

PARERI

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali

(2011/C 377/02)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 16,

vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 7 e 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ⁽¹⁾,visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati ⁽²⁾, in particolare l'articolo 28, paragrafo 2,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE

1. INTRODUZIONE

1. Il 31 marzo 2011 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali (in prosieguo «la proposta»).

1.1. Consultazione del GEPD

2. La proposta è stata inviata dalla Commissione al GEPD il 31 marzo 2011. Il GEPD considera questa comunicazione una richiesta di informazione delle istituzioni e degli organismi comunitari, secondo quanto previsto dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001 del 18 dicembre 2000 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati [in appresso «regolamento (CE) n. 45/2001»]. In precedenza ⁽³⁾, prima dell'adozione della proposta, la Commissione aveva dato al GEPD la

possibilità di esprimere osservazioni informali. Il GEPD accoglie con favore l'apertura del processo, che ha contribuito a migliorare il testo dal punto di vista della protezione dei dati in una fase iniziale. Alcune di tali osservazioni sono state prese in considerazione nella proposta. Il GEPD è favorevole a un riferimento esplicito alla presente consultazione nel preambolo della proposta.

1.2. Contesto generale

3. La proposta definisce la concessione responsabile come l'attenzione mostrata da creditori e intermediari del credito nel prestare somme di denaro che i consumatori possano sostenere e nel soddisfare le loro esigenze e condizioni. Il concetto di accensione responsabile di mutui implica per i consumatori la necessità di fornire informazioni pertinenti, complete e accurate sulla loro situazione finanziaria e li esorta ad adottare decisioni informate e sostenibili.
4. La proposta elenca diversi fattori che dettano la decisione di concedere un determinato credito ipotecario, la scelta del prodotto da parte del mutuatario e la capacità del mutuatario di rimborsare il prestito. Tra questi figurano la situazione economica, le asimmetrie informative, i conflitti di interessi, le lacune e le incoerenze normative, nonché altri fattori quali la cultura finanziaria del mutuatario e le strutture di finanziamento del credito ipotecario. Nell'ottica della proposta, il comportamento irresponsabile di alcuni operatori del mercato è all'origine della crisi finanziaria; pertanto, la questione della concessione e dell'accensione irresponsabile dei mutui deve essere affrontata dall'iniziativa legislativa per evitare il ripetersi della crisi finanziaria.
5. La proposta introduce dunque requisiti prudenziali e di vigilanza per gli istituti di credito, nonché obblighi e diritti per i mutuatari, allo scopo di stabilire un chiaro quadro giuridico volto a preservare il mercato del credito ipotecario dell'UE dagli effetti deleteri subiti nel corso della crisi finanziaria.

1.3. Nesso con il regime di protezione dei dati dell'UE

6. La proposta riguarda un ristretto numero di attività rilevanti nel quadro del regime di protezione dei dati dell'UE. Tali attività si riferiscono principalmente alla consultazione dei creditori e degli intermediari del credito della cosiddetta

⁽¹⁾ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31, (in appresso «direttiva 95/46/CE»).

⁽²⁾ GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

⁽³⁾ Nel dicembre 2010.

«banca dati relativa ai crediti», con l'intento di valutare il merito di credito dei consumatori, nonché alla divulgazione di informazioni da parte dei consumatori ai creditori o agli intermediari del credito.

7. Il GEPD constata con soddisfazione l'inserimento di importanti riferimenti alle norme pertinenti sulla tutela dei dati personali nel testo attuale della proposta; tuttavia, gradirebbe sottolineare l'esigenza di alcuni chiarimenti. Da un lato, la proposta non dovrebbe introdurre disposizioni troppo dettagliate circa il rispetto dei principi di protezione dei dati, garantito dall'applicabilità delle normative nazionali di recepimento della direttiva 95/46/CE a qualsiasi operazione di trattamento dei dati. D'altro lato, il GEPD suggerisce alcuni miglioramenti del testo allo scopo di chiarirlo ed evitare l'affidamento alla legislazione delegata dei criteri che determinano i diritti di accesso alla banca dati relativa ai crediti.

2. ANALISI DELLA PROPOSTA

2.1. Riferimento alla direttiva 95/46/CE e obbligo di valutazione del merito di credito del consumatore

Considerando 30

8. Il GEPD è lieto di osservare che la proposta ha introdotto il riferimento alla direttiva 95/46/CE nel preambolo al testo della direttiva. Il considerando 30 introduce l'applicazione generale della direttiva 95/46/CE alle attività di trattamento dei dati svolte nel contesto della valutazione del merito di credito del consumatore.
9. Tuttavia, per tener conto del fatto che le operazioni di trattamento dei dati devono essere effettuate conformemente alle normative di recepimento e che le varie normative nazionali di recepimento della direttiva costituiscono i riferimenti adeguati, la proposta potrebbe introdurre un articolo di portata generale come quello riportato di seguito: «I trattamenti di dati personali effettuati ai sensi della presente direttiva devono essere conformi alle pertinenti normative nazionali di recepimento della direttiva 95/46/CE». L'introduzione di un simile articolo comporterebbe l'eliminazione dei riferimenti specifici alla direttiva nell'articolo 15, paragrafo 3, e nell'articolo 16, paragrafo 4.

Articolo 14

10. L'articolo 14 della proposta introduce per i creditori l'obbligo di procedere a una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore. Questa valutazione dovrebbe basarsi su determinati criteri quali reddito, risparmi, debiti e altri impegni finanziari del consumatore. Tale obbligo potrebbe causare effetti notevoli sulla riservatezza dei soggetti che accedono al credito, dal momento che il tipo e la quantità di informazioni cui il creditore può accedere sono potenzialmente molto ampi. Pertanto, il GEPD accoglie con favore l'introduzione di precisazioni all'interno del testo per quanto riguarda la limitazione della ricerca del creditore alle informazioni «necessarie» ottenute dal creditore. In termini generali, l'articolo stabilisce la possibilità di ottenere tali informazioni solo attraverso «fonti interne o esterne pertinenti». Il GEPD è favorevole al riferimento esplicito ai principi di necessità e proporzionalità sanciti dall'articolo 6 della direttiva 95/46/CE; ciononostante sug-

gerisce di specificare in modo più dettagliato, per quanto possibile, le fonti da cui è possibile ricevere informazioni.

2.2. Consultazione della banca dati relativa ai crediti

11. La banca dati relativa ai crediti viene citata in primo luogo nel considerando 27, dove la sua utilità viene evidenziata nel quadro della valutazione del merito di credito e per l'intera durata del prestito. Il considerando precisa inoltre che, a norma della direttiva 95/46/CE, i consumatori debbono essere informati sulla consultazione della banca dati, oltre ad avere il diritto di accesso, rettifica, cancellazione o blocco dei dati contenuti in tale banca dati. L'articolo 14 introduce obblighi specifici per il creditore concernenti l'eventuale rifiuto della richiesta di credito, in particolare qualora legato alla consultazione della «banca dati relativa ai crediti».
12. Disposizioni più generali che stabiliscono i criteri di «accesso alle banche dati» sono contenute nell'articolo 16, che presenta una formulazione molto generica («Ciascuno Stato membro garantisce a tutti i creditori l'accesso non discriminatorio alle banche dati utilizzate nello Stato membro in questione per valutare il merito creditizio e per verificare che i consumatori rispettino gli obblighi di credito [...]»). Il testo non specifica se le banche dati devono essere realizzate in modo specifico per consentire i controlli sul merito creditizio, né stabilisce la persona responsabile delle banche dati, il tipo di informazioni eventualmente contenute in esse, le implicazioni della «verifica» relativa al rispetto degli obblighi da parte dei consumatori, ecc. Il GEPD comprende il fatto che le banche dati relative ai crediti presentino diverse strutture e siano contemplate nei quadri giuridici di diversi Stati membri. Il Garante, inoltre, considera che una piena armonizzazione dei criteri summenzionati trascenderebbe l'ambito di applicazione della direttiva. Lo scopo della proposta, però, consisterebbe nell'introdurre condizioni di accesso armonizzate alle banche dati per far sì che un creditore del Belgio, ad esempio, possa accedere alla storia dei crediti di un consumatore italiano (benché la banca dati belga e quella italiana possano differire tra loro) alle stesse condizioni dei creditori italiani, qualora il consumatore chieda un mutuo ipotecario in Belgio. I dettagli relativi ai criteri per l'accesso armonizzato devono essere maggiormente specificati in appositi atti delegati della Commissione (cfr. articolo 16, paragrafo 2). Il GEPD rileva altresì il riferimento alla direttiva 95/46 nell'articolo 16, paragrafo 4⁽¹⁾.

13. Il GEPD ha già evidenziato come le misure che determinano effetti notevoli sulla riservatezza dei cittadini non dovrebbero essere prese in considerazione nella legislazione delegata. Senza dubbio è possibile stabilire alcuni dettagli nell'ambito di detta legislazione; tuttavia, occorre chiarire e concordare le principali conseguenze per i cittadini all'interno della legislazione adottata conformemente alla procedura legislativa ordinaria. Dal punto di vista della protezione dei dati, il GEPD si dimostra particolarmente preoccupato per l'apparente contraddizione tra la generica possibilità di consultazione della banca dati da parte di (un numero non ancora identificato di) operatori del credito,

⁽¹⁾ L'articolo recita «non pregiudica l'applicazione della direttiva 95/46/CE [...]». Tuttavia, cfr. il paragrafo 9 in cui viene suggerita una modifica dell'articolo in questione.

a norma dell'articolo 16, e il «lieve» obbligo menzionato solo nel considerando 27 in cui, di fatti, viene stabilito che «i consumatori debbono essere informati [...] della consultazione della banca dati relativa ai crediti» e «debbono avere il diritto di accedere ai dati personali che li riguardano [...] in modo da poter [...] rettificarli, cancellarli o bloccarli [...]». Nell'ottica del GEPD, la possibilità concreta di esercitare i diritti della persona interessata, ai sensi della direttiva 95/46/CE, è connessa all'opportunità di identificare i possibili destinatari dei dati personali contenuti nella banca dati relativa ai crediti. Pertanto, l'efficacia del riferimento ai diritti menzionati nella direttiva 95/46/CE potrebbe essere neutralizzato dall'impossibilità per la persona interessata di identificare in modo chiaro e preventivo le persone fisiche o giuridiche che possono accedere alla banca dati relativa ai crediti.

14. Pertanto, il GEPD suggerisce alcune modifiche al testo della direttiva con l'intento di affrontare i punti deboli individuati in precedenza. Ogni ⁽¹⁾ accesso alla banca dati deve avvenire nel rispetto delle seguenti condizioni da introdurre nel testo dell'articolo 16: i) definizione dei criteri in base ai quali i creditori o gli intermediari del credito possono accedere alla banca dati e, in particolare, chiarimenti sulla possibilità di accedere ai dati personali di una persona riconosciuta solo ai creditori o intermediari del credito che hanno concluso un contratto con un consumatore o, su richiesta di quest'ultimo, eseguono misure volte a concludere un rapporto contrattuale ⁽²⁾; ii) obbligo di comunicare in anticipo al consumatore il fatto che un determinato creditore o intermediario del credito abbia intenzione di accedere ai suoi dati personali contenuti nella banca dati; iii) obbligo di comunicare contemporaneamente al consumatore i suoi diritti di accesso, rettifica, blocco o cancellazione dei dati contenuti nella banca dati, in linea con i principi esposti nella direttiva 95/46/CE.

15. Introducendo tali criteri e obblighi generali all'interno del testo è possibile eliminare la disposizione specifica di cui all'articolo 14, paragrafo 2, lettera c), e al considerando 29,

relativa all'obbligo di comunicare al consumatore l'accesso alla banca dati in caso di rifiuto della richiesta di credito.

3. CONCLUSIONE

16. Il GEPD accoglie con favore il riferimento specifico alla direttiva 95/46/CE. Tuttavia, suggerisce alcune lievi modifiche del testo per chiarire l'applicabilità dei principi di protezione dei dati alle operazioni di trattamento oggetto della proposta. In particolare:

- per sancire con maggior chiarezza che le normative nazionali di recepimento della direttiva 95/46/CE costituiscono i riferimenti adeguati e per sottolineare la necessità di effettuare le operazioni di trattamento dei dati conformemente alle normative di recepimento, il GEPD suggerisce l'introduzione di un nuovo articolo con una formulazione specifica a tal riguardo. Questo consentirebbe altresì l'eliminazione di altri riferimenti alla direttiva 95/46/CE nel testo della proposta,
- il testo della proposta potrebbe precisare in modo più dettagliato le fonti da cui è possibile ricevere informazioni riguardanti il merito creditizio del creditore,
- il testo della proposta dovrebbe comprendere la definizione di criteri legati alla possibilità di consultare la banca dati relativa ai crediti e gli obblighi di comunicare i diritti degli interessati prima di qualsiasi accesso alla banca dati in questione, garantendo così a tali soggetti possibilità reali ed efficaci concernenti l'esercizio dei propri diritti.

Fatto a Bruxelles, il 25 luglio 2011

Giovanni BUTTARELLI

Garante europeo aggiunto della protezione dei dati

⁽¹⁾ Questo termine va inteso come accesso effettuato in qualsiasi momento da parte di un creditore autorizzato.

⁽²⁾ Cfr. l'articolo 7, lettera b), della direttiva 95/46/CE.