servizi finanziari¹⁴.

La Commissione desidera ricevere pareri sui vantaggi dell'uniformazione dei contratti ipotecari, per esempio tramite lo strumento del 26° regime.

CNN. Si osserva preliminarmente che l'espressione "contratti ipotecari" è imprecisa e non permette di comprendere se intenda il credito garantito, o la sola costituzione della garanzia.

Nel merito: il TCE è indifferente, e lascia "del tutto impregiudicato" il regime di proprietà esistente negli Stati membri (art. 295, TCE). L'art. 308, TCE dispone – dove il trattato non abbia previsto i poteri di azione all'uopo richiesti – un particolare procedimento decisionale, quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità. In questa norma si può rinvenire la legittimazione dell'ipotesi di proporre una tecnica di garanzia immobiliare uniformata sul piano transnazionale.

L'ipotesi va tuttavia vagliata alla luce dei principi che regolano i margini di invasività del diritto comunitario nei diritti nazionali. Allo stato in cui si trova oggi la materia dei diritti reali immobiliari, non c'è dubbio che il maggiore impedimento è costituito dal fatto che i diritti civili nazionali, ed in particolare i diritti che hanno ad oggetto beni immobili in quanto porzioni del suolo nazionale soggetto alla gelosa sovranità nazionale, ed i pubblici registri che li conservano, costituiscono valori che integrano la stessa identità nazionale. E' infatti comunemente condiviso che sia intangibile il principio della lex rei sitae (cfr. conclusioni del Forum Group Droit Hypothecaire), unico a rispettare le vie nazionali di sicurezza che ogni ordinamento nazionale pretende per quanto riguarda i diritti reali immobiliari.

Si ritiene perciò che allo stato attuale dell'armonizzazione dei diritti nazionali, non sia accettabile un 26° regime proposto su base unificata; le particolarità irriducibili dei diritti di proprietà immobiliari inducono verso un modello normativo comunitario ispirato, sì, ad una base e a principi comuni, e che quindi imponga un corredo funzionale ed effettuale unico, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione dello stesso rango privilegiato, ma che salvaguardi le peculiarità nazionali quanto a modalità di costituzione, forma e pubblicità, vicende modificative ed estintive.

¹³

COM (2004) 651: Diritto contrattuale europeo e revisione dell'acquis: prospettive per il futuro.

¹⁴

Cfr. nota 3.

Controllo dell'applicazione e mezzi di ricorso

(30) La Commissione è preoccupata per il fatto che i sistemi giudiziari di ricorso di tipo tradizionale possono rivelarsi lunghi e costosi per la maggior parte dei consumatori. A suo parere, per poter ottenere la fiducia dei consumatori, particolarmente in situazioni transfrontaliere, ogni mezzo alternativo di ricorso, quali la mediazione e l'arbitrato, deve essere indipendente ed efficace. La Commissione ha già intrapreso lavori per promuovere l'esercizio della mediazione, proponendo una direttiva sugli aspetti della mediazione nelle questioni civili e commerciali¹⁵.

- La Commissione deve esaminare l'opportunità d'imporre agli Stati membri l'obbligo di rendere disponibili simili mezzi alternativi di ricorso nel settore del credito ipotecario?
- La Commissione desidera ricevere pareri sui mezzi atti a rafforzare la credibilità dei sistemi alternativi di ricorso attualmente disponibili, in particolare nel settore del credito ipotecario.

CNN. Il ricorso a procedure stragiudiziali di soluzione delle controversie, soprattutto nel modello ADR, è certamente da favorire. Ciò che conta per dare a questi modelli alternativi un contenuto di giustizia, è che il procedimento sia condotto sotto la responsabilità di un soggetto veramente indipendente, dotato di formazione tecnica e legale adeguata e che goda di fiducia condivisa.

Ma questa è anche sede opportuna per segnalare come best practice da coltivare, di cogliere - con consapevolezza degli strumenti e degli istituti già esistenti in gran parte dei Paesi membri - che la tutela può attuarsi in modo più efficiente, non in sede contenziosa ex post, ma in via di prevenzione della lite, in sede di formazione del rapporto. Attraverso una attenta procedura nella fase di produzione dei rapporti giuridici, l'interposizione di un soggetto indipendente e fiduciario (TTP) quale è tradizionalmente il notaio, fortemente dotato di conoscenza tecnica e legale, può svolgere un protocollo di sicurezza preventiva (informazione simmetrica, contraddittorio, consapevolezza) all'interno del quale si svolgono liberamente i giochi degli affari, in una logica anti-processuale. Si ricorda che questa forma di "magistratura volontaria non-contenziosa" ex ante, produttrice di plus-valore analogo alle valenze dell'azione del giudice, appartiene all'acquis communautaire (cfr sentenza della Corte di Giustizia delle CE, causa C-260197, Unibank SA/Christensen del 17.6.1999).

Si sottolinea che l'effetto anti-processuale del notaio come TTP comporta in termini economici riduzione dei costi complessivi di sistema

¹⁵

COM (2004) 718 def.: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

III - QUESTIONI LEGALI

Competenza giuridica

- (31) La Convenzione di Roma del 1980, che stabilisce come determinare la competenza giuridica per i contratti, inclusi quelli di credito ipotecario, forma ora oggetto di revisione, perché si vuole trasformarla in un regolamento UE. Secondo la Commissione, nell'ambito di tale revisione sarebbe consigliabile e sensato esaminare tutte le questioni relative alla competenza giuridica, compreso il caso dei contratti di credito ipotecario.
- (32) A tutt'oggi, nel corso della suddetta revisione si sono individuate almeno tre potenziali soluzioni:

- prevedere nel futuro regolamento un regime specifico per determinare la competenza giuridica nel caso dei contratti di credito ipotecario conclusi con consumatori. Un simile regime potrebbe consistere nell'uniformare il diritto applicabile ai contratti di credito ipotecario al diritto che disciplina i contratti nei quali è prevista la garanzia di tipo *collateral*;
- continuare ad assoggettare i contratti di credito ipotecario ai principi generali, il che, secondo il testo attuale della Convenzione di Roma, significherebbe in sostanza che le parti possono decidere liberamente quale diritto si applica al loro contratto, pur sempre nel rispetto - a determinate condizioni - delle norme vincolanti in vigore nello Stato di residenza del consumatore;
- escludere, per i contratti di credito ipotecario conclusi con consumatori, l'applicazione di norme vincolanti di protezione dei consumatori, purché siano rispettate determinate condizioni, per esempio purché la protezione dei consumatori sia di grado elevato a livello UE.

CNN. La prima ipotesi non è accettabile, perché l'allineamento della costituzione della garanzia immobiliare al diritto del contratto di credito che garantisce, comporterebbe l'abbandono del principio immobiliaria reguntur lege loci, che allo stato, come visto supra, par.29, non è percorribile (anche alla luce del principio di sussidiarietà). La terza ipotesi presuppone, a livello UE, una tutela dei consumatori generalizzata ed effettiva, che al momento attuale non è. Basti considerare, con riguardo al settore in esame, la non generalizzata e non soddisfacente applicazione del Codice di Condotta. Pertanto, la seconda ipotesi appare la più corretta, rispetto allo stato attuale dei rapporti fra diritti nazionali, libertà contrattuali e competenze comunitarie.

- (33) Riguardo alla competenza giuridica nel caso del *collateral*, a priori la Commissione non vede il motivo di distaccarsi dal principio ben stabilito, secondo cui si applica il diritto dello Stato nel quale è sito il bene immobiliare.

CNN. Si condivide la conferma del principio della lex rei sitae

Affidabilità dei clienti

- (34) Valutare l'affidabilità del cliente, ossia il rischio che il cliente rappresenta ai fini del credito, è un elemento d'importanza cruciale nelle operazioni di credito ipotecario, che potrebbe consentire di ridurre il rischio finanziario migliorando l'operazione di valutazione dei rischi da parte dei mutuanti. Si tratta di un settore nel quale hanno grandissima importanza le questioni relative alla protezione dei dati.
- (35) Gli Stati membri seguono sistemi diversi per l'alimentazione delle basi di dati relative all'affidabilità ai fini del credito, e pure diversi sono i loro sistemi di accesso a tali basi:

carattere pubblico o privato di tali basi, loro accentramento o decentramento, immissione di dati positivi o negativi (soltanto i casi d'inadempienza).

- (36) Può accadere che gli accordi per lo scambio di dati tra i mutuantici escludano dal mercato determinate persone secondo modalità che possono configurarsi come violazione del diritto UE. Inoltre, le condizioni di accesso possono discriminare, di fatto, i mutuantici stranieri (per esempio, quote di partecipazione o di abbonamento non vantaggiose per mutuantici che non consultano la base di dati con la medesima frequenza dei mutuantici dello Stato in questione, oppure regole di reciprocità che prevedono, come presupposto per l'accesso, che vengano forniti dati pertinenti).

Secondo la medesima impostazione dei crediti ai consumatori, la Commissione ritiene che si debba dare priorità ad assicurare l'accesso transfrontaliero alle basi di dati su base non discriminante. La Commissione desidera ricevere pareri su questo punto.

CNN. Si condivide l'impostazione, sottolineando che i dati raccolti debbono essere relativi a fattori di esclusivo valore patrimoniale-finanziario e funzionali alla sola valutazione della solvibilità del soggetto finanziato, non debbono recare giudizi discrezionali, non debbono riguardare alcun altro elemento personale o familiare, e debbono essere custoditi in modo tale che il soggetto interessato possa averne integrale accesso e visione a costi non-dissuasivi.

Alla luce dell'esperienza italiana, appare necessario che i dati siano conservati per un certo tempo massimo, o che siano soggetti ad updating, o che sia delimitato il periodo temporale di rilievo, per evitare i casi di soggetto che incorre in situazioni problematiche per tempi eccessivi nei quali è "segnalato".

Estimo del bene immobiliare

- (37) L'estimo del bene immobiliare è un punto centrale nell'operazione di credito ipotecario, e il modo in cui si utilizza l'estimo può influire direttamente sulla natura, il finanziamento e le regole prudenziali che si applicheranno al credito. I mutuantici, i consumatori e gli investitori devono avere piena fiducia nelle qualifiche del perito che procede all'estimo e nell'operazione stessa di estimo e devono ritenere accettabile l'importo risultante.
- (38) In materia di estimo, le tradizioni variano tra gli Stati membri: attualmente sono numerosi i sistemi di estimo internazionale¹⁶. Secondo la Commissione, sarebbe opportuno migliorare la comparabilità in materia di estimo, per evitare che una simile varietà, la quale può essere correlata ad autentiche esigenze sui mercati immobiliari interni, inibisca l'attività transfrontaliera di concessione di mutui e di finanziamenti. Ovviamente, si potrebbe giungere a tale miglioramento introducendo un unico standard, ma si potrebbe conseguire il medesimo obiettivo con il coesistere di standard in competizione, ma reciprocamente riconosciuti.

- Quali sono i vantaggi di un unico standard UE al tempo stesso per le operazioni di estimo e per i periti che lo effettuano?
- Quali sono i vantaggi di un'azione della Commissione intesa ad assicurare il riconoscimento reciproco degli standard nazionali di estimo?

CNN. La questione in oggetto non è di competenza del notaio italiano.

¹⁶

Cfr. la nota 28 nella relazione del Forum Group.

E' opportuno che gli atti peritali esprimano valutazioni o dati (anche giuridici ed urbanistici) rientranti nelle conoscenze del perito, se influenti sulla migliore valutazione giuridica dei presupposti tecnici e reali.

Procedure di vendita coatta

- (39) La garanzia (*security*) costituita dal *collateral* è un elemento centrale nelle operazioni di credito ipotecario, come lo è la possibilità di procedere alla *foreclosure* del mutuo, ossia all'azione legale contro il debitore inadempiente per ottenere la sollecitazione della garanzia, per esempio mediante la vendita coatta del bene immobiliare ipotecato.
- (40) Le procedure di vendita coatta variano ampiamente tra gli Stati membri, in termini di durata e di costi. La Commissione fa notare l'interazione di tali procedure con le politiche sociali e degli alloggi condotte dagli Stati membri e constata la complessità delle procedure di vendita coatta, sulle quali incidono vari fattori diversi, come i testi di legge, la procedura civile e le tradizioni giudiziarie degli Stati membri.
- (41) La Commissione si preoccupa che una simile varietà possa avere l'effetto di ostacolare l'attività transfrontaliera e, forse, di rendere più costoso il credito ipotecario. Inoltre, e ciò ha importanza fondamentale, una simile varietà potrebbe avere un'incidenza diretta sulle strutture di finanziamento, in particolare inibendo la raccolta ("pooling") transfrontaliera di *collateral* ipotecario.
- (42) Nondimeno, la Commissione si rende conto che sarà difficile ottenere miglioramenti di rilievo per tutti gli aspetti delle procedure di vendita coatta mediante norme UE vincolanti.

La Commissione sollecita pareri sul seguente metodo graduale di promuovere miglioramenti nelle procedure di vendita coatta: dapprima raccogliere informazioni sul costo e la durata di tali procedure in tutti gli Stati membri e sulla loro efficacia nel tutelare gli interessi di tutte le parti in questione; in un secondo momento, inserire tali informazioni in un "quadro di punteggio" da aggiornare regolarmente e, se ciò si rivelasse inefficace nel lungo periodo, proporre eventualmente misure più energiche.

CNN. Il metodo proposto è certamente condivisibile, con le seguenti precisazioni:

- l'azione dovrebbe tendere a sviluppare forme di esecuzione semplificate ed accelerate, il più possibile uniformate, e dovrebbe approfondire le procedure di esecuzione in via stragiudiziale*
- i procedimenti dovrebbero in ogni caso tener conto del fatto che un'eccessiva rapidità di completamento delle procedure di esecuzione forzata, può avere importanti controindicazioni sul piano sociale, perché potrebbe essere tale da non dare tempo al debitore di recuperare e salvare il bene, anche in situazioni in cui l'avrebbe consentito un tempo ragionevolmente più lungo;*
- in ogni caso, questo aspetto è aggravato nel caso di abitazione di residenza, dove il debitore viene caricato dell'ulteriore problema di dovere abbandonare la propria casa, per cui un sottoprocedimento distinto e con maggiori cautele deve essere riservato a questo oggetto.*

Imposizione fiscale

- (43) La Commissione intende opporsi alle norme nazionali d'imposizione fiscale sulle ipoteche che non sono compatibili con il diritto UE. Nell'Allegato I si descrivono potenziali infrazioni, quali il rifiuto di detrazione fiscale degli interessi versati a finanziatori stranieri

quando sarebbero detraibili ai fini fiscali gli interessi pagati a finanziatori nazionali, o l'imposizione fiscale eccessiva su tali interessi.

La Commissione desidera ricevere informazioni sugli ostacoli fiscali di questo o di altro tipo che si frappongono alla concessione transfrontaliera di credito ipotecario e che possano configurarsi come violazioni delle libertà previste nel diritto UE.

CNN. Si ritiene che il carico fiscale più ridotto possibile sia il migliore volano per favorire l'estensione del credito con vantaggio per la produzione di nuova ricchezza.

Si ritiene che aliquote Iva ridotte sulle competenze dei professionisti coinvolti, o maggiore deducibilità o detraibilità di dette somme, potrebbero fornire ausilio analogo ai rimedi previsti dalla Commissione.

I finanziamenti a medio/lungo termine (oltre i 18 mesi) stipulati all'estero pagano un'imposta di 8 volte superiore a quelli stipulati in Italia (imposta: 0,25%): questa differenza di trattamento fiscale a seconda del luogo di stipula del finanziamento, annulla di fatto la concorrenza transnazionale. Le banche estere per potere concorrere in Italia con le banche italiane devono necessariamente aprire sedi secondarie in Italia e stipulare nel nostro paese. Ciò limita la possibilità di operare sul nostro territorio a poche grandi banche che possono sostenere il costo di apertura di una filiale estera. Questo è un buon esempio di ciò che deve essere eliminato sul piano fiscale per rendere effettivo l'accesso di creditori esteri in Italia, rimuovendo un ostacolo alla parità delle condizioni di concorrenza.

IV – IL COLLATERAL IPOTECARIO

I catasti immobiliari

- (44) I catasti immobiliari registrano e in certa misura determinano i diritti legali di proprietà dei beni immobiliari. È preoccupante che i catasti non sempre riportino accuratamente tutti gli eventuali oneri gravanti su tali diritti. Sapere bene che cosa contengono e come funzionano i catasti, e la facilità di accedere ad essi, sono elementi importantissimi per le attività transfrontaliere di credito ipotecario di ogni tipo (compresi i finanziamenti).
- (45) La Commissione ha già riconosciuto questo fatto finanziando la fase pilota del progetto EULIS¹⁷, ormai concluso, il cui scopo era migliorare la cooperazione tra proprietari e conservatori dei catasti e facilitare l'accesso transfrontaliero ai catasti.
- (46) La Commissione si chiede se continuare a svolgere una funzione attiva di finanziamento in tali iniziative. Dato l'uso che fanno dei catasti i mutuantii e gli investitori, si può presumere che questi abbiano un interesse diretto a contribuire e ad investire in simili iniziative.

Prima di procedere ad altre valutazioni, la Commissione desidera ricevere contributi su tutte tali questioni.

CNN. La rappresentazione del territorio, delle sue appartenenze e delle sue vicende, attraverso catasti e registri immobiliari gestiti sotto la responsabilità della pubblica autorità, è un valore irrinunciabile in ogni società. Questo valore è ulteriormente arricchito rispetto a quelle tecniche di pubblicità immobiliare le cui risultanze siano anche opponibili erga omnes, perché forniscono certezza nella titolarità dei beni e favoriscono quindi la sicurezza nella circolazione.

*Come visto supra, par. 26, i modi con i quali i singoli Paesi organizzano il proprio sistema catastale è ancor oggi intimamente legato alla struttura e alla cultura delle società nazionali, onde non si ritiene che qualsiasi altro modello, compreso i più recenti, solo perché abbia mostrato utilità nel proprio contesto, meriti per questo di essere proposto altrove. Si ribadisce quindi anche in questa sede l'intangibilità del principio *immobilia reguntur lege soli*.*

Al par.45 il presente LV tocca il punto essenziale dell'utilità dei sistemi catastali: come dimostra l'esperienza fornita in materia dagli stati USA, è essenziale per il funzionamento del sistema catastale/immobiliare (la cui utilità consiste nel dare alla collettività rappresentazioni, su cui fare affidamento, della situazione dei beni e dei diritti che su di essi vantano eventuali terzi), che esso sia alimentato con atti che abbiano preventivamente scontato con successo un test di legalità, di titolarità, di esistenza di carichi. Questo può avvenire solo se il compito di iscrivere le vicende giuridiche relative ad immobili viene riservato a giuristi, dotati della competenza legale necessaria a valutare la condizione giuridica di un bene e delle vicende che lo riguardano. Poiché inoltre questo effetto è destinato a riflettersi sull'intera società, detto compito deve essere necessariamente eseguito da istituzioni –statali, o professionali- non di mercato.

¹⁷

Cfr., per altri ragguagli, www.eulis.org.

Si ritiene pertanto che ogni iniziativa diretta a rimettere direttamente nelle mani degli operatori la gestione e l'aggiornamento dei catasti, senza la mediazione di professionisti legali, sia destinata all'insuccesso e alla creazione dell'incertezza, e sia la via attraverso la quale si darebbe accesso a rimedi inevitabili, basati su tecniche di title insurance affidate ad imprese di assicurazione, che solo apparentemente surrogerebbero su base indennitaria la certezza delle situazioni giuridiche, perduta sul piano della legalità catastale.

L'euroipoteka

- (47) L'idea dell'ipoteca europea non è nuova: si tratta del tentativo d'introdurre uno strumento europeo per garantire i mutui sui beni immobiliari, ossia per i *collateral* ipotecari, da utilizzare con flessibilità. Secondo chi lo propone, il suo aspetto centrale - attenuare il nesso ("accessorietà") tra il *collateral* ipotecario ed il credito ipotecario - faciliterebbe il costituirsi e il trasferimento delle ipoteche, esercitando così un influsso positivo sul mercato del credito ipotecario in generale, e sul suo finanziamento in particolare.
- (48) La Commissione è al corrente che i progetti gestiti dai partecipanti al mercato e dagli ambienti accademici miravano a delineare un modello funzionale di euroipoteka in forma di 26° regime¹⁸. La Commissione esaminerà come tali iniziative si propongano di trattare una questione così complessa, che riguarda molti altri settori connessi, quali il diritto in materia di proprietà e il diritto contrattuale.

La Commissione desidera ricevere pareri sulla fattibilità e l'auspicabilità dell'euroipoteka. In ogni caso, per esprimere la propria posizione su tale questione, la Commissione attenderà il risultato delle attuali iniziative.

CNN. Impregiudicata la riserva di più approfondita riflessione sul tema, si ritiene che l'orientamento verso un modello giuridico uniforme di garanzia di un prestito ("Euro-mortgage/Eurohypotec") deve ideare una struttura che ripensi il significato dell'accessorietà (prevalente nei nostri ordinamenti), indirizzandone le caratteristiche verso un modo che si avvicini il più possibile alla non-accessorietà. Questa "ipoteca europea unica" dovrebbe avere la seguente struttura:

- essere costituita anche prima della concessione del prestito (garanzia di credito futuro; ipoteca indipendente da un credito);
- nascere anche con l'iscrizione a favore dello stesso proprietario dell'immobile gravato;
- essere riutilizzabile dopo il completo rimborso del credito attualmente assistito, per garantire un nuovo credito;
- essere destinata anche alla circolazione cartolare, con tratti di fungibilità e trasmissibilità (caratteristiche di "valore mobiliare"), e facile negoziabilità della garanzia;
- essere indipendente dalle sorti del rapporto causale sottostante (astrattezza e letteralità);
- avere attribuita la fede pubblica alle sue risultanze.

-i diritti del titolare dell'ipoteca dovrebbero essere identici, o molto simili, in tutte le giurisdizioni.

¹⁸

Per esempio: "Basic Guidelines for a Eurohypothec"(Orientamenti di base per l'euroipoteka), Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego (Fondazione per il credito ipotecario), Varsavia, maggio 2005.

Sotto questo profilo, sono elementi rilevanti:

-le prescrizioni che regolano la costituzione e l'opponibilità della garanzia ipotecaria

-le diverse durate dell'efficacia della garanzia.

-i diversi ordini di prelazione assicurati nei vari diritti: i diritti di priorità dovrebbero essere gli stessi, con effetti armonizzati, soprattutto per l'eventuale esistenza di garanzie occulte ma opponibili, circa il diritto al pagamento del capitale e degli interessi, da prelevare sul ricavato netto della vendita forzata.

-le differenze a livello di procedure di esecuzione della garanzia ipotecaria, ed in particolare, dell'esecuzione in uno Stato membro, di un titolo esecutivo costituito in altro Stato membro.

Non va taciuto che nell'ordinamento italiano l'introduzione di un istituto con tali caratteristiche solleva delicati problemi di compatibilità sistemica, essendo il nostro, un ordinamento causalista (come anche quello francese, spagnolo, ed altri). Esso è fondato sull'opponibilità reale dell'accessorietà; quindi il problema è di ammettere uno strumento che può provocare la perdita definitiva del bene, e di accettarla, perché è compensata dalla recuperabilità del suo controvalore in denaro, nel caso di escussione impropria. Infatti il proprietario, se perde il bene (ad es. perché esecutato dal terzo), può rivalersi davanti al giudice per il risarcimento dell'equivalente, nei confronti del proprio creditore. Ciò potrebbe essere giudicato sufficiente, in una moderna economia, a perequare gli interessi, perché questa, al di là dei nomi, è una forma di accessorietà, dovuta al fatto che il legame non è completamente estinto (ma il dibattito in Italia oggi non è ad un punto di evoluzione tale, che il Consiglio Naz. del Notariato italiano possa assumere una posizione sufficientemente informata e meditata).

Certamente è fin d'ora punto fondamentale di ogni futura iniziativa, il rispetto del principio della lex rei sitae. Allo stato attuale dell'armonizzazione dei diritti nazionali, non è accettabile un'euroipoteca proposta su un modello completo e unificato dal legislatore comunitario. Le particolarità irriducibili dei diritti di proprietà immobiliari inducono verso una legislazione che:

-proponga un modello ispirato a base e principi comuni nel senso sopra delineato (che quindi imponga un corredo funzionale ed effettuale unico, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione dello stesso rango privilegiato),

-ma che salvaguardi le peculiarità nazionali quanto a modalità di costituzione, forma e pubblicità, vicende circolatorie, modificative ed estintive.

Infatti alla luce del test di sussidiarietà, la scala delle società nazionali è in grado di realizzare il bisogno indotto dall'istituto proposto, senza necessità di passare alla competenza del livello superiore comunitario.

V - FINANZIAMENTO DEL CREDITO IPOTECARIO

- (49) Sui mercati ipotecari UE, sono disponibili numerosi strumenti di finanziamento: strumenti specifici, quali le *covered bonds*, ossia obbligazioni garantite, e le già menzionate *mortgage*

backed securities svolgono un'importante funzione nel contesto paneuropeo ed anche in ambito nazionale (per esempio le *Mortgage Backed Securities* nel Regno Unito, le obbligazioni garantite in Danimarca e le "Pfandbriefe" in Germania).

- (50) Molti, in particolare il Forum Group, ritengono che si potrà conseguire una molto maggiore integrazione dei mercati ipotecari UE con l'emergere di un mercato paneuropeo dei finanziamenti.
- (51) La Commissione tende abbastanza a condividere tale opinione, ma è chiaro che una simile premessa richiede un'analisi più approfondita. Dispositivi paneuropei di finanziamento presentano il potenziale di aumentare il numero di fonti di finanziamento, accrescono la liquidità del mercato e, più in generale, consentono di diversificare i rischi. Una maggiore integrazione dei *mercati secondari* nel finanziamento dei mutui è correlata all'integrazione del *mercato primario*. Un elemento cruciale, che interessa entrambi i settori, è la trasferibilità dei mutui ipotecari.

- La Commissione intende costituire un gruppo di lavoro ad hoc di operatori interessati, perché esamini la necessità e la natura di un'azione sugli aspetti del finanziamento (primario e secondario) del credito ipotecario.
- La Commissione è interessata a valutare in quale misura sia possibile promuovere un mercato paneuropeo del finanziamento ipotecario mediante iniziative gestite dal mercato, riguardanti per esempio standard di documentazione e modelli di definizione da utilizzare nelle attività transfrontaliere di finanziamento.

CNN. Il notariato italiano ritiene che qualunque forma che venga proposta sul mercato del credito ipotecario e nell'esercizio della libertà di iniziativa contrattuale, deve essere in linea di principio salutata con favore come espressione di vitalità imprenditoriale, con l'unica preoccupazione che esse siano attuate con modalità tali da assicurare l'equa informazione e comprensione dei meccanismi e degli effetti giuridici ed economici, e la legalità sostanziale delle transazioni, con particolare attenzione alla parte debole

Si sottolinea che grande importanza in questo settore deve essere attribuita alla cura degli aspetti contrattuali e giuridici, specie nella fase anteriore al perfezionamento dell'assunzione di obbligazioni, e che questa esigenza tanto più sarà acuita quanto più vi sarà impiego di forme telematiche di contrattazione fra persone non presenti, con incremento del bisogno di intermediazione di un terzo fiduciario (TTP).

- (52) Secondo il Forum Group e altre fonti, avranno molto sviluppo i dispositivi di finanziamento dei mutui ipotecari non basati su depositi.

A tale riguardo, la Commissione vorrebbe ricevere pareri sull'eventualità che la concessione di mutui ipotecari debba essere necessariamente di ristretta pertinenza degli istituti di credito oppure se ed a quali condizioni tale attività possa essere svolta da istituti che non accettano depositi o importi rimborsabili e che quindi non rientrano nel campo di applicazione della definizione UE di istituto di credito e, di conseguenza, sono esenti da tutte le pertinenti regole prudenziali.