

## **Osservazioni allo schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva (UE) 2023/2225, del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, (CCD2), in attuazione dell'articolo 4 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Legge di delegazione europea 2024).**

### Sommario

1. La valutazione del merito creditizio (osservazioni sulle proposte di modifica degli artt. 124bis t.u.b., 69 CCII).....	1
1.1. Sovraindebitamento e valutazione del merito di credito: il contesto .....	2
1.2. Il contenuto della valutazione del merito di credito .....	3
1.3. L'utilizzo delle banche dati per la valutazione del merito creditizio.....	4
1.4. Apparato sanzionatorio e rimediale.....	5
2. Remunerazione del personale (articolo 125- <i>undecies</i> ) .....	9
3. Doveri generali di condotta e valutazione di adeguatezza del contratto .....	10
4. Informazioni generali.....	11
5. Inadempimento del consumatore e misure di tolleranza.....	12
6. Pratiche di commercializzazione abbinata e aggregate.....	12

### **1. La valutazione del merito creditizio (osservazioni sulle proposte di modifica degli artt. 124bis t.u.b., 69 CCII)**

Il ricorso al credito al consumo, ed in particolare alla cessione del quinto dello stipendio e della pensione, segnano un fenomeno strutturale che è spesso la causa di numerose situazioni di sovraindebitamento o del loro aggravamento. Il sovraindebitamento, al quale concorrono (in misura determinante) prestiti al consumo, può dipendere da una situazione di incapacità a far fronte ai propri debiti sopravvenuta, conseguente ad un evento imprevisto (malattia, perdita del lavoro, separazione personale) o da una situazione di originaria incapacità a sostenere il debito, consentendo al debitore di conservare un dignitoso livello di vita per sé e per il proprio nucleo familiare.

Il sovraindebitamento originario dipende quasi sempre da una scorretta valutazione del merito di credito del consumatore, particolarmente ricorrente nei contratti di cessione del quinto in ragione delle garanzie del rapporto (la cessione elimina ogni rischio di inadempimento volontario; le coperture assicurative ogni sopravvenienza da morte, infortunio, fallimento del datore di lavoro). La concessione di tali prestiti è spesso fondata sulla valutazione di adeguatezza delle garanzie e sulla solvibilità del datore di lavoro, piuttosto che sulla valutazione del reddito disponibile al consumatore, al netto di tutti i debiti, per poter condurre un dignitoso tenore di vita.

### **1.1. Sovraindebitamento e valutazione del merito di credito: il contesto**

La centralità della verifica del merito di credito quale strumento per prevenire il sovraindebitamento trova conferma nei dati emersi in alcuni studi relativi alle situazioni di difficoltà nel rispettare i debiti, sulla continua crescita del credito al consumo e sul numero di prestiti accesi e rinegoziati dalle persone in difficoltà.

Lo Studio della Commissione UE, Provision of actions to extend the availability and improve the quality of debt-advice services for European households. Funding of debt advice<sup>1</sup> rileva che il numero di famiglie con debiti arretrati sui principali impegni (mutuo o affitto, bollette, acquisto a rate/altri prestiti) nel 2018 poteva essere stimato in Italia in 1.555.548<sup>2</sup>. Incrociando i dati ISTAT e quelli Eurostat le famiglie con debiti arretrati per mutui, prestiti, affitti, bollette e pagamenti rateali (5,3%) possono essere stimate per l'anno 2024 in 1.399.200.

Dallo studio *“Dall'indebitamento al sovraindebitamento: caratteristiche individuali e financial literacy”* realizzato dall'Osservatorio sul Debito Privato in collaborazione con la Facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e promosso dal Comitato EDUFIN emerge che il 24% degli italiani, pari a 12 milioni di persone, è riuscita a pagare regolarmente i propri debiti con rinunce, il 4%, pari a 2 milioni di italiani, è riuscito a pagare i debiti con ritardo, il 2%, pari ad un milione di italiani, non è stato in grado di ripagare in tutto o in parte i propri debiti e si è trovato quindi in una situazione di sovraindebitamento.

Secondo Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2024, p. 17, nel 2022 le famiglie finanziariamente vulnerabili, ovvero con un'incidenza dell'indebitamento verso banche e altri intermediari sul reddito superiore al 30% del reddito e con un reddito equivalente o inferiore al valore mediano, erano l'1,5% del totale (all'incirca quasi 400.000), rappresentando il 7% di quelle indebitate. Tale stima non considera però i debiti di natura non finanziaria e le situazioni di indebitamento delle fasce di popolazione con redditi superiori al valore mediano.

Secondo la Relazione annuale di Banca d'Italia, 30 maggio 2025, p. 179 nel 2024 gli impieghi per contratti di cessione del quinto dello stipendio o della pensione e del credito al consumo sono cresciuti rispettivamente del 9,8 e dell'8,1 per cento. nonostante il costo elevato dei finanziamenti (10,1 per cento a dicembre), di 1,8 punti percentuali più alto di quello medio dell'area dell'euro. Anche nel primo trimestre del 2025 l'espansione del credito al consumo è proseguita, nonostante il deterioramento del clima di fiducia delle famiglie. Dal 2011 al 2024, l'ammontare

---

<sup>1</sup> [https://commission.europa.eu/publications/report-2020-2021-project-european-commission-debt-advice\\_en#:~:text=Debt%2DAdvice%20is%20a%20very,advice%20is%20not%20very%20developed](https://commission.europa.eu/publications/report-2020-2021-project-european-commission-debt-advice_en#:~:text=Debt%2DAdvice%20is%20a%20very,advice%20is%20not%20very%20developed)

<sup>2</sup> Tale stima si fonda sui dati Eurostat Arrears (mortgage or rent, utility bills or hire purchase) from 2003 onwards [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_md5/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_md5/default/table?lang=en) che mettono in evidenza la percentuale delle famiglie con debiti arretrati per i principali impegni (mutuo o affitto, bollette o acquisto a rate).

dei prestiti erogati tramite cessione del quinto dello stipendio o della pensione è quasi raddoppiato, passando da 118,9 miliardi a oltre 171,1 con un incremento del 43,8%.

Dallo studio *“Dall’indebitamento al sovraindebitamento: caratteristiche individuali e financial literacy”*, cit emerge che tra le persone indebitate il 25% (6,3 milioni di persone) dichiarano di avere tra tre e cinque finanziamenti attivi contemporaneamente, il 4% (circa un milione) ha addirittura più di cinque prestiti in corso.

L’espansione del credito al consumo non è giustificata dall’andamento dell’inflazione e soprattutto dal PIL, quale possibile sottostante di sostenibilità dell’indebitamento privato, che tra il 2017 e il 2024 è rimasto stagnante con una crescita in sette anni del 7,4%. L’incremento del credito al consumo non trova nemmeno giustificazione nell’andamento dei salari e si inserisce in un contesto di progressivo incremento della povertà assoluta (al 2017 4,9 milioni, al 2025 sono 5,7 milioni, ad esempio).

Per un corretto recepimento della CCD2 è quindi necessaria una accurata regolamentazione della verifica del merito di credito, con la previsione di specifiche sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive quale deterrente a comportamenti opportunistici e pratiche irresponsabili che possono determinare o aggravare situazioni di sovraindebitamento.

## **1.2. Il contenuto della valutazione del merito di credito**

L’unica disposizione del ns. ordinamento che dettaglia il contenuto della valutazione del merito di credito, individuando una soglia precisa di reddito disponibile al di sotto della quale non è consentita la concessione del credito, è l’art. 68, terzo comma, CCII. La verifica del merito creditizio deve avvenire *“in relazione al (...) reddito disponibile, dedotto l’importo necessario a mantenere un dignitoso tenore di vita”*. Si precisa che *“a tal fine si ritiene idonea una quantificazione non inferiore all’ammontare dell’assegno sociale moltiplicato per un parametro corrispondente al numero dei componenti il nucleo familiare della scala di equivalenza dell’ISEE di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2013, n. 159”*.

L’art. 68, terzo comma, CCII risponde proprio alla finalità di prevenire il sovraindebitamento esplicitata sia nella direttiva (considerando 54<sup>3</sup> e art. 18 par 1: *“Tale valutazione è effettuata nell’interesse del consumatore, per evitare pratiche irresponsabili in materia di concessioni di prestiti e sovraindebitamento,*

---

<sup>3</sup> Considerando 54: *“Tale valutazione del merito creditizio dovrebbe essere proporzionata e avvenire nell’interesse del consumatore, per evitare pratiche irresponsabili in materia di concessioni di prestiti e sovraindebitamento, e dovrebbe tener conto di tutti i fattori necessari e pertinenti che potrebbero influenzare la capacità del consumatore di rimborsare il credito”*.

*e tiene adeguatamente conto dei fattori pertinenti ai fini della verifica delle prospettive di adempimento da parte del consumatore degli obblighi stabiliti dal contratto di credito”)), sia all’art. 124-bis, primo comma.*

Tale criterio dovrebbe essere sempre posto a fondamento della valutazione del merito di credito congiuntamente alle caratteristiche del finanziamento quali la durata del finanziamento, le sue modalità di rimborso; alla forma tecnica di finanziamento; il costo economico dell’operazione.

Proponiamo di esplicitare che la valutazione del merito di credito debba essere effettuata in conformità all’art. 68 CCII per assicurare maggiore coerenza all’intero sistema, anche considerato che la soglia minima rapportata all’assegno sociale è diretta alla tutela dei valori costituzionali quali, in primis, il divieto di esercitare attività d’impresa “in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla dignità umana” sancito dall’art. 41 Cost. Proprio l’utilità sociale e la dignità umana sono le prime vittime del sovraindebitamento conseguente alla scorretta valutazione del merito di credito che la CCD2 vuole evitare.

### **1.3. L’utilizzo delle banche dati per la valutazione del merito creditizio**

Lo schema di decreto, in continuità con quanto avvenuto in sede di recepimento della CCD, prevede che i creditori consultino le banche dati solo ove necessario (art. 124bis comma 1bis: “Tali informazioni sono ottenute da pertinenti fonti interne o esterne, incluso il consumatore stesso e, ove necessario, sulla base della consultazione di una banca dati pertinente e sono opportunamente verificate”).

Si ritiene opportuno eliminare l’inciso “ove necessario” in quanto la consultazione di una banca data al fine di verificare gli impegni finanziari del consumatore è senz’altro sempre necessaria per una sana e prudente gestione della banca e per verificare le informazioni fornite dal consumatore, dovere specificamente previsto dalla direttiva e dall’art. 124-bis t.u.b. Non si vede del resto come un intermediario possa verificare il reddito disponibile del consumatore senza avere una mappatura certa e specifica dell’ammontare degli impegni in essere verso il sistema finanziario, indispensabile per verificare se il reddito disponibile consente un regolare adempimento al contratto.

### **1.4 Trattamenti automatizzati**

In caso di trattamenti automatizzati l’art. 124-bis c. 2-bis, lett. c) prevede il diritto del consumatore di “chiedere un riesame della valutazione del merito creditizio e della decisione relativa alla concessione del credito da parte del finanziatore”.

Pare opportuno precisare che la nuova valutazione deve essere fatta con l’intervento umano in modo da evitare ogni rischio derivante dalla contraria interpretazione che consentisse un riesame automatizzato.

La Direttiva e l'art. 124-bis t.u.b. prevedono molto opportunamente che la valutazione del merito di credito non possa comportare il trattamento di dati sensibili o appresi da *social network*.

Anche in considerazione della prospettiva di una ulteriore diffusione di sistemi automatizzati di *credit scoring* basati sull'intelligenza artificiale, è necessario prevedere (anche con delega alla Banca d'Italia) l'adozione delle misure necessarie per assicurare che i trattamenti automatizzati rispettino il divieto di trattare dati sensibili e di attingere ogni informazione dai *social network*, prevedendo che il finanziatore assicuri e possa dimostrare il concreto rispetto di tali divieti. In caso di impossibilità di fornire tale prova deve essere precluso il ricorso a quello specifico sistema automatizzato.

#### **1.4. Apparato sanzionatorio e rimediale**

L'art. 44 della Direttiva prevede che “*Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive*”.

L'art. 4 lett. i) della legge delega demanda, in attuazione dell'articolo 44 della direttiva (UE) 2023/2225, di valutare le opportune modifiche alla disciplina delle sanzioni di cui ai titoli VI -bis e VIII del citato testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in modo da prevedere sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle violazioni degli obblighi derivanti dalla direttiva (UE) 2023/2225”.

Già le direttive 2008/48 e 2014/17 imponevano agli Stati membri di prevedere sanzioni “efficaci, proporzionate e dissuasive”. La Corte di Giustizia ha precisato che in caso mancata o scorretta valutazione del merito di credito, le sanzioni devono essere rilevabili d'ufficio dal giudice e devono intervenire sul rapporto di credito per “privare i contravventori dei vantaggi economici derivanti dalle infrazioni che essi hanno commesso”<sup>4</sup>; possono consistere nella nullità del contratto<sup>5</sup> a condizione che l'effettività e la capacità dissuasiva di tale rimedio non siano mitigate dalla previsione di interessi sostitutivi maggiorati o dall'introduzione di decadenze per far valere la nullità<sup>6</sup>.

Le norme interne di attuazione di tali direttive (artt. 124-bis t.u.b per il credito ai consumatori e con l'art. 120-undecies per il credito immobiliare<sup>7</sup>) non prevedono specifiche sanzioni civilistiche idonee ad incidere sul contratto di credito.

---

<sup>4</sup> CGUE, 5 marzo 2020, C-679/18, punto 38; v. anche CGUE, 10 giugno 2021, C- 303/20, par. 32.

<sup>5</sup> Cfr. CGUE 9 novembre 2016, C-42/15, EU:C:2016:842, punti da 69 a 71.

<sup>6</sup> CGUE, 27 marzo 2014, C-565/12, EU:C:2014:190, punti 52 e 53.

<sup>7</sup> Art. 120-undecies t.u.b.: “*Prima della conclusione del contratto di credito, il finanziatore svolge una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore,*

La valutazione del merito di credito è regolata anche dal codice della crisi per le procedure di composizione della crisi. L'art. 68, terzo comma CCII, con riferimento al piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore prevede che "l'OCC debba valutare se il finanziatore abbia tenuto conto del merito creditizio del debitore. L'art. 69, secondo comma, per il piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore, prevede che *"il creditore che ha colpevolmente determinato la situazione di indebitamento o il suo aggravamento o che ha violato i principi di cui all'art. 124 bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385, non può presentare opposizione o reclamo in sede di omologa per contestare la convenienza della proposta"*<sup>8</sup>.

Il disegno di decreto delegato non interviene, nonostante la delega, sulle sanzioni in caso di violazione del dovere di valutare il merito di credito, anzi segna un ingiustificato ed incomprensibile arretramento delle tutele del consumatore rispetto alla disciplina oggi vigente con riguardo ad un dovere di condotta di ordine pubblico economico di primario rilievo. La corretta valutazione del merito di credito, come precisato all'art. 124-bis, primo comma, è infatti ad evitare il sovraindebitamento del consumatore. **Si ritiene necessario eliminare il richiamo alla "sana e prudente gestione" che, oltre a non essere esplicitato dall'art. 18 della Direttiva, porta con sé il grave rischio di letture strumentali della normativa incentrate non sulla sostenibilità dell'operazione, quanto piuttosto con l'interesse soggettivo del finanziatore a spuntare il massimo lucro possibile.**

Lo schema di decreto legislativo all'art. 69 CCII, secondo comma, propone infatti di eliminare il riferimento alla violazione del merito di credito (il creditore *"che ha violato i principi di cui all'articolo 124-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385"*) dal quale deriva la decadenza dal diritto di proporre *"opposizione o reclamo in sede di omologa per contestare la convenienza della proposta"*. La modifica comporterebbe l'applicazione di tale sanzione solo qualora il consumatore provi che il finanziatore ha *"colpevolmente determinato la situazione di indebitamento o il suo aggravamento"*. Tale modifica è del tutto inopportuna in quanto permette al creditore di non subire alcuna sanzione qualora non sia fornita la prova diabolica di un comportamento colposo ed il nesso causale con la situazione di sovraindebitamento o il suo aggravamento.

Nel documento per la consultazione pubblica si precisa che *"La lettera m) dell'articolo 4, Legge di delegazione europea, delega il Governo ad apportare tutte le modificazioni, integrazioni e abrogazioni alla normativa vigente necessarie ad assicurare la corretta applicazione della CCD2 nel nell'ordinamento nazionale. A tal fine sono proposti i seguenti interventi:*

---

*tenendo conto dei fattori pertinenti per verificare le prospettive di adempimento da parte del consumatore degli obblighi stabiliti dal contratto di credito. La valutazione del merito creditizio e' effettuata sulla base delle informazioni sulla situazione economica e finanziaria del consumatore necessarie, sufficienti e proporzionate e opportunamente verificate"*.

<sup>8</sup> Analoga disposizione è dettata per il concordato minore all'art. 80, quarto comma.

*modifiche al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 con particolare riferimento all'articolo 69 recante la disciplina delle condizioni soggettive per l'accesso agli accordi di ristrutturazione dei debiti del consumatore”.*

L'illustrazione della modifica non pare conferente in quanto non è ravvisabile alcun collegamento tra la modifica dell'art. 69 CCII e l'attuazione della CCD2, la quale, in linea con quelle precedenti e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, impone agli Stati membri di introdurre specifiche sanzioni “*effettive, proporzionate e dissuasive*”. La modifica dell'art. 69 CCII non persegue tali finalità annacquando ulteriormente l'unica, per altro insufficiente, sanzione prevista dal nostro ordinamento. **Si richiede pertanto di eliminare la modifica all'art. 69 CCII.**

È invece necessario alzare il livello di tutela del consumatore e dei finanziatori responsabili i quali, avendo concesso correttamente credito al consumatore, non possono essere sottoposti al medesimo trattamento di quelli irresponsabili che hanno determinato, o contribuito a determinare, il sovraindebitamento.

Qualora la violazione del dovere di valutare il merito creditizio dovesse determinare il sovraindebitamento, è necessario chiarire che nelle procedure di composizione della crisi il creditore irresponsabile può essere postergato rispetto a tutti gli altri creditori che abbiano correttamente effettuato tale valutazione. La classe dei creditori irresponsabili che hanno colpevolmente causato il sovraindebitamento dovrebbe poter fare valere le proprie ragioni solo sulla eventuale quota residua del reddito disponibile, per 3 anni fino all'ottenimento dell'esdebitazione, una volta assicurato il mantenimento del debitore e il pagamento degli altri creditori responsabili che non hanno determinato il sovraindebitamento.

Le attuali disposizioni del codice della crisi, anche qualora non modificate come previsto nello schema di d.lgs, non paiono di per sé sufficienti a configurare un adeguato apparato rimediabile. Si tratta infatti di rimedi azionabili solo *ex post*, svincolati dal semplice inadempimento, che richiedono il verificarsi di una situazione di sovraindebitamento e l'accesso ad una procedura di composizione della crisi che potrebbe essere soggetta ad ostacoli giuridici, ad esempio per l'assenza dei requisiti di ammissibilità, per i costi richiesti per l'avvio delle procedure che portano spesso il debitore a desistere, o ancora cognitivi, in quanto la maggior parte dei debitori non conosce gli strumenti di composizione della crisi da sovraindebitamento. Si consideri infatti che il numero delle domande di avvio delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento è contenuto e sconta un elevato tasso di abbandono da parte del debitore o di archiviazione da

parte dell'OCC<sup>9</sup>, con la conseguenza che le sanzioni predisposte dal codice della crisi non possono che riguardare un numero limitato dei prestiti irresponsabilmente erogati.

La previsione di un vero e proprio dovere di astensione in caso di valutazione negativa del merito creditizio (cfr. art. 124-bis, comma 1-*quater*: “*il finanziatore eroga il credito al consumatore solo quando i risultati della valutazione del merito creditizio indicano che gli obblighi derivanti dal contratto di credito saranno verosimilmente adempiuti secondo le modalità prescritte dal medesimo contratto, tenendo conto dei fattori pertinenti di cui al comma 1*”), impone la previsione di una coerente e adeguata sanzione civilistica. Come precisato dalla Corte di Giustizia, la sanzione deve privare i contravventori di ogni vantaggio economico derivante dal contratto (interessi, commissioni e spese). La necessità che la sanzione incida sul piano civilistico è oggi imposta dalla precisazione (presente nella direttiva e nello schema di decreto legislativo) che la valutazione del merito di credito è diretta ad evitare pratiche irresponsabili nella concessione del credito che possano determinare il sovraindebitamento.

La necessità di prevedere specifiche sanzioni a tutela del consumatore non può essere soddisfatta con la previsione di una sanzione amministrativa quale quella introdotta all'art. 144.

L'adempimento al dovere di astensione dalla concessione di un prestito a soggetti privi dell'idoneo merito di credito evita infatti un incremento del debito per capitale spese ed interessi che il consumatore deve invece sostenere qualora sia concluso il contratto

La sanzione civilistica che può meglio rispondere a tale finalità è la nullità delle clausole che prevedono ogni remunerazione del prestito e delle garanzie personali o reali rilasciate, con espressa facoltà per il debitore di restituire il capitale ricevuto con l'originario piano di ammortamento, eliminato ogni interesse, commissione o spesa. Si tratta di soluzione ritenuta proporzionale dalla Corte di Giustizia, già prevista in altri ordinamenti europei<sup>10</sup> e dall'art. 1815 c.c. che prevede la gratuità del prestito usurario.

---

<sup>9</sup> Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, 2021*, nel corso del 2021 risultano presentate agli OCC 4.785 domande di cui 864 per l'accordo di composizione, 1984 per il piano del consumatore e 1937 istanze di liquidazione del patrimonio. Oltre il 50% degli Accordi e dei piani del consumatore e si definisce con la rinuncia da parte del debitore a continuare l'iter dell'istanza o con la chiusura d'ufficio da parte dell'OCC.

<sup>10</sup> In Francia l'art. L 341-2 del *Code de la Consommation* prevede che in caso di violazione del dovere di valutare il merito creditizio non siano dovuti interessi o siano dovuti nella misura stabilita dal giudice (“*Le prêteur qui n'a pas respecté les obligations fixées aux articles L. 312-14 et L. 312-16 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge*”).

## 2. Remunerazione del personale (articolo 125-undecies)

L'art. 125-undecies prevede che *“I finanziatori remunerano il personale e, se del caso, gli intermediari del credito in modo da assicurare il rispetto degli obblighi previsti ai sensi del presente capo”*.

La bozza di decreto legislativo non pare recepire correttamente l'art. 32, par. 3 e 4, della **Direttiva**: *“Gli Stati membri provvedono affinché, nello stabilire e applicare le politiche remunerative per il personale responsabile della valutazione del merito creditizio, i creditori rispettino i seguenti principi in maniera e misura appropriata alle loro dimensioni, alla loro organizzazione interna e alla natura, portata e complessità delle loro attività:*

*a) la politica remunerativa promuove ed è coerente con una gestione sana ed efficace del rischio e **non incoraggia un'assunzione di rischi superiore al livello di rischio tollerato del creditore**;*

*b) la politica remunerativa è in linea con la strategia aziendale, gli obiettivi, i valori e gli interessi a lungo termine del creditore e comprende misure volte a evitare conflitti di interesse, in particolare facendo in modo che la remunerazione **non dipenda dal numero o dalla percentuale di domande di credito accolte**.*

Il par. 4 prevede che *“Gli Stati membri provvedono affinché, quando i creditori o gli intermediari del credito forniscono servizi di consulenza, la struttura remunerativa del personale interessato non ne pregiudichi la capacità di agire nel migliore interesse del consumatore **e non dipenda dagli obiettivi di vendita**. Al fine di conseguire tale obiettivo, gli Stati membri possono anche vietare le commissioni pagate dal creditore all'intermediario del credito”*.

Le previsioni sopra riportate non sono in alcun modo recepite nel nostro ordinamento che richiede una norma primaria che precisi che la politica remunerativa del personale degli intermediari non possa dipendere dagli obiettivi di vendita e dal numero di contratti conclusi, non incoraggiando l'assunzione di rischi eccessivi. Tali politiche remunerative creano infatti incentivi con ricadute di breve termine potenzialmente contrarie agli interessi della banca e del cliente. L'unica disposizione opzionale riguarda il divieto di *“commissioni pagate dal creditore all'intermediario del credito”* ma non gli ulteriori divieti imposti dalla Direttiva

Si ritiene necessario prevedere che, per il personale addetto alla valutazione del merito di credito, l'intermediario deve adottare una politica della remunerazione che non incoraggi un'assunzione di rischi superiore al livello di rischio tollerato dal creditore e che non dipenda dal numero o dalla percentuale di domande di credito accolte.

Per i servizi di consulenza è invece necessario prevedere che la remunerazione del personale non dipenda dagli obiettivi di vendita e sia in ogni caso idonea a realizzare gli interessi del consumatore.

### **3. Doveri generali di condotta e valutazione di adeguatezza del contratto**

L'art. 122-bis prevede che *“Il finanziatore e l'intermediario del credito si comportano con diligenza, correttezza e trasparenza, tenendo conto dei diritti e degli interessi dei consumatori”*.

L'art. 32, par. 1, della direttiva precisa che tali doveri si applicano a tutte le attività della filiera del credito dalla confezione dei prodotti all'esecuzione del contratto: a) la messa a punto di prodotti di credito; b) la pubblicità di prodotti di credito in conformità degli articoli 7 e 8; c) la concessione del credito, l'intermediazione del credito o l'agevolazione della concessione del credito; d) la prestazione di servizi di consulenza; e) la prestazione di servizi accessori ai consumatori; f) l'esecuzione di un contratto di credito.

La stessa disposizione precisa che la concessione del credito e i servizi di consulenza (lett. c e d) *“si basano sulle informazioni circa la situazione del consumatore e su ogni bisogno particolare che questi abbia comunicato e su ipotesi ragionevoli circa i rischi cui è esposta la situazione del consumatore per l'intera durata del contratto di credito”*.

Si ritengono opportune alcune modifiche per assicurare un elevato livello di tutela ai consumatori.

Innanzitutto la previsione per cui gli intermediari debbano operare *“tenendo conto dei diritti e degli interessi dei consumatori”*, è ambigua e potrebbe essere sostituita da una formulazione più chiara ed incisiva quale quella, per molti aspetti vicina, prevista dall'art. 21, lett. a) t.u.f. ai sensi del quale i soggetti abilitati devono *“servire al meglio l'interesse dei clienti e per l'integrità dei mercati”*, ovvero operare nell'interesse del cliente, come trova conferma nel secondo comma dell'art. 32, par. 1 della CCD2 che prevede che i creditori e gli intermediari debbano considerare *“ogni bisogno particolare”* comunicato dal consumatore.

La bozza dell'art. 124, quinto comma, precisa che *“Prima della conclusione del contratto di credito, il finanziatore o l'intermediario del credito forniscono al consumatore chiarimenti adeguati sui contratti di credito ed eventuali servizi accessori, in modo che questi possa valutare se il contratto di credito e i servizi accessori proposti siano adatti alle sue esigenze e alla sua situazione finanziaria”*.

Si ritiene fondamentale che la valutazione di adeguatezza del contratto sia svolta dal finanziatore e non dal consumatore non solo in considerazione della difficoltà di apprendere e ponderare i rischi di natura finanziaria e della situazione di particolare debolezza e vulnerabilità nella quale possono trovarsi i consumatori che richiedano un prestito per soddisfare proprie esigenze, spesso, primarie, ma anche e soprattutto in ragione della necessaria professionalità del finanziatore.

L'obbligo di operare tenendo conto degli interessi dei clienti non sembra compatibile con un ruolo passivo del creditore che domandi al consumatore la valutazione di adeguatezza del contratto. Ai sensi dell'art. 32, par. 1, secondo comma della Direttiva spetta infatti al creditore la valutazione di "ogni bisogno particolare" comunicato dal consumatore. Si ritiene quindi preferibile prevedere che *il finanziatore o l'intermediario del credito forniscono al consumatore chiarimenti adeguati sui contratti di credito ed eventuali servizi accessori, valutando se il contratto di credito e i servizi accessori proposti siano adatti alle sue esigenze e alla sua situazione finanziaria*".

È poi necessario precisare che i doveri generali di condotta (tra i quali proprio quello di operare nell'interesse del cliente) devono riguardare tutte le attività dalla messa a punto dei prodotti all'esecuzione del contratto.

#### **4. Informazioni generali**

L'art. 123-bis (Informazioni generali) prevede che *"Il finanziatore o l'intermediario del credito mette a disposizione dei consumatori, in qualsiasi momento, informazioni generali chiare e comprensibili relative ai contratti di credito disponibili, su supporto cartaceo o altro supporto durevole. Presso le proprie dipendenze, il finanziatore o l'intermediario del credito mette a disposizione dei consumatori le informazioni generali almeno su supporto cartaceo"*.

Il **considerando 35 della CCD2** precisa che *"La pubblicità tende a concentrarsi in particolare su uno o più prodotti, mentre invece i consumatori dovrebbero poter decidere sulla base della conoscenza di tutta la gamma dei prodotti di credito offerti. A tale proposito le informazioni generali svolgono un ruolo importante, in quanto mettono il consumatore a conoscenza dell'ampia gamma di prodotti e servizi offerti e delle loro principali caratteristiche. **I consumatori dovrebbero pertanto avere la possibilità di accedere in qualsiasi momento alle informazioni generali sui prodotti di credito disponibili.** Ciò non dovrebbe pregiudicare l'obbligo di fornire ai consumatori informazioni precontrattuali personalizzate"*.

La CCD2 impone quindi che le informazioni generali siano accessibili ai consumatori in ogni momento. Solo così può essere tutelata l'esigenza di un'ampia conoscenza dei prodotti disponibili sul mercato per consentire una comparazione ed una scelta nel miglior interesse del consumatore.

In un contesto nel quale la maggior parte degli intermediari e dei consumatori operano tramite *web bank* è necessario che le informazioni generali e le condizioni contrattuali di tutti i prodotti siano pubblicate anche sul sito internet dell'intermediario in modo da consentire a tutti i consumatori un facile accesso per operare una comparazione tra le diverse offerte.

## 5. Inadempimento del consumatore e misure di tolleranza

L'art. 125-*decies* (Inadempimento del consumatore) prevede che *“Il finanziatore adotta procedure per gestire i rapporti con i consumatori in difficoltà nei pagamenti al fine di esercitare, ove opportuno, un ragionevole grado di tolleranza prima dell'avvio di procedimenti esecutivi. La Banca d'Italia adotta disposizioni di attuazione del presente comma, con particolare riguardo agli obblighi informativi e di correttezza del finanziatore, nonché ai casi di eventuale stato di bisogno o di particolare debolezza del consumatore, nonché alle misure adottabili dal finanziatore, che comprendono la modifica delle condizioni del contratto di credito”*.

La previsione delle misure di tolleranza indicate all'art. 35 della Direttiva non è certamente discrezionale e non deve essere lasciata a valutazioni del finanziatore. La previsione di misure di tolleranza discrezionali renderebbe la Direttiva inutile. Un obbligo di mettere a disposizione dei consumatori opportune misure di tolleranza è desumibile dallo stesso art. 35 par. 1 che precisando che *“i creditori non sono tenuti a offrire più volte misure di tolleranza ai consumatori, salvo in casi giustificati”*, lascia intendere che quantomeno una prima offerta di rinegoziare il contratto rientri sempre tra i doveri del finanziatore

E in questo senso pare anche da leggersi il terzo comma dell'art. 35, par. 1 della Direttiva che precisa che mentre le misure di tolleranza *“possono comprendere”*, quindi con un margine di discrezionalità, il rifinanziamento integrale o parziale”, *“comprendono”*, quindi obbligatoriamente ed in ogni caso la modifica delle condizioni contrattuali indicate alla lett. b).

L'espressione *“misure adottabili”* appare ambigua in quanto non precisa se Banca d'Italia possa prevedere solo misure facoltative o anche vincolanti per il finanziatore. Per consentire una più efficace gestione delle situazioni di sovraindebitamento si ritiene necessario prevedere la delega a Banca d'Italia per individuare le misure che il finanziatore è tenuto ad adottare, che comprendono le modifiche delle condizioni del contratto di credito previste all'art. 35, par. 1, comma 3, lett. b) della Direttiva. Per eliminare ogni dubbio sul dovere dell'intermediario di adottare adeguate misure di tolleranza, è necessario eliminare l'inciso (*“ove opportuno”*) presente all'art. 125-*decies* dello Schema.

## 6. Pratiche di commercializzazione abbinata e aggregate

Lo schema di decreto legislativo interviene sull'art. 120-*quinquies* d.lgs 7 settembre 2005, n. 209 prevedendo la non applicabilità della regola generale che impone l'offerta separata di prodotti assicurativi per i contratti di credito ai consumatori previsti all'art. 121, comma 1, lett. c) t.u.b.

L'art. 14, par. 3 della Direttiva prevede che qualora gli Stati membri consentano ai creditori di richiedere al consumatore la sottoscrizione di una pertinente polizza assicurativa *“provvedono affinché il creditore sia tenuto ad accettare la polizza”*

*assicurativa di un fornitore diverso dal suo fornitore preferito qualora detta polizza fornisca un livello di copertura equivalente a quello della polizza proposta dal creditore, senza modificare le condizioni del credito offerto al consumatore”.* La Direttiva impone quindi che qualora il finanziatore richieda la sottoscrizione di una polizza assicurativa debba sempre proporre separatamente il solo contratto di credito senza modificarne le condizioni, dovendo accettare una polizza equivalente offerta da altro assicuratore.

L’art. 28 d.l. 1/2012 prevede che “**i finanziatori**, se condizionano l'erogazione del mutuo immobiliare o, **tenendo conto delle considerazioni di proporzionalità**, del credito al consumo alla stipula di un contratto di assicurazione, ovvero qualora l'offerta di un contratto di assicurazione sia connessa o accessoria all'erogazione del mutuo o del credito, sono tenuti ad accettare, senza variare le condizioni offerte per l'erogazione del mutuo immobiliare o del credito al consumo, la polizza che il cliente presenterà o reperirà sul mercato”.

La modifica dell’art. 120-*quinquies* d.lgs 7 settembre 2005, n. 209, proposta con lo Schema di decreto legislativo deve essere eliminata in quanto contraria alla Direttiva e all’art. 28 d.l. 1/2012 come rivisto dallo stesso Schema di decreto legislativo.

L’art. 14 par. 3 della Direttiva prevede che “*Gli Stati membri possono consentire ai creditori di richiedere al consumatore la sottoscrizione di una pertinente polizza assicurativa collegata al contratto di credito, tenendo conto delle considerazioni di proporzionalità*”.

Si ritiene quindi necessario precisare che la vendita di polizze assicurative abbinate al credito è possibile solo qualora la copertura sia **pertinente** e quindi collegata con i rischi del contratto di credito e **proporzionale ai medesimi rischi** (pare questa la preferibile lettura dell’espressione “considerazioni di proporzionalità” presente nella Direttiva). Si ritiene necessario modificare l’art. 28 d.l. 1/2012 prevedendo il divieto di commercializzazione di polizze non pertinenti al contratto o non proporzionate, fattispecie che integrano in sé gli estremi della pratica commerciale scorretta.

Pare infine opportuno precisare, come affermato dalla Corte di Cassazione (da ultimo Cass., 29 maggio 2025, n. 15114), l’irrelevanza della natura facoltativa o obbligatoria della polizza assicurativa per la determinazione del TAEG e per la valutazione dell’usura.