



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 maggio 2013 (23.05)
(OR. en)**

**9788/13
ADD2**

**Fascicolo interistituzionale:
2013/0139 (COD)**

**EF 106
ECOFIN 371
CONSOM 90
CODEC 1142**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 maggio 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2013) 165 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO <i>che accompagna il documento</i> Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2013) 165 final.

All.: SWD(2013) 165 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.5.2013
SWD(2013) 165 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base

{COM(2013) 266 final}
{SWD(2013) 164 final}

1. INTRODUZIONE

Ogni cittadino dell'Unione europea, a prescindere dalla cittadinanza e dal luogo di residenza, deve avere il diritto di accedere ai servizi bancari di base in tutta l'UE. Tuttavia, pur essendo divenuto una condizione essenziale per partecipare alla vita economica e sociale, non a tutti è garantito tale diritto. Un migliore accesso ai servizi bancari di base consentirebbe a tutti i consumatori di beneficiare appieno del mercato interno, in particolare perché incoraggerebbe la libera circolazione delle persone e agevolerebbe l'acquisto di beni a livello transfrontaliero.

Inoltre la scarsa trasparenza delle informazioni sulle spese bancarie rende difficile per i consumatori compiere scelte informate sul conto per loro più vantaggioso. Poiché è difficile confrontare le varie offerte, i consumatori dell'UE evitano generalmente di passare da un conto di pagamento a un altro conto che potrebbe meglio rispondere alle loro esigenze. Infine, i consumatori dell'UE che cercano di acquistare servizi bancari oltrefrontiera si scontrano spesso con requisiti o pratiche vigenti sui mercati nazionali che svantaggiano i non residenti. La concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio risulta quindi ostacolata. Questi problemi e le conseguenze che essi comportano sono ovviamente correlati, sia per i singoli cittadini che per l'economia in generale. Scopo della presente valutazione d'impatto è analizzare tali problemi per perseguire gli obiettivi di seguito enumerati.

- i. **Agevolare il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni di concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio.** La mancanza di condizioni di parità tra gli operatori di mercato limita la concorrenza e si traduce in opportunità mancate. Se non si interviene si rischia un'ulteriore frammentazione dell'offerta di conti di pagamento, a scapito dell'integrazione del mercato a lungo termine.
- ii. **Dare più potere ai consumatori aiutandoli a compiere scelte informate.** In un mercato unico competitivo ed efficiente, caratterizzato da un livello elevato di protezione dei consumatori, i cittadini dell'Unione disporrebbero di tutti gli strumenti necessari e sarebbero quindi in grado di trovare il prodotto più consono alle loro esigenze, nel loro o in un altro Stato membro.
- iii. **Dare a tutti i cittadini europei la possibilità di beneficiare del mercato unico promuovendo l'inclusione economica e finanziaria e l'accesso ai servizi bancari di base in tutta l'UE.** L'accesso ai servizi bancari di base faciliterà l'inclusione finanziaria consentendo a tutti i consumatori di partecipare al mercato interno (anche per quanto riguarda l'ambiente digitale) e di trarne beneficio. Migliorare l'accesso a questo servizio fondamentale fa parte delle azioni previste dalla piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale (un'iniziativa faro della strategia Europa 2020), che mira a lottare contro l'esclusione sociale¹.

La presente valutazione d'impatto verte essenzialmente sui conti di pagamento detenuti dai consumatori. I conti detenuti da imprese, anche dalle piccole imprese o dalle microimprese, tranne nel caso in cui siano detenuti a titolo personale, sono esclusi dal suo ambito di applicazione. La valutazione non riguarda i conti di risparmio, che possono prevedere funzioni di pagamento più limitate.

2. CONTESTO

Per cercare di risolvere questi problemi sono state già prese misure. Nel 2007 la Commissione ha invitato lo *European Banking Industry Committee* (EBIC) a rendere più semplice per i consumatori il passaggio

¹ La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale [COM (2010) 758], e relativo documento di accompagnamento [SEC (2010) 1654].

da una banca all'altra. A seguito di tale richiesta, l'EBIC ha elaborato i *Common Principles for Bank Account Switching*², che le associazioni bancarie nazionali dovevano attuare entro la fine del 2009. Tuttavia le analisi rivelano che i principi comuni non sono stati attuati in modo adeguato³ e non permettono di far fronte efficacemente a tutti gli ostacoli alla mobilità transfrontaliera.

Nell'agosto 2010 la Commissione ha invitato l'EBIC a migliorare la chiarezza, la comparabilità e la trasparenza delle spese bancarie e a facilitare l'accesso a tali informazioni per i consumatori. Nonostante i notevoli sforzi compiuti fino alla fine del 2011, il tentativo di concordare un codice di autoregolamentazione basato sui principi per i prestatori di servizi di pagamento non ha avuto esito positivo.

Nel luglio 2011 la Commissione ha adottato una raccomandazione sull'accesso a un conto di pagamento di base⁴ che definisce principi intesi a garantire ai consumatori l'accesso a un conto in tutta l'UE. Nonostante la richiesta di conformarsi alla raccomandazione entro gennaio 2012, soltanto tre Stati membri⁵ dispongono di un quadro ad essa conforme. L'accesso ai servizi bancari è inoltre una condizione essenziale per lottare contro l'esclusione sociale⁶.

A fronte di queste carenze in materia di regolamentazione ed autoregolamentazione, il Consiglio europeo e il Parlamento hanno ribadito l'importanza di un corretto funzionamento del mercato unico per tutti i cittadini. In particolare, nella sua risoluzione sul mercato unico per gli europei⁷, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare, entro giugno 2011, una proposta legislativa intesa a garantire l'accesso a determinati servizi bancari di base e a migliorare la trasparenza e la comparabilità delle spese bancarie entro la fine del 2011. Il Consiglio europeo di marzo 2012 ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di proporre una nuova serie di misure concepite per creare nuovi settori di crescita nel mercato unico. Analogamente, in una recente relazione recante raccomandazioni alla Commissione sull'accesso ai servizi bancari di base⁸ il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa in questo settore entro gennaio 2013.

L'Atto per il mercato unico II, adottato il 3 ottobre 2012, ha individuato in un'iniziativa legislativa in materia di conti bancari nell'UE una delle 12 azioni prioritarie per generare effetti concreti sul campo e per ridare ai cittadini e alle imprese fiducia affinché usino il mercato unico a proprio vantaggio⁹. L'obiettivo è "dare a tutti i cittadini dell'UE l'accesso ad un conto di pagamento di base, garantire la trasparenza e la comparabilità delle spese bancarie e facilitare il cambiamento di conto bancario."¹⁰ Inoltre, la Commissione ha annunciato proposte in materia di trasparenza e comparabilità delle spese bancarie e di trasferimento del conto nel quadro del suo programma di lavoro per il 2013¹¹.

² *Principi comuni per il trasferimento dei conti bancari*,

<http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.

³ *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching*, GfK, gennaio 2012, e studi realizzati dal BEUC e da Regno Unito, Irlanda e Austria.

⁴ Raccomandazione 2011/442/UE della Commissione del 18 luglio 2011.

⁵ Belgio, Francia e Italia.

⁶ COM(2010) 758 definitivo e SEC(2010) 1654.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo 2010/2278(INI).

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo 2012/2055(INI).

⁹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121003_en.htm

¹⁰ "L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita", COM(2012) 573 del 3 ottobre 2012, pag. 16.

¹¹ "Programma di lavoro della Commissione per il 2013", COM(2012) 629 del 23 ottobre 2012, allegato I, pag. 5.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Accesso ai servizi bancari di base

Secondo le ricerche il numero di cittadini europei che non dispongono di un conto di pagamento è stimato tra 30 e 68 milioni¹². Fra questi, molti non hanno bisogno o non desiderano disporre di un conto¹³. Ciò può essere in parte dovuto a fattori psicologici, quali il timore di dover far fronte a costi elevati o a complicazioni burocratiche. Si stima tuttavia che circa la metà delle persone che non hanno un conto bancario vorrebbero averne uno¹⁴. Vi sono vari motivi per cui i consumatori non possono accedere ai servizi bancari.

Quadro normativo inefficiente, incoerente o inesistente

Nonostante la richiesta, rivolta agli Stati membri, di conformarsi alla raccomandazione sull'accesso a un conto di pagamento di base¹⁵ entro gennaio 2012 e la valutazione della Commissione annunciata per la metà del 2012, come indicano le relazioni della Commissione europea e del Parlamento¹⁶ le lacune normative non hanno consentito di applicare la raccomandazione in modo ottimale e ne hanno annullato gli effetti sul mercato.

Scarsa redditività di determinati gruppi di consumatori per le banche

Non di rado le richieste di apertura di un conto corrente vengono respinte a causa di divergenza di interessi tra prestatori di servizi bancari e consumatori. Ciò è particolarmente vero nel caso di consumatori vulnerabili, che le banche possono considerare non remunerativi, e di numerosi consumatori mobili sui quali si dispone di poche informazioni.

Accesso limitato e più costoso a prodotti e servizi

Per un consumatore sprovvisto di conto bancario può risultare più difficile e costoso acquistare altri prodotti finanziari: in molti casi, infatti, il conto di pagamento permette di accedere ad altri prodotti e servizi finanziari, come ad esempio l'assicurazione sulla casa. Questi consumatori hanno scarse possibilità di avvalersi del commercio elettronico, in quanto la maggior parte delle operazioni rende necessari una carta di credito o un bonifico bancario. Gli altri mezzi di pagamento sono in genere più costosi e meno pratici¹⁷. Uno studio dimostra infatti che il 22% dei consumatori che da poco tempo dispongono di un conto bancario ha effettuato acquisti per telefono o su internet dopo l'apertura del conto¹⁸.

Scarsa consapevolezza dell'esistenza di conti di pagamento di base

Negli Stati membri in cui esistono conti di pagamento di base, la divergenza di interessi tra prestatori e consumatori fa sì che non siano commercializzati attivamente.

Norme discriminatorie in materia di accesso a conti di pagamento

Il motivo principale per cui viene respinta una richiesta di apertura conto è l'assenza di redditi regolari. È questa infatti la ragione addotta dal 40% dei consumatori cui è stata negata la possibilità di aprire un conto bancario. Seguono poi la non residenza e la mancanza di documentazione adeguata.

¹² *Study on the costs and benefits of policy actions in the field of ensuring access to basic account – Final Report* (CSES, luglio 2010, pag. 14) e calcoli basati sull'Eurobarometro speciale sui servizi finanziari al dettaglio (Commissione europea, febbraio 2012).

¹³ Eurobarometro speciale sui servizi finanziari al dettaglio, Commissione europea, febbraio 2012, pag. 31.

¹⁴ Calcoli dei servizi della Commissione basati su Eurostat, *Measuring Financial Inclusion, The Global Findex Database* (Banca mondiale, aprile 2012) e Eurobarometro speciale sui servizi finanziari al dettaglio (Commissione europea, febbraio 2012).

¹⁵ Raccomandazione 2011/442/UE della Commissione del 18 luglio 2011.

¹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo 2012/2055(INI).

¹⁷ *Banking services and poorer households*, Financial Services Taskforce, dicembre 2010.

¹⁸ *Nothing is free: A survey of the social cost of the main payment instruments in Hungary*, Banca nazionale ungherese, pag. 27.

Scarsa fiducia dei consumatori nel sistema finanziario

Alcuni consumatori vulnerabili possono astenersi dall'aprire un conto per timore di rivalsa sull'attivo in caso di indebitamento.

Restrizioni all'uso dei servizi di pagamento di base

Le differenze tra i conti di pagamento di base costituiscono un ostacolo al mercato interno, come nel caso di conti che permettono di effettuare unicamente bonifici "nazionali" o di utilizzare unicamente distributori automatici di banconote "nazionali". Ciò mette in seria difficoltà i consumatori mobili e vulnerabili che vivono in zone di confine o che risiedono e lavorano in Stati membri differenti.

3.2. Presentazione e facilità di raffronto delle tariffe bancarie

L'intrinseca complessità dei conti di pagamento e delle loro strutture tariffarie comporta asimmetrie nell'informazione, limita la scelta dei consumatori e ostacola la concorrenza tra prestatori.

Un'ampia gamma di servizi e tariffe

I conti di pagamento coprono un'ampia gamma di servizi e le strutture tariffarie possono essere complesse. Tale complessità incide sulla capacità dei consumatori di capire a cosa corrispondano le spese, condizione indispensabile ai fini della comparabilità delle offerte.

Modelli di tariffazione

Alcuni modelli di tariffazione (come quelli basati su pacchetti di prodotti o su entrate indirette) presentano strutture più semplici rispetto ad altri (basati sulle operazioni o sui conti). Nonostante nei mercati nazionali tenda a prevalere un determinato modello di tariffazione, in diversi Stati membri viene fatto ricorso a più di un modello. Se da un lato tale diversità amplia l'offerta di prodotti e non costituisce di per sé un fattore negativo, dall'altro rende ancora più complessa la scelta di un prodotto adeguato.

Semplicità e trasparenza delle tariffe

Il fatto di utilizzare una terminologia diversa per lo stesso tipo di servizi può rendere difficile il raffronto tra le offerte delle banche. Uno studio¹⁹ ha dimostrato che, se due terzi degli istituti finanziari pubblica sul proprio sito internet informazioni sulle spese, nel 69% dei casi le informazioni non sono sufficientemente chiare e occorre un ulteriore contatto per ottenere delucidazioni.

Dispersione dei prezzi dei conti di pagamento negli e tra gli Stati membri

Sono state osservate ampie differenze di prezzo dei conti di pagamento, il che porta a interrogarsi sul grado di concorrenza sui prezzi esistente sul mercato. Le differenze tariffarie contribuiscono ad alimentare l'impressione che le spese per i conti di pagamento non siano congrue, cosa che mina la fiducia dei consumatori nel settore.

Discriminazione di prezzo in funzione del cliente

Sussistono discriminazioni di prezzo tra i vari clienti, che si trovano a sostenere costi diversi per prodotti aventi caratteristiche comparabili. L'esistenza di tariffe di lancio costituisce un ulteriore ostacolo alla chiarezza e alla comparabilità delle offerte e rende ancora più difficile per il consumatore capire quali saranno a lungo termine le spese di tenuta conto.

Quadro normativo inefficiente, incoerente o inesistente

Attualmente il quadro normativo varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, in termini sia di portata che di livello di dettaglio. Nonostante gli enti creditizi siano tenuti a precisare ai consumatori le

¹⁹ *Preparing the monitoring of the impact of the Single European Payments Area (SEPA) on consumers*, Van Dijk Management Consultants, 2008.

condizioni contrattuali per l'apertura di un conto, molti Stati membri non impongono modalità specifiche di presentazione. Anche le prescrizioni in materia di informazione ex-post sono estremamente variabili. La mancanza di coordinamento delle azioni nazionali crea condizioni di concorrenza ineguali sul mercato interno e non permette ai cittadini dell'Unione di beneficiare dello stesso livello di protezione dei consumatori.

3.3. Trasferimento del conto di pagamento

La mobilità, potenziale o effettiva, dei clienti crea concorrenza tra prestatori e li incoraggia ad offrire prodotti più economici e di migliore qualità. Tuttavia gli studi²⁰ dimostrano che questo non vale per i conti di pagamento. I fattori che attualmente limitano il trasferimento di conto sono descritti nel prosieguo.

Inadeguatezza delle informazioni

Secondo i principi comuni²¹, i clienti hanno diritto a ricevere informazioni sulle operazioni di trasferimento. Tuttavia questo non avviene. Uno studio²² ha dimostrato che, se nell'86% dei casi le informazioni richieste erano state fornite (allo sportello, su internet o per telefono), il loro contenuto e grado di precisione variava notevolmente. In un terzo dei casi il sito web della banca non presentava informazioni sul trasferimento dei conti. Nel 45% non sono state trasmesse informazioni dettagliate sulla procedura e nell'80% dei casi non è stato fornito alcun documento esplicativo.

Complessità delle operazioni di trasferimento

Uno dei principali ostacoli alla mobilità dei conti è rappresentato dalla difficoltà di trasferire gli ordini permanenti e gli addebiti diretti. Uno studio²³ ha rivelato che nei due terzi dei casi ai consumatori è stato riferito che la banca non poteva aiutarli nel trasferimento dei loro ordini permanenti. Il trasferimento di un conto richiede ai consumatori tempo ed energie. Nel 2009 sono stati circa 21 milioni i consumatori che hanno rinunciato a cambiare conto bancario a causa dell'eccessivo dispendio che questo comportava in termini di costi ed energia²⁴. Spesso non è chiaro quanto tempo occorrerà per completare la procedura e cosa accadrà agli addebiti diretti e ai bonifici nel "periodo transitorio". Gli studi rivelano inoltre che i termini fissati nei principi comuni non sono rispettati²⁵.

Oneri finanziari diretti

Sui consumatori che cambiano conto corrente gravano oneri finanziari quali il costo di tenuta di due conti per la durata dell'operazione di trasferimento. Altri costi diretti possono derivare dal trasferimento del saldo e dalle spese di corrispondenza.

Fattori psicologici

I consumatori possono esitare ad affrontare il cambiamento a causa delle loro percezioni. Nei Paesi Bassi, nonostante dal 2004 esista un sistema appositamente concepito a questo scopo, la percentuale dei trasferimenti di conto rimane modesta. Ciò è dovuto, tra l'altro, al fatto che i consumatori hanno

²⁰ *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching*, GfK, gennaio 2012, e studi realizzati dal BEUC e a livello nazionale (Regno Unito, Irlanda e Austria).

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/baeg/switching_principles_en.pdf

²² *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching*, GfK, gennaio 2012.

²³ Ibid.

²⁴ *Consumers' views on switching service providers*, Eurobarometro 243, Commissione europea, pag. 18.

²⁵ Cfr. nota 21. *Tarifs et mobilité bancaires: le désolant palmarès des Banques*, UFC Que Choisir, 2010; *Kontowechsel: Wie funktioniert er?*, VKI, marzo 2010.

l'impressione che si tratti di una procedura complessa, contrariamente a quanto affermano coloro che si sono avvalsi dell'apposito servizio per trasferire il loro conto bancario²⁶.

Restrizioni al trasferimento transfrontaliero

I principi comuni di autoregolamentazione non si applicano ai trasferimenti transfrontalieri, che rimangono soggetti a procedure distinte di apertura e chiusura con conseguenti costi per i consumatori. Senza dubbio un servizio di trasferimento transfrontaliero offrirebbe notevoli vantaggi, e in particolare agevolerebbe la mobilità dei circa 12,3 milioni di cittadini dell'UE di più di 15 anni che risiedono in modo permanente in un altro Stato membro. Data la forte dispersione dei prezzi che caratterizza questo settore, tutti i consumatori - mobili e non - avrebbero la possibilità di confrontare le varie offerte e di risparmiare denaro aprendo un conto di pagamento in un altro Stato membro.

4. INTERCONNESSIONI

Nell'economia moderna l'accesso a un conto di pagamento costituisce un fattore essenziale. In un mercato interno realmente funzionante tale accesso dovrebbe essere possibile al di là delle frontiere nazionali, nell'intero territorio dell'Unione. Se un cittadino dell'UE si trasferisce dalla Polonia al Regno Unito senza poter aprire un conto, informazioni trasparenti sulle tariffe e procedure efficaci di trasferimento saranno del tutto inutili per lui.

L'indagine della Commissione sul settore dei servizi bancari al dettaglio²⁷ ha messo in luce l'esistenza di una correlazione diretta tra un basso livello di mobilità dei clienti e una maggiore redditività delle banche e ha rivelato che l'impatto della mobilità dei clienti sul potere di mercato nel settore dei conti di pagamento (misurato sulla redditività totale dei servizi bancari al dettaglio) è tale per cui un aumento dell'1% del tasso di rotazione²⁸ generava un'analoga diminuzione dell'indice di redditività delle banche al lordo delle imposte.

Strutture tariffarie opache costituiscono un ostacolo per i consumatori che desiderano trasferire il proprio conto, in quanto rendono difficile o addirittura impossibile, nel caso di confronti transfrontalieri, la ricerca di un prodotto migliore. L'effettivo trasferimento può aver luogo soltanto dopo che il consumatore abbia operato una scelta sulla base di informazioni trasparenti e facilmente comprensibili sulle spese. Gli ostacoli al cambiamento di conto possono quindi scoraggiare definitivamente molti consumatori al termine di un lungo processo. In altri termini, in un contesto transfrontaliero la trasparenza delle tariffe e/o i meccanismi di trasferimento non possono essere realmente efficaci se non si eliminano gli ostacoli che impediscono ai consumatori di accedere ai mercati di altri paesi.

Insieme, questi tre tipi di problemi portano all'esclusione finanziaria di determinati gruppi di consumatori, ostacolano la mobilità dei consumatori e indeboliscono la concorrenza e l'efficienza nei mercati dei conti di pagamento. Essi generano inoltre difficoltà di ordine pratico in termini di tempo, sforzi e costi economici sia per i consumatori che per le imprese che desiderano circolare all'interno dell'UE, con conseguenze negative per la crescita e la flessibilità dell'economia.

5. OBIETTIVI

L'obiettivo generale della presente iniziativa è quello di creare un mercato unico efficiente e competitivo (articolo 114, paragrafo 1, del trattato) dotato di un livello elevato di protezione dei consumatori (articolo 114, paragrafo 3, del trattato), che favorisca una crescita economica equilibrata e una maggiore

²⁶ ICB *Final report recommendations*, ICB, settembre 2011, pag. 220.

²⁷ *Report on the retail banking sector inquiry*, SEC(2007) 106, Commissione europea, 31 gennaio 2007; http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf

²⁸ Definito come la percentuale di clienti che cambia prestatore in un dato anno.

inclusione economica. Nella tabella che segue sono descritti gli obiettivi della presente valutazione d'impatto.

Obiettivi generali	
• Rafforzare la fiducia dei consumatori • Ampliare le possibilità di scelta dei consumatori dal punto di vista sia della qualità dei prodotti che delle riduzioni di prezzo • Agevolare l'inclusione finanziaria e quindi la mobilità dei clienti • Agevolare l'attività transfrontaliera dei prestatori di conti di pagamento • Garantire condizioni eque di concorrenza fra gli operatori di mercato	
Obiettivi specifici	Obiettivi operativi
Accesso ai servizi di base	
Agevolare l'accesso ai servizi di base (senza che tutti siano obbligati a disporre di un conto di pagamento)	▪ Ridurre di 6,4 milioni, entro il 2020, il numero di cittadini europei non aventi accesso a servizi bancari²⁹ ▪ Garantire l'accesso a tutti i mezzi di pagamento di base per tutti i consumatori titolari di conti di pagamento di base ▪ Agevolare l'accesso transfrontaliero ai servizi bancari di base per 3,5 milioni di consumatori entro il 2020³⁰ ▪ Sensibilizzare i consumatori sui conti di pagamento di base
Presentazione e facilità di raffronto delle tariffe bancarie	
Fare in modo che i consumatori europei dispongano di informazioni chiare, complete e comparabili sulle tariffe bancarie	▪ Mettere i consumatori in grado di comprendere le offerte delle banche e di valutarne il rapporto costi-benefici ▪ Rendere facilmente comparabili le offerte di conti di pagamento ▪ Aiutare i consumatori a scegliere l'offerta più consona alle loro esigenze ▪ Meglio informare i consumatori sulle commissioni effettivamente pagate ▪ Ridurre gli oneri a carico dei consumatori per il trasferimento dei conti
Trasferimento del conto di pagamento	
Fare in modo che i consumatori possano trasferire il conto di pagamento con facilità e rapidità	▪ Semplificare e agevolare il trasferimento dei conti ▪ Fare in modo che i consumatori ricevano aiuto e informazioni adeguate sulle operazioni di trasferimento ▪ Ridurre a meno del 5% delle operazioni ricorrenti la percentuale di errori nei pagamenti o di mancati pagamenti ▪ Ridurre gli oneri finanziari diretti a carico dei consumatori per il trasferimento dei conti ▪ Limitare a un massimo di 14 giorni la durata dell'operazione di trasferimento ▪ Accrescere la mobilità degli utenti di conti di pagamento

6. NECESSITÀ DI UN INTERVENTO DELL'UNIONE

Dato che i conti di pagamento sono il prodotto finanziario per il quale è maggiore la probabilità di acquisto a livello transfrontaliero³¹, è fondamentale trovare soluzioni adeguate ai problemi descritti sopra. Le conseguenze dell'inazione sono gravi, e possono tra l'altro ostacolare lo sviluppo di un mercato interno pienamente funzionante, con effetti significativi sui consumatori, sulle imprese e sull'economia in generale.

Le iniziative di regolamentazione ed autoregolamentazione presentate nella sezione 2 si sono dimostrate inefficaci. Nonostante sia stato pubblicamente annunciato l'avvio di una revisione del mercato dei conti bancari³², sono poche, se non addirittura inesistenti, le iniziative promosse a livello nazionale per

²⁹ La strategia Europa 2020 mira a ridurre di almeno 20 milioni entro il 2020 il numero di persone che si trovano in situazione di povertà o di esclusione sociale grazie, tra l'altro, a un migliore accesso ai servizi essenziali e alla lotta contro l'esclusione finanziaria.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en>

³⁰ Ibid.

³¹ Cfr. nota 9.

³² Cfr. nota 4.

migliorare la situazione. La Commissione si è impegnata a intervenire in caso di insuccesso di queste iniziative.

Secondo il principio della sussidiarietà, l'azione a livello UE può essere adottata solo se gli obiettivi previsti non possono essere raggiunti dai singoli Stati membri. Anche se è vero che non sempre l'intervento dell'UE è in grado di incidere sugli aspetti più immateriali dell'accesso transfrontaliero ai servizi bancari, come la lingua o la distanza, vi sono diverse ragioni per cui esso è giustificato per conseguire gli obiettivi precedentemente illustrati.

Agevolare il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni di concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio

Un'iniziativa dell'UE consentirà di affrontare meglio i fattori che impediscono l'esercizio dell'attività in un altro Stato membro o che ne fanno aumentare i costi rispetto ai costi sostenuti dai prestatori nazionali. L'azione dell'UE consentirà di aumentare l'efficienza, evitare la creazione di nuove barriere e rafforzare il mercato dei servizi finanziari al dettaglio. L'attuale mancanza di condizioni di parità tra gli operatori di mercato limita la concorrenza e si traduce in opportunità mancate. A questo si aggiungono la scarsa mobilità dei consumatori e l'inefficienza dei meccanismi di trasferimento, che impediscono ai nuovi operatori sul mercato di acquisire nuovi clienti. L'inazione o le iniziative intraprese dai soli Stati membri rischiano di dar vita a regolamentazioni diverse, che rendono i mercati non competitivi e generano livelli diseguali di protezione dei consumatori nell'UE. Infine è necessario un approccio comune per definire modalità di presentazione delle spese bancarie che ne garantiscano la comparabilità; tali modalità dovranno applicarsi sia sui mercati nazionali che su quelli transfrontalieri, in quanto norme distinte incentrate sulla sola attività transfrontaliera possono portare a un'ulteriore frammentazione dei mercati nazionali.

Dare più potere ai consumatori aiutandoli a compiere scelte informate e a sfruttare le possibilità offerte dal mercato unico

I problemi individuati danneggiano i consumatori in quanto ne minano la fiducia, comportano costi più elevati e riducono la mobilità dei clienti a livello sia interno che transfrontaliero, e rappresentano quindi un costo per la società nel suo insieme. In un mercato unico competitivo ed efficiente, caratterizzato da un livello elevato di protezione dei consumatori, tutti i cittadini dell'UE disporranno degli strumenti necessari per cercare il prodotto più consono alle loro esigenze in ogni paese dell'UE.

Permettere a tutti i cittadini europei di accedere ai servizi essenziali e di beneficiare del mercato unico promuovendo l'inclusione economica e finanziaria

In mancanza di un intervento dell'Unione sarà difficile fare in modo che tutti i cittadini dell'UE possano beneficiare del mercato unico. L'esistenza di condizioni uniformi a livello dell'UE aiuterà i consumatori a sfruttare pienamente le possibilità offerte dall'integrazione del settore finanziario europeo, in quanto *faciliterà l'inclusione finanziaria consentendo a tutti i consumatori di trarre pieno beneficio dal mercato interno (per esempio grazie alla partecipazione al commercio elettronico e quindi al mercato digitale, anche per quanto riguarda beni e servizi transfrontalieri più competitivi)*. L'accesso a servizi essenziali quali i servizi bancari di base³³ è parte integrante delle strategie di inclusione attive per il reinserimento delle persone più lontane dal mercato del lavoro. Esso rientra pertanto tra le azioni delineate dalla piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, una delle iniziative faro della strategia Europa 2020 intesa a conseguire una crescita inclusiva nell'UE.

³³ Insieme a vari servizi di sostegno quali l'assistenza sanitaria, l'assistenza all'infanzia, l'edilizia popolare o l'apprendimento permanente.

Un'iniziativa fondata sull'articolo 114 del TFUE contribuirebbe a conseguire l'obiettivo dell'instaurazione e del corretto funzionamento di un mercato interno caratterizzato da un livello elevato di protezione dei consumatori e ad evitare distorsioni di concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio. Un'iniziativa di questo tipo rispetterà i principi di sussidiarietà e proporzionalità, in quanto è ovvio che gli obiettivi previsti non possono essere raggiunti dai soli Stati membri. Su questa base risulta giustificato l'intervento dell'UE nel settore dei conti di pagamento.

7. OPZIONI POSSIBILI, VALUTAZIONE DELL'IMPATTO E CONFRONTO

Le tabelle seguenti riassumono le opzioni politiche. Le opzioni prescelte sono state evidenziate.

7.1 Accesso ai servizi di base

Opzione	Sintesi
1	Nessuna azione a livello dell'UE
2	Fare in modo che le disposizioni della raccomandazione siano applicate
3	Modificare le disposizioni della raccomandazione relative ai beneficiari <u>A:</u> Introdurre il diritto universale a un conto di pagamento di base <u>B:</u> Introdurre il diritto a un conto di pagamento di base per i residenti nazionali <u>C:</u> Introdurre il diritto a un conto di pagamento di base per i non residenti che hanno un legame col paese in cui desiderano aprire un conto
4	Migliorare le caratteristiche del conto di pagamento di base <u>A:</u> Estendere l'elenco dei servizi di base ai servizi bancari via internet e agli acquisti online <u>B:</u> Ampliare l'elenco dei servizi di base per includervi la possibilità di un piccolo scoperto di conto o di un cuscinetto (buffer) <u>C:</u> Indicare un saldo minimo che non può essere oggetto di sequestro <u>D:</u> Garantire che le caratteristiche del conto di pagamento non abbiano carattere discriminatorio

È fondamentale garantire l'accesso a un conto di pagamento di base per tutti i cittadini, in particolare ai consumatori vulnerabili. L'opzione 2 sarebbe la più efficace sia per i residenti che per i non residenti. Vi è motivo di ritenere che le opzioni 4A, B e C attrarrebbero numerosi consumatori che non dispongono di un conto bancario e migliorerebbero l'accesso ai diversi mezzi di pagamento, dal momento che ciascuna di esse introduce una caratteristica supplementare. L'opzione 4A offre le maggiori possibilità di attrarre nuovi consumatori; anche l'opzione 4D consentirebbe di attirare numerosi consumatori sprovvisti di conto, specie consumatori mobili, in quanto permetterebbe di utilizzare il conto nello stesso modo in tutta l'UE. La combinazione delle opzioni 2, 4A e 4D è la più efficace per far fronte ai problemi del mercato e conseguire gli obiettivi fissati. Le opzioni 4A e 4D sono conformi alle raccomandazioni del Parlamento europeo, in base alle quali *"Lo strumento legislativo dovrebbe consentire agli utenti dei conti di pagamento di base di effettuare tutte le fondamentali operazioni di pagamento, ad esempio l'accreditamento di redditi o altre prestazioni, il pagamento di utenze o tributi nonché l'acquisto di beni e servizi, anche a distanza attraverso i canali comunemente a disposizione del pubblico a livello nazionale."*³⁴

7.2 Presentazione e facilità di raffronto delle tariffe bancarie

Opzione	Sintesi
1	Nessuna azione a livello dell'UE
2	Introdurre un tariffario standard nell'ambito delle procedure di apertura conto. Le spese comuni a tutti gli Stati membri sarebbero identificate a livello dell'UE e integrate a livello nazionale per coprire i 20 tipi di spesa più rappresentativi o almeno l'80% delle principali spese sostenute.

³⁴ Cfr. nota 15.

3	Introdurre l'obbligo di elaborare glossari dei termini relativi alle spese bancarie <u>A:</u> Terminologia non armonizzata <u>B:</u> Non basati su una terminologia pienamente armonizzata
4	Introdurre l'obbligo di istituire, a livello di Stato membro, siti internet indipendenti di confronto <u>A:</u> Un unico sito internet ufficiale in ogni Stato membro <u>B:</u> Siti di confronto autorizzati nell'ambito di un sistema di accreditamento
5	Introdurre l'obbligo di fornire esempi rappresentativi dei costi di tenuta di conti di pagamento <u>A:</u> Le banche elaborano i propri esempi rappresentativi <u>B:</u> Gli esempi rappresentativi sono prescritti dagli Stati membri
6	Elaborare profili d'uso dei clienti e fornire una simulazione dei costi ai potenziali titolari di conti correnti personali <u>A:</u> Le banche elaborano i propri profili clienti <u>B:</u> I profili clienti sono prescritti dagli Stati membri
7	Introdurre formulari standard dell'UE per le informazioni ex-ante sulle spese bancarie
8	Introdurre l'obbligo per le banche di fornire informazioni ex-post sulle spese sostenute
9	Introdurre formulari standard dell'UE per le informazioni ex-post sulle spese bancarie

L'opzione 2 impone l'elaborazione di tariffari a livello dell'UE e a livello nazionale sulla base di una terminologia standardizzata, cosa che agevolerebbe il raffronto tra le varie offerte e consentirebbe ai consumatori di verificare, comprendere e confrontare le varie commissioni. Questa soluzione contribuirebbe a creare condizioni di parità tra i prestatori in concorrenza sul mercato, dal momento che tutti i prestatori dell'UE sarebbero tenuti a rispettare gli stessi requisiti. L'opzione 8 è considerata efficace, soprattutto se abbinata all'opzione 2, in quanto permetterebbe di disporre di informazioni ex-post sulle stesse commissioni bancarie, offrendo ai consumatori un quadro comprensibile per scegliere in modo oculato. Il sito internet di confronto previsto dall'opzione 4B, insieme alle informazioni previste dalle opzioni 2 e 8, consente ai consumatori di confrontare le varie offerte e riduce i costi per le ricerche e l'operazione di trasferimento. L'opzione 4B risulta più efficace dell'opzione 4A per gli Stati membri, in quanto non li obbliga a creare un nuovo sito internet, ma potenzia i siti esistenti.

7.3 Trasferimento del conto di pagamento

Opzione	Sintesi
1	Nessuna azione a livello dell'UE
2	Fare in modo che i servizi di trasferimento conto siano conformi ai principi comuni
3	Rafforzare l'efficacia dei principi comuni <u>A:</u> Migliorare gli attuali principi comuni a livello nazionale <u>B:</u> Ampliare l'ambito di applicazione dei principi comuni migliorati estendendoli al trasferimento transfrontaliero a livello UE
4	Introdurre un servizio automatico di trasferimento per tutti gli accrediti e i pagamenti <u>A:</u> A livello nazionale <u>B:</u> A livello dell'UE
5	Introdurre la portabilità del conto di pagamento <u>A:</u> A livello nazionale <u>B:</u> A livello dell'UE

La soluzione più efficace a lungo termine sarebbe una combinazione delle opzioni 3B e 5B, che contribuirebbe in misura significativa al conseguimento di un mercato interno più integrato ed efficiente. Tuttavia sarebbe opportuno condurre ulteriori ricerche per analizzare le possibilità tecniche e i rischi connessi all'attuazione dell'opzione 5B. A tal fine l'Autorità bancaria europea potrebbe essere incaricata di effettuare analisi più approfondite per elaborare entro un dato termine una strategia efficace e tecnicamente fattibile. Attualmente l'opzione prescelta è la 3B.

8. IL PACCHETTO DI OPZIONI POLITICHE

La scelta di un "pacchetto" di opzioni politiche correlate ai tre settori di intervento contemplati dalla presente valutazione d'impatto risponde a criteri rigorosamente e fondamentalmente connessi agli obiettivi generali. Soltanto un intervento coordinato in ciascuno di questi tre settori consentirà di instaurare il diritto a un conto di pagamento di base per i cittadini dell'UE, stabilire norme comuni atte a garantire la trasparenza e la comparabilità delle spese bancarie e agevolare il trasferimento (transfrontaliero) dei conti bancari. La valutazione d'impatto prende in esame quattro pacchetti di opzioni che corrispondono a vari gradi di intervento dell'UE. Il pacchetto per il quale si opta raggruppa le combinazioni di opzioni prescelte, individuate nella sezione 7 per ciascuno dei tre settori di intervento. Tra tutte le opzioni esaminate, si ritiene che questo pacchetto offra le migliori possibilità per migliorare il funzionamento del mercato interno, garantire un livello elevato di protezione dei consumatori in tutta l'UE, stimolare la crescita economica e favorire una maggiore inclusione finanziaria.

Un pacchetto di opzioni che trascurasse anche uno solo di questi elementi rischierebbe di creare un mercato unico non accessibile a tutti i cittadini dell'UE, accentuare ulteriormente la frammentazione del mercato, minacciare la concorrenza e limitare gli incrementi di efficienza.

9. IMPATTI CUMULATIVI

Le tre tabelle che seguono forniscono un quadro disaggregato dei costi e benefici delle opzioni prescelte per ciascuno dei tre settori di intervento. Diversi tipi di costi generati dal pacchetto di opzioni prescelte per gli istituti di credito e gli Stati membri dovrebbero essere cumulativi (ad esempio i costi per l'aggiornamento dei sistemi informatici e i costi cumulati ricorrenti connessi al personale supplementare necessario per la messa in conformità). Come descritto nella presente sezione, l'efficacia delle opzioni è stata valutata sulla base dei costi e benefici, quantificati e non quantificati, per le parti interessate.

Accesso a un conto di pagamento di base

Vantaggi totali a livello dell'UE (milioni di EUR/anno)	Opzione 2	Opzione 4(A)	Opzione 4(D)	Costi totali a livello dell'UE (milioni di EUR/anno)	Opzione 2	Opzione 4(A)	Opzione 4(D)
Consumatori:	542-2711	236-1179	68-339	Consumatori:	108-542	22-108	22-108
Vantaggi una tantum	Non quantificabili			Costi una tantum	0	0	0
Vantaggi annuali ricorrenti	542-2711	236-1179	68-339	Costi annuali ricorrenti	108-542	22-108	22-108
Prestatori di servizi di pagamento:	18-89	2-11	da -1,8 a -9	Prestatori di servizi di pagamento:	71-356	15-74	19-94
Vantaggi annuali ricorrenti	18-89	2-11	da -1,8 a -9	Costi una tantum	No	0	0
Stati membri:	18-89	2-11	2-11	Costi annuali ricorrenti	71-356	15-74	19-94
Vantaggi una tantum	Non quantificabili			Stati membri:	3,02	0	0,38
Vantaggi annuali ricorrenti	18-89	2-11	2-11	Costi una tantum	1,13	0	0,14
Imprese	32-160	16-80	4-20	Costi annuali ricorrenti	1,89	0	0,24
Vantaggi annuali ricorrenti	32-160	16-80	4-20	Imprese:	0	0	0

Facilità di raffronto delle tariffe bancarie e modalità di presentazione
Trasferimento del conto di pagamento

Vantaggi totali a livello dell'UE 2013-2022 (in milioni di euro)	Opzione 2	Opzione 4B	Opzione 8	Vantaggi totali a livello dell'UE 2013-2022 (in milioni di euro)	Opzione 3B
Vantaggi per i consumatori: Diverso comportamento rispetto al trasferimento Migliore gestione del conto Enti creditizi: Risparmi sui costi transfrontalieri Opportunità commerciali	584,87	731,08	1 462,16 2 702,57	Consumatori: Diverso comportamento rispetto al trasferimento Riduzione dei costi diretti/indiretti Enti creditizi: Risparmi sui costi transfrontalieri Opportunità commerciali	3 655.4 Marginale Non quantificabile
Costi totali a livello dell'UE 2013-2022 (in milioni di euro)				Costi totali a livello dell'UE (in milioni di EUR)	
Enti creditizi: una tantum ricorrenti	95,95-163,03 183,17-245,40	0,32-0,65 4,77-9,53	192,42-326,31 260,37-492,45	Enti creditizi: una tantum ricorrenti	67 – 129 2 041 – 2 649
Stati membri: una tantum ricorrenti	0,05-0,08 0,06-1,17	0,36-0,66 3,48-6,74	0,07-0,11 0,81-1,59	Stati membri: una tantum ricorrenti	3 19

La valutazione ha individuato in uno strumento politico vincolante per tutti i settori lo strumento più adatto, anche nel caso di opzioni combinate. Su base cumulativa, le tre serie di opzioni prescelte sono complementari e non producono effetti divergenti.

Il pacchetto di opzioni prescelte cambierà veramente la situazione a favore dei **consumatori**. Le misure sull'accesso permetteranno di ridurre il numero di cittadini che non fruiscono di servizi bancari e di creare al tempo stesso un mercato interno dei conti di pagamento pienamente funzionante, efficiente e competitivo. I consumatori beneficeranno, ovunque si trovino, di un migliore accesso ai loro fondi, godranno di maggiore sicurezza grazie a un minore ricorso alle operazioni in contante, disporranno di una scelta più vasta di beni e servizi per i quali è indispensabile il pagamento elettronico, potranno accedere più facilmente all'alloggio e all'occupazione e si sentiranno meno esclusi dal punto di vista finanziario, economico e sociale. Un forte effetto positivo sulla fiducia dei consumatori contribuirà a rafforzare la domanda di conti di pagamento e a incoraggiare la mobilità dei consumatori a livello sia nazionale che transfrontaliero.

La concorrenza permetterà di ottenere incrementi di efficienza in termini di costi per gli **enti creditizi** (che potrebbero infatti realizzare economie di scala utilizzando gli stessi sistemi informatici, processi, sistemi di formazione del personale e così via in tutti gli Stati membri in cui operano), agevolare l'entrata di prestatori stranieri sul mercato e aumentare il potenziale di espansione del mercato per i prestatori competitivi. I benefici non quantificabili per gli enti creditizi consisteranno in una più vasta base di clientela cui proporre altri prodotti (come l'assicurazione sulla casa), in una riduzione dei costi e dei rischi connessi ai pagamenti in contante e nei vantaggi derivanti da un contributo al capitale e al finanziamento.

Le opzioni politiche prescelte comporteranno dei costi per gli **enti creditizi**, ma l'impatto globale sarà ragionevole. A breve termine, i costi sostenuti dai prestatori (quanto meno i costi quantificabili) dovrebbero superare i vantaggi. Tali costi saranno limitati da diversi fattori. In primo luogo, un certo numero di opzioni politiche è già attuato in diversi Stati membri. Secondariamente, si prevedono sostanziali sinergie tra le varie opzioni (ad esempio l'adeguamento dei sistemi informatici, la comunicazione interna e la formazione del personale). In terzo luogo, i prestatori potrebbero coprire i loro costi adeguando i prezzi dei conti di pagamento. Infine, i costi marginali legati all'accesso, al trasferimento e alla trasparenza diminuiranno nel tempo con l'aumentare del numero di aperture di conto.

I vantaggi per gli **Stati membri** e la società nel suo insieme consisterebbero in una riduzione dei costi delle prestazioni previdenziali o delle frodi in materia di prestazioni e imposte. Più in generale, il fatto di promuovere mercati bancari competitivi dovrebbe migliorare l'efficienza del mercato unico, cosa altamente auspicabile in un periodo di crisi economica. Questi vantaggi dovrebbero rafforzarsi reciprocamente, accrescendo la fiducia di consumatori e imprese e stimolando in questo modo la crescita.

La presente proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'UE o delle agenzie dell'UE. Il pacchetto proposto comporterà vantaggi significativi per le **imprese dell'Unione**, che potrebbero trarre sostanziale beneficio da un migliore accesso ai conti di pagamento, con tutta probabilità senza dover sostenere costi supplementari. Le opzioni prescelte creeranno le condizioni per un mercato più ampio per i loro beni e servizi. Inoltre, il ricorso a strumenti non discriminatori e a funzioni *online* per i servizi bancari potrebbe favorire la crescita del commercio transfrontaliero.

Il principale **onere amministrativo** deriverà dalla necessità per gli enti creditizi di adeguare i loro processi interni alle prescrizioni riguardanti le informazioni destinate ai consumatori e alle autorità. Si tratterà essenzialmente dei costi necessari per adeguare i sistemi e i materiali informativi. Gli Stati membri dovranno farsi carico dei costi necessari per organizzare e realizzare campagne d'informazione destinate a sensibilizzare maggiormente i consumatori in merito ai loro diritti. L'onere amministrativo per i consumatori dovrebbe ridursi, dal momento che l'apertura di un conto richiederà meno documenti e giustificativi.

10. CONCLUSIONE

Un pacchetto legislativo sui conti di pagamento che permetta di conciliare le specificità nazionali e di garantire nel contempo l'accesso ai servizi di pagamento di base, la comparabilità e la trasparenza delle tariffe bancarie e che agevoli il trasferimento dei conti bancari consentirà di conseguire gli obiettivi stabiliti nella presente valutazione d'impatto e di conformarsi alle risoluzioni del Parlamento europeo e all'invito all'azione contenuto nell'Atto per il mercato unico II. La Commissione dovrà valutare l'adeguatezza e l'efficacia del pacchetto proposto dopo la sua attuazione. Tale esame potrebbe comprendere una consultazione pubblica, un programma di acquisti simulati (*mystery shopping*) e l'analisi dei reclami dei consumatori. Si dovrà altresì tener conto di indicatori quali il numero di consumatori che non hanno accesso ai servizi bancari, l'uso di sistemi di pagamento elettronici e il numero di consumatori che hanno effettuato un cambiamento di conto.