



*Comitato economico e sociale europeo*

**INT/496**  
**Accesso al credito:**  
**fenomeni abusivi**

Bruxelles, 28 aprile 2010

**PARERE**

del Comitato economico e sociale europeo  
sul tema

**Accesso al credito per i consumatori e le famiglie: fenomeni abusivi**  
(parere d'iniziativa)

\_\_\_\_\_  
Relatore: **CAMPLI**  
\_\_\_\_\_

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Accesso al credito per i consumatori e le famiglie: fenomeni abusivi.*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 75 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

\*

\* \*

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

- 1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera strategica la creazione di un quadro regolamentare unitario, trasparente e completo in materia di accesso al credito.
- 1.2 Il CESE domanda alla Commissione europea di studiare il miglior modo per eliminare le lacune del quadro regolamentare attuale, con particolare riferimento ai prodotti di credito offerti, alle pratiche di pubblicità ingannevole, alla trasparenza di condizioni, agli intermediari di credito, alle asimmetrie di informazione e alla alfabetizzazione finanziaria delle parti in causa.
- 1.3 Il CESE invita gli Stati membri ad istituire l'Autorità di vigilanza sulle pratiche commerciali sleali con competenze specifiche nel campo del credito.
- 1.4 Il CESE raccomanda l'estensione del Sistema rapido d'allerta europeo (RAPEX) all'immissione in commercio, sul mercato finanziario e creditizio europeo, di prodotti finanziari e creditizi tossici.
- 1.5 Il CESE invita la Commissione europea e gli Stati membri ad analizzare in modo più approfondito i fenomeni delle pratiche illegali e/o criminali nel campo del credito, con particolare riferimento alle pratiche predatorie ed usuraie e ad iniziative specifiche nello Spazio europeo della giustizia.
- 1.6 Il CESE raccomanda la definizione di una disciplina specifica europea comprensiva dei vari tipi di intermediari di credito che ne individui: definizioni, requisiti e obblighi di

comportamento, a prescindere dal prodotto collocato e dalla natura principale o cancellare dell'attività creditizia svolta.

- 1.7 Il CESE raccomanda una disciplina specifica per la supervisione di attività, pratiche e comportamenti di coloro che affiancano l'attività di intermediazione ad altre attività di natura diversa, come i *dealers* commerciali.
- 1.8 Il CESE chiede che i requisiti di registrazione dei diversi intermediari finanziari e creditizi in una rete europea di registri nazionali siano definiti in base a standard di operatività europei di professionalità, prudenzialità ed eticità, comprese regole comunitarie di radiazione di soggetti con comportamenti lesivi del consumatore, con pratiche abusive o illegali.
- 1.9 Il CESE ritiene importante che si studi la possibilità di estendere, con opportune modifiche ed adeguamenti, ai prodotti finanziari e creditizi la disciplina comunitaria in materia di responsabilità, prevista dalla direttiva 85/374/CEE e successive modifiche.
- 1.10 Il CESE raccomanda l'introduzione nel mercato europeo di gamme appropriate di prodotti di credito "certificati" o "standardizzati", a completamento dell'offerta già esistente, al fine di promuovere una maggiore trasparenza e una virtuosa concorrenza sia tra le pratiche e sia tra i prodotti dell'offerta creditizia al consumo.
- 1.11 Il CESE ritiene indispensabile una campagna europea d'informazione e formazione dei consumatori, delle loro associazioni e dei professionisti che li assistono, sui diritti acquisiti dai consumatori in tema di credito e servizi finanziari ed un potenziamento delle reti europee relative ai meccanismi giurisdizionali ed extra-giudiziali di soluzione delle controversie (*Alternative Dispute Resolution - ADR*)<sup>1</sup>.
- 1.12 Il CESE considera importante la creazione e promozione, d'intesa con le autorità pubbliche, di reti della società civile per lo studio, l'assistenza e la vigilanza delle situazioni di esclusione sociale e di povertà associate al credito e al sovraindebitamento.
- 1.13 Il CESE raccomanda, in particolare l'introduzione di procedure comuni, a livello europeo, per il trattamento delle situazioni di sovraindebitamento, sulle cui basi devono anche essere attivate azioni pubbliche di assistenza e/o di soccorso delle persone.
- 1.14 Il CESE raccomanda uno studio ufficiale condotto dalla Commissione per verificare la possibilità e le modalità d'introduzione di disposizioni europee complete sull'usura e approfondire principi ed elementi di base comuni, utili per la fissazione di una forchetta europea di tassi entro la quale si possa configurare una situazione di usura.

---

<sup>1</sup> Sistema FIN-NET (*Financial Dispute Resolution Network*).

- 1.15 Il CESE raccomanda l'introduzione di procedure comuni per la promozione di sistemi nazionali di lotta all'usura, coordinati sulla base di un quadro normativo europeo.
- 1.16 Il CESE chiede che le emissioni di carte di credito siano sottoposte a stretta regolamentazione comunitaria per evitare comportamenti predatori e incentivanti il sovraindebitamento, rendendo obbligatori accordi tra possessore e fornitore di carte di credito, sui limiti di affidamento.
- 1.17 La regolamentazione comunitaria deve assicurare una protezione completa e trasparente, in tutta la UE, dell'uso dei dati forniti dal cliente, specie nei rapporti via Internet.
- 1.18 Il CESE, considerando strategiche l'informazione e l'educazione dei consumatori, anche con forme e pratiche educative a partire dalla scolarizzazione di base, raccomanda la promozione e il sostegno di iniziative della società civile in materia d'informazione, trasparente e comprensibile.
- 1.19 Il CESE raccomanda, infine, di anticipare la data di verifica della efficacia della direttiva 2008/48/CE (la cui prima volta è prevista entro il 12 giugno 2013) e di accorciare i periodi di verifica da cinque a tre anni.

## 2. **Introduzione**

- 2.1 Di fronte alla crisi finanziaria mondiale, l'attenzione si è concentrata in primis su come restituire stabilità e liquidità ai mercati finanziari e successivamente su come rafforzarne la stabilità e rinnovarne l'architettura regolamentare, per evitare nel futuro nuovi fallimenti del mercato.
- 2.2 Mentre quella azione prosegue e deve essere intensificata, il CESE è convinto che si debba dedicare ora tutte le energie all'obiettivo di ricreare la fiducia dei cittadini europei nel sistema finanziario e la loro tranquillità verso le varie forme di accesso al credito.
- 2.3 La crisi finanziaria ha, infatti, prodotto una conseguente crisi economica che ora sta generando rilevanti perdite di lavoro, di attività economiche e di redditi individuali e familiari.
- 2.4 In questo contesto si verifica un aumento dell'area della *esclusione sociale e finanziaria* e dell'area della *povertà*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>

Cfr. *Second joint assessment by the SPC and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*- SPC/2009/11/13 FINAL; *Eurobarometer survey on poverty and social exclusion - 2010, European Year for Combating Poverty and Social Exclusion*; *Commission Communication - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* su <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

- 2.5 Il credito è uno strumento importante per i consumatori e per le famiglie che permette loro di affrontare spese indispensabili per una normale ed ordinata esistenza. In tal senso, l'accesso al credito, a costi ragionevoli, è uno strumento fondamentale per l'inclusione sociale.
- 2.6 Tuttavia, il credito non deve essere considerato né promosso come un sostituto o un complemento dei redditi di consumatori e famiglie.
- 2.7 La più grande sfida della politica economica, fiscale e sociale è quella d'assicurare l'accesso responsabile al credito, senza creare una situazione di dipendenza.
- 2.8 Per il raggiungimento di tale obiettivo è necessario un quadro normativo finalizzato ad evitare attività irresponsabili di erogazione di prestiti e di assunzione di prestiti; e contrastare tutte le forme di informazione asimmetrica tra prestatori e consumatori.

### 3. **Oggetto del parere**

- 3.1 Il presente parere verte sulle situazioni abusive nel quadro dell'offerta di credito, così come sulle situazioni illegali che si presentano ai consumatori e contribuiscono all'ampliamento delle situazioni di esclusione sociale e di povertà. Non tratta questioni specifiche che sono state oggetto di altri pareri del CESE.
- 3.2 Il parere, pertanto, intende esaminare il quadro normativo attuale per identificare le lacune esistenti che permettono il verificarsi di situazioni abusive e per suggerire alle autorità pubbliche europee e nazionali possibili soluzioni. Il presente parere, inoltre, non vuole sottrarsi anche ad un primo esame dei fenomeni illegali, che al momento esulano da tale quadro normativo; sono fenomeni non molto conosciuti e difficili da risolvere, contigui e spesso conseguenti ai fenomeni abusivi. Il parere vuole, infine, indicare i possibili ruoli della società civile nella soluzione dei problemi identificati.
- 3.3 Recentemente la Commissione, in una pubblica audizione<sup>3</sup> ha affermato: "La crisi finanziaria ha mostrato i danni che pratiche irresponsabili di concessione e assunzione di prestiti possono avere su consumatori e istituti di credito, sul sistema finanziario e sull'economia in generale; siamo determinati ad imparare dai possibili errori per assicurare che le attività di concessione ed assunzione di prestiti avvenga in modo responsabile (MCCREEVY, commissario per il Mercato interno)". Nella stessa occasione la Commissione ha precisato: "È nostro dovere aprire gli occhi sui meccanismi viziosi che hanno generato le attività irresponsabili di prestito ed assunzione di prestiti che stanno danneggiando finanziariamente un gran numero di nostri cittadini" (M. KUNEVA, commissaria per la Tutela dei consumatori).
- 3.4 Lo scopo ultimo del parere è, pertanto, anche quello di dare un contributo al miglioramento del funzionamento del mercato unico, valutando quali soluzioni siano proponibili a livello

---

<sup>3</sup> Audizione pubblica su: *Responsible lending & borrowing*, Bruxelles, 3 settembre 2009.

comunitario e quali potrebbero essere date a livello degli Stati membri, ma sempre nell'ambito di un quadro comune. Il CESE ritiene, infatti, che a problemi di dimensione sovranazionale, le risposte debbano essere date a tale livello, per evitare frammentazioni del mercato unico.

#### 4. **Il quadro regolamentare attuale: lacune e prospettive d'azione**

- 4.1 Per quanto attiene ai contratti di credito al consumo, il principale atto legislativo a livello europeo è rappresentato dalla direttiva 2008/48/CE (CCD). La direttiva CCD è una regolamentazione d'armonizzazione massimale: vale a dire che gli Stati membri non possono mantenere o introdurre regolamentazioni nazionali divergenti anche se fossero più protettive dei loro consumatori. La direttiva stabilisce il quadro generale dei diritti dei consumatori nel campo del credito al consumo, ma non si applica al credito ipotecario.
- 4.2 A complemento di tale quadro, la direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori, stabilisce un quadro generale di definizione e sanzione delle pratiche commerciali sleali. Per quanto concerne i "servizi finanziari", essa rappresenta una regolamentazione d'armonizzazione minima, che permette agli Stati membri l'introduzione di regole più restrittive o più rigorose di protezione dei loro consumatori.
- 4.3 Quanto al credito ipotecario, non esiste una regolamentazione europea; le normative nazionali variano in funzione delle diverse culture e dei differenti mercati interni. Esiste, tuttavia, un Codice europeo di buone prassi sulle informazioni pre-contrattuali da fornire ai consumatori e un modulo standard d'informazione al consumatore (ESIS). Questo Codice è tuttavia solo uno strumento volontario e di applicazione molto limitata.
- 4.4 Il CESE riconosce che le regole attuali consentono una gamma di soluzioni possibili per far fronte a condotte abusive nella prestazione di credito. Tuttavia, esistono ancora lacune importanti da eliminare a livello europeo; ed esiste ancora molto lavoro da fare da parte delle autorità nazionali ed europee, anche a livello della implementazione e dei regimi sanzionatori.
- 4.5 Il CESE rileva, peraltro, che la crisi finanziaria ha raggiunto livelli così elevati anche a causa delle pressioni commerciali cui sono stati sottoposti i lavoratori del settore creditizio e finanziario. Il raggiungimento di obiettivi di vendita sempre più elevati, indipendentemente dalla rispondenza dei prodotti al profilo del consumatore, hanno portato a diffondere la metastasi dei prodotti tossici sia nei portafogli delle imprese, sia dei consumatori e, in alcuni casi, degli enti municipali.
- 4.6 Il CESE ritiene che tale fenomeno si è verificato anche a causa dei sistemi di incentivazione e di *bonus* per i *top manager* che hanno visto in alcuni casi crescere i loro emolumenti in misura esagerata. Si è, infatti, arrivati ad un rapporto di 1 a 400 tra salario annuo di un dipendente e quello di un CEO di una delle grandi istituzioni finanziarie. Nonostante tutti gli impegni e le solenni dichiarazioni fatte dai capi di Stato e di governo dell'UE, il CESE constata che ancora non si sono viste misure efficaci e concrete su tali problematiche.

- 4.7 Innanzitutto, nel quadro normativo attuale, relativo ai contratti di credito, non esiste alcun obbligo di adeguamento dell'offerta ai bisogni dei consumatori. La direttiva 2008/48/CE (art. 8) stabilisce opportunamente l'obbligo di valutare la solvibilità del consumatore. Al suo articolo 5, paragrafo 6, essa stabilisce che i creditori forniscano al consumatore chiarimenti adeguati per permettergli di valutare se il contratto di credito proposto sia adatto alle sue esigenze, eventualmente illustrando le informazioni precontrattuali, le caratteristiche essenziali dei prodotti proposti e gli effetti specifici che possono avere sul consumatore, concedendo inoltre agli Stati membri un certo margine nell'applicazione pratica di tali disposizioni, ma non contiene regole sull'adeguamento del prodotto ai bisogni.
- 4.8 Tale assenza di regole ha permesso delle situazioni abusive dove i prodotti offerti ai consumatori sono, talvolta, inadatti alle necessità. Tale è il caso di offerte di un solo tipo di credito o di offerte indiscriminate di carte di credito/debito per gli acquisti di prodotti in taluni grandi magazzini (*dealers* commerciali).
- 4.9 Il CESE a tale proposito sottolinea l'esigenza di tenere nettamente separata l'offerta di carta di credito da quella relativa ai prodotti commerciali o alle pratiche incentivanti a loro connesse.
- 4.10 Per quanto attiene alle informazioni pubblicitarie si rileva che nella regolamentazione attuale mentre sono presenti gli obblighi relativi alle informazioni di base necessarie per l'assunzione di contratti di credito (direttiva 2008/48/CE art. 4 e ss.) risultano assenti specifici obblighi relativi alle pratiche ingannevoli e aggressive o comunque tali da indurre all'indebitamento<sup>4</sup>.
- 4.11 Il CESE è consapevole che in un'economia di mercato, spetterebbe al mercato trovare l'equilibrio quantitativo e qualitativo tra l'offerta e la domanda. Ma, quando si verificano fallimenti del mercato nel trovare soluzioni appropriate, devono intervenire i poteri pubblici, che hanno la responsabilità di assicurare risposte adeguate ai bisogni sociali.
- 4.12 Il CESE considera che una risposta possibile possa essere l'introduzione nel mercato europeo di gamme appropriate di prodotti di credito "certificati" o "standardizzati". Tali prodotti possono completare l'offerta già esistente. In tal modo i consumatori avrebbero la possibilità di meglio identificare un prodotto più conveniente e adatto alle proprie necessità<sup>5</sup>.
- 4.13 Il CESE considera, quindi, necessario che la Commissione approfondisca le basi giuridiche e procedurali per introdurre maggiore trasparenza sul mercato europeo con prodotti di credito "certificati" o "standardizzati" e per mettere in atto un Sistema rapido d'allerta europeo, per

---

<sup>4</sup> Una buona definizione di "Azione ingannevole" (art. 6) o "aggressiva" (art. 8) è presente, invece, nella direttiva 2005/29/CE, con riferimento alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori.

<sup>5</sup> A tale proposito si vedano: ISO 22222 (*Personal financial planning* - 2005); UNI-ISO (Pianificazione finanziaria, economica e patrimoniale personale - 2008); AENOR - UNE 165001 (Etica. *Requisitos de los productos financieros socialmente responsables* - 2009); cfr. anche ECO/266 - Prodotti finanziari socialmente responsabili.

monitorare l'immissione sul mercato finanziario e creditizio europeo di prodotti finanziari e creditizi tossici.

- 4.14 Da un altro punto di vista, sarebbe importante approfondire la responsabilità dei fornitori di credito in modo da limitare i prodotti inadeguati ai bisogni dei consumatori. A tal fine si ritiene necessaria l'introduzione, a livello europeo, di procedure comuni per il trattamento delle situazioni di sovraindebitamento, a seguito delle quali devono essere attivate anche azioni di assistenza e/o di soccorso delle persone ridotte in situazioni di sovraindebitamento anche a causa di pratiche abusive messe in atto dai prestatori.
- 4.15 Un'altra situazione che non è coperta dalla legislazione europea è quella dell'usura. In taluni Stati membri (Spagna, Francia, Italia, Portogallo) l'usura è oggetto di regolamentazione; ma non è così in tutti i paesi.
- 4.16 Studi recenti<sup>6</sup>, inoltre, dimostrano che la regolamentazione dell'usura può avere effetti positivi nella lotta all'esclusione sociale e alla povertà, così come nella lotta a pratiche abusive.
- 4.17 Il CESE ritiene che uno studio ufficiale dovrebbe essere condotto dalla Commissione per verificare la possibilità e le modalità d'introduzione di disposizioni europee complete sull'usura. In particolare il CESE ritiene che sia opportuno approfondire la determinazione di principi ed elementi di base comuni, utili per la fissazione di una forchetta europea di tassi, nel cui ambito si possa configurare una situazione di usura.
- 4.18 Al fine di rafforzare e valorizzare esperienze pluriennali realizzate in alcuni Stati membri, il CESE considera utile predisporre un quadro normativo europeo per la promozione di sistemi nazionali di lotta all'usura e di assistenza alle persone usurate.
- 4.19 Il CESE rileva che la maggior parte delle situazioni abusive nel campo del credito si verifica nelle relazioni tra intermediari (di credito) e consumatori.
- 4.20 A tale proposito, il PE ha chiesto<sup>7</sup> un quadro comunitario per chiarire e armonizzare le responsabilità e gli obblighi degli intermediari del credito, sulla base del principio "stessa attività, stessi rischi, stesse regole", per garantire la protezione dei consumatori ed evitare pratiche di vendita poco trasparenti e forme di pubblicità scorrette, che danneggiano in particolare i gruppi più vulnerabili e meno informati di consumatori. Il CESE condivide tale prospettiva e ritiene che essa contribuirebbe a ripulire il mercato dell'offerta e a combattere con maggior vigore gli abusi, l'intermediazione di credito irresponsabile e l'intermediazione criminale dei "*loans shark*".

---

<sup>6</sup> Cfr. *Usura* - Rapporto finale dell'Osservatorio socioeconomico sulla criminalità, CNEL - Roma 2008.

<sup>7</sup> Risoluzione PE del 5 giugno 2008 - Indagine settoriale riguardante l'attività bancaria al dettaglio.



- 4.21 Il CESE ritiene che l'istituzione del registro degli intermediari creditizi - con criteri vincolanti per l'iscrizione, il controllo affidato ad organismi costituiti da associazioni professionali delle banche, degli intermediari/mediatori finanziari e delle associazioni dei consumatori sotto la supervisione delle autorità di vigilanza e l'indicazione delle cause di sospensione, cancellazione, radiazione e di responsabilità solidale in caso di danni accertati in sede penale - possa assicurare trasparenza, affidabilità e professionalità.
- 4.22 Fenomeni quali: il credito via SMS diretto ai giovani, i crediti "facili" per telefono, i crediti di anticipo sui redditi o l'offerta indiscriminata di carte di credito/debito sono lo scenario di fondo per pratiche abusive. Esse devono essere contrastate con tutti i mezzi. Per tali situazioni, la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali offre diverse possibili soluzioni per i problemi concernenti l'offerta irresponsabile di credito, che potrebbero essere adattate ed adottate anche nella regolamentazione relativa ai contratti di credito per i consumatori.
- 4.22.1 Il CESE chiede che le società finanziarie che emettono carte di credito siano sottoposte a stretta regolamentazione (offerte promozionali, massimali di indebitamento globale, età del possessore potenziale, trasparenza estratti conto) per evitare comportamenti predatori e incentivanti il sovraindebitamento.
- 4.22.2 I limiti di credito delle carte di credito, in particolare, dovrebbero essere fissati in accordo con il possessore. Qualsiasi ulteriore aumento di tali limiti dovrebbe intervenire solo dopo esplicito accordo tra possessore e fornitore di carta di credito.
- 4.23 Ma, per essere efficace, la legislazione deve essere applicata in modo più stringente<sup>8</sup>. Il CESE, considerando la nuova situazione creatasi a seguito della crisi finanziaria mondiale, rileva l'esigenza di anticipare la data di verifica della efficacia della direttiva 2008/48/CE (la cui prima volta è prevista entro il 12 giugno 2013) e di accorciare i periodi di verifica da cinque a tre anni. Nel campo delle pratiche commerciali sleali dell'offerta di credito, in particolare, il CESE ritiene importante la istituzione, a livello di Stati membri, di autorità di controllo del mercato, con competenze e risorse tecniche adeguate e specifiche nel campo del credito.
- 4.23.1 In particolare il CESE chiede un quadro regolamentare rafforzato per assicurare una protezione completa e trasparente nell'utilizzo dei dati forniti dal cliente, specie di quelli attivati via Internet e posta elettronica.
- 4.24 Il CESE ritiene opportuno valutare per il credito ipotecario, l'opzione di estendere, pur con le cautele espresse nei propri precedenti pareri in materia<sup>9</sup>, l'ambito di applicazione obbligatoria, agli intermediari del credito ipotecario, dell'ESIS (Prospetto informativo europeo

---

<sup>8</sup> Gli Stati membri devono conformarsi alla regolamentazione comunitaria anteriormente al 12 giugno 2010.

<sup>9</sup> GU C 27 del 3.2.2009, pag. 18 e GU C 65 del 17.3.2006, pag. 13.

standardizzato) e delle indicazioni sui tassi di interesse come nella direttiva sul credito al consumo; ciò ai fini di una maggiore integrazione del mercato del credito ipotecario europeo e di una tutela globale di consumatori e famiglie.

- 4.25 Per quanto riguarda le consulenze in materia di credito al consumo, il CESE incoraggia il sostegno alle organizzazioni della società civile, specie di consumatori, per lo sviluppo delle attività di consulenza che permetterebbe a coloro che accedono al credito, di avere una opinione obiettiva, trasparente e professionale sull'adeguatezza alle loro specifiche esigenze dei prodotti offerti.
- 4.26 Il CESE sottolinea che l'attività di consulente di credito dovrebbe essere regolamentata per assicurare, soprattutto, un elevato livello di trasparenza e di indipendenza sia dai prestatori e sia dagli intermediari.
- 4.27 Per far fronte a tutti questi problemi, il CESE considera che sia necessario un quadro regolamentare unitario, armonico ed omogeneo, a livello dell'Unione europea, con i principi e le regole applicabili per tutti i prodotti di credito.

## 5. **Pratiche abusive e/o illegali nel campo del credito**

5.1 Il CESE ritiene che vadano affrontati in parallelo i problemi di quel vasto mondo che si nasconde dietro società fittizie di intermediazione e servizi finanziari e che si concretizza in pratiche predatorie e usuraie, associate a pratiche criminali relative a tassi di interesse e a forme di estorsione. Senza la pretesa di essere esaustivi né completi, si fa riferimento ai casi di:

- prestiti irregolari a consumatori e famiglie in stato di difficoltà che hanno sorpassato la soglia di tollerabilità dell'indebitamento,
- prestiti finalizzati a depredare il cliente, propri delle organizzazioni criminali, come l'usura.

5.2 Il ricorso al credito irregolare può rivestire varie forme:

- anticipazioni di denaro o altra utilità in forme "non registrate", lucrando il più possibile sulle possibilità di liquidità del singolo e prolungando la durata di tali anticipazioni il più possibile,
- finanziamenti in forma irregolare dove le condizioni di profittabilità del prestatore si desumono dal non rispetto dei codici deontologici, dall'applicazione di clausole vessatorie, dalla non trasparenza delle condizioni e nell'avvio di un gioco al rialzo incentrato sulla pressione per le garanzie richieste,
- prestito che si configura tipicamente come esercizio abusivo di attività parabancaria,
- prestito manifestamente a usura nelle varie modalità criminali e nei particolari contesti.

- 5.3 Il CESE è del parere che il potenziale di crescita delle situazioni di credito irregolare è basato sul fatto che molte famiglie e consumatori sono in situazione d'esclusione dal mercato del credito regolare; anche a causa della prestazione di credito irresponsabile che li ha portati in situazioni di dipendenza e di estrema vulnerabilità.
- 5.4 Il CESE riconosce che i problemi legati ai bassi redditi delle famiglie e alle diverse forme di spinta al consumo - che sono, tra le altre cause, alla base della fragilità che porta consumatori e famiglie verso pratiche di prestito illegali e verso mercati paralleli del denaro - non possono essere risolti unicamente attraverso una regolamentazione nel campo del credito.
- 5.5 D'altronde, le pratiche abusive e/o illegali nel campo del credito rivestono molto spesso un carattere penale e dovrebbero dunque essere regolate da specifiche iniziative in campo penale di Spazio europeo della giustizia e applicate dall'autorità di polizia. La piena esecutività in tutta l'Unione di sentenze nazionali concernenti sequestri di beni di origine di usura e di estorsione criminale, potrebbe dare un contributo significativo alla lotta contro tali fenomeni<sup>10</sup>.
- 5.6 Il CESE rileva che non vi sono dati sufficienti su tale materia relativi a tutti i territori dell'Unione, per una conoscenza del fenomeno a livello europeo in tutti i suoi aspetti qualitativi/quantitativi e suggerisce, pertanto, alla Commissione di analizzare insieme con gli Stati membri tali situazioni, in dettaglio e su basi di comparabilità.

## 6. **Ruolo della società civile**

- 6.1 La società civile, in modo particolare le associazioni di consumatori ed anche le organizzazioni caritatevoli, ha un importante ruolo da svolgere nell'identificazione, nello studio e nella vigilanza sui problemi legati alle pratiche abusive e/o illegali di concessione di crediti a consumatori e famiglie.
- 6.2 Il CESE considera, pertanto, importante la creazione o la promozione di reti della società civile, d'intesa con le autorità pubbliche, per lo studio, l'assistenza e la vigilanza delle situazioni d'esclusione sociale e di povertà associate al credito e al sovraindebitamento. Tali reti hanno un ruolo essenziale di scambio di informazioni e di buone prassi, anche integrate con il sistema armonizzato dei reclami<sup>11</sup>.
- 6.3 Il CESE nota che esistono già delle buone prassi in questa materia, quale il "credito sociale accompagnato" o la rete europea d'inclusione finanziaria "EFIN", e che tali buone prassi devono essere stimolate e riprodotte in tutta l'Unione.

---

<sup>10</sup> "Di fronte a fenomeni ormai globali, i governi e le istituzioni possono anche continuare a far finta di non vedere o a pensare a risposte limitate alle dimensioni nazionali. Ma se soltanto si prendesse atto dell'impulso dato alla ricerca dei latitanti con l'istituzione del "Mandato di cattura europeo", si perseguirebbe con coerenza e rapidamente la strada della definizione di una strumentazione investigativa e giuridica comune e di un diritto penale minimo condiviso da tutti gli Stati membri, a partire dal risarcimento del reato di associazione mafiosa" (cfr. F. Forgione, *Mafia export*, 2009, Milano).

<sup>11</sup> Cfr. COM(2009) 346 def. e parere CESE 97/2010 del 20 gennaio 2010.

- 6.4 Il CESE considera l'informazione e l'educazione dei consumatori, anche con forme e pratiche educative a partire dalla scolarizzazione di base, un campo d'eccellenza per le iniziative degli Stati membri e della società civile<sup>12</sup>. Queste sono azioni importanti per sviluppare una alfabetizzazione finanziaria a livello europeo in tutta l'Unione.
- 6.5 Il CESE considera importante stimolare e sviluppare queste attività ma sottolinea che l'informazione sui prodotti è un dovere dei fornitori di credito e l'educazione un dovere delle autorità pubbliche. Inoltre, il CESE considera che le iniziative della società civile in materia d'informazione trasparente e comprensibile e di educazione saranno efficaci se sono a completamento di un quadro regolamentare unitario e omnicomprensivo.
- 6.6 Nell'audizione pubblica organizzata a Bruxelles dal CESE il 28 gennaio 2010, con qualificati rappresentanti della società civile a livello nazionale ed europeo, è stata sottolineata la necessità di porre il fenomeno delle pratiche abusive e/o illegali sotto il controllo europeo sia dal punto di vista regolamentare e dell'assistenza alle vittime, che delle politiche educative, formative ed informative di tutte le parti in causa.
- 6.7 Al fine di stimolare un'economia sociale di mercato in campo creditizio, il CESE considera importante la creazione e lo sviluppo delle imprese dell'economia sociale, quali le cooperative<sup>13</sup>. Le autorità pubbliche hanno anche la responsabilità d'appoggiare e promuovere la creazione e il funzionamento di questi tipi d'impresa<sup>14</sup>.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo

Mario SEPI

---

---

<sup>12</sup> UNI (Proposta di norma per la educazione finanziaria del cittadino - Requisiti del servizio), gennaio 2010.

<sup>13</sup> Cfr. *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*, OIL 2009.

<sup>14</sup> Cfr. GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22.