



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 4 maggio 2007 (22.05)
(OR. fr)**

9293/07

**EF 43
ECOFIN 189
CONSOM 56**

NOTA DI TRASMISSIONE

Mittente: Per il Segretario Generale della Commissione europea, signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore

Data di ricezione: 3 maggio 2007

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico

Si allega per le delegazioni il documento della Commissione COM(2007) 226 definitivo.

All.: COM(2007) 226 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.4.2007
COM(2007) 226 definitivo

LIBRO VERDE

sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico

(presentata dalla Commissione)

LIBRO VERDE

sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico

(Testo rilevante ai fini del SEE)

SINTESI

La Commissione riesamina attualmente il funzionamento del mercato unico per verificare che le sue politiche siano adeguate per il 21° secolo. La relazione intermedia per il Consiglio europeo di primavera delinea il nuovo approccio all'utilizzo degli strumenti offerti dal mercato unico e si concentra sul miglioramento del benessere dei consumatori¹. Nell'autunno 2007 la Commissione presenterà la relazione finale, in cui verranno illustrate misure concrete a vantaggio dei cittadini. I servizi finanziari al dettaglio rappresentano un elemento importante di tale riesame.

I servizi finanziari al dettaglio sono un aspetto essenziale della vita quotidiana dei cittadini dell'UE. Nonostante i consistenti progressi nella creazione di un mercato unico per i servizi finanziari negli ultimi anni, gli studi realizzati mettono in luce che non si è ancora sfruttato tutto il potenziale dell'integrazione dei servizi finanziari al dettaglio e che in alcuni settori la concorrenza è insufficiente.

Sulla base del Libro bianco della Commissione sui servizi finanziari 2005–2010², dei risultati dell'indagine settoriale riguardante l'attività bancaria al dettaglio³ e della relazione intermedia sulle assicurazioni per le imprese⁴, il Libro verde mira a rafforzare e approfondire la comprensione dei problemi incontrati dai consumatori e dalle imprese nel campo dei servizi finanziari al dettaglio, nonché a stabilire la portata di future iniziative nel settore e gli ostacoli che si possono incontrare. I risultati specifici della consultazione, comprese eventuali misure per migliorare il funzionamento dei mercati dei servizi finanziari al dettaglio, verranno integrati nella relazione finale del Riesame del mercato unico, che sarà pubblicata in autunno.

Il Libro verde definisce gli obiettivi generali della politica della Commissione nel settore dei servizi finanziari al dettaglio, illustra con precisione le azioni necessarie perché giungano agli utenti i vantaggi di un mercato finanziario integrato UE e invita gli interessati a inviare osservazioni sugli orientamenti scelti.

La Commissione ritiene che l'integrazione nei mercati comunitari di servizi finanziari al dettaglio possa essere ulteriormente sviluppata grazie ad azioni ai seguenti livelli:

- portare benefici concreti ai consumatori garantendo che mercati aperti adeguatamente regolamentati e una concorrenza forte consentano di disporre di prodotti capaci di soddisfare le esigenze dei consumatori, in termini di scelta, valore e qualità;

¹ COM(2007) 60 del 22.2.2007.

² COM(2005) 629 del 1.12.2005.

³ COM(2007) 33 del 31.1.2007 e SEC(2007) 106 del 31.1.2007.

⁴ "Relazione intermedia sull'indagine settoriale riguardante le assicurazioni per le imprese", 24.1.2007.

- stimolare la fiducia dei consumatori garantendo loro, se necessario, un'adeguata protezione e vigilando sulla solidità finanziaria e l'affidabilità dei fornitori di servizi;
- rafforzare la capacità dei consumatori di prendere le decisioni opportune per la loro situazione finanziaria. Ciò presuppone un intervento a vari livelli, come l'alfabetizzazione finanziaria, la fornitura tempestiva di informazioni chiare e adeguate, una consulenza di alta qualità, e condizioni di concorrenza paritarie fra prodotti che offrono caratteristiche simili. Se i consumatori sono informati possono scegliere meglio le occasioni migliori in relazione alle loro esigenze, indipendentemente dal fornitore di servizi finanziari.

A livello UE sono in corso o imminenti numerose iniziative in alcuni settori come i fondi di investimento, i pagamenti, le assicurazioni, i crediti ipotecari, i conti bancari e gli intermediari del credito, mentre in altri come il risparmio a fini pensionistici e l'alfabetizzazione finanziaria, si è ancora in fase preliminare.

La Commissione ritiene che sia necessaria un'attenzione costante per garantire che i cittadini traggano tutti i vantaggi dal mercato unico. In linea con questa impostazione, adotterà una strategia aperta e inclusiva per individuare e cercare di risolvere i problemi, prenderà in esame tutti gli strumenti politici disponibili e, se del caso, adotterà misure mirate.

La Commissione invita gli interessati a trasmetterle osservazioni generali e reazioni sul contenuto del presente documento, nonché risposte alle domande che vi figurano. Le risposte dovrebbero essere inviate entro il 16 luglio 2007 a markt-retail-consultation@ec.europa.eu. Salvo diversa indicazione, verranno messe sul sito web della Commissione.

1. INTRODUZIONE

- (1) La Commissione riesamina attualmente il funzionamento del mercato unico per verificare che le sue politiche siano adeguate per il 21° secolo. La relazione intermedia per il Consiglio europeo di primavera delinea il nuovo approccio all'utilizzo degli strumenti offerti dal mercato unico e si concentra sul miglioramento del benessere dei consumatori⁵. Nell'autunno 2007 la Commissione presenterà la relazione finale, in cui verranno illustrate misure concrete a vantaggio dei cittadini. I servizi finanziari al dettaglio rappresentano un elemento importante di tale riesame.
- (2) Sulla base del Libro bianco della Commissione sui servizi finanziari 2005–2010⁶, dei risultati dell'indagine settoriale riguardante l'attività bancaria al dettaglio⁷ e della relazione intermedia sulle assicurazioni per le imprese⁸, il Libro verde mira a rafforzare e approfondire la comprensione dei problemi incontrati dai consumatori e dalle imprese nel campo dei servizi finanziari al dettaglio, nonché a stabilire la portata di future iniziative nel settore e gli ostacoli che si possono incontrare. I risultati di tale consultazione saranno integrati nel Riesame del mercato unico, che sarà pubblicato in autunno.

⁵ Cfr. nota 1.

⁶ Cfr. nota 2.

⁷ COM(2007) 33 del 31.1.2007 e SEC(2007) 106 del 31.1.2007.

⁸ Cfr. nota 4.

- (3) Il Libro verde definisce gli obiettivi generali della politica della Commissione nel settore dei servizi finanziari al dettaglio, illustra con precisione le azioni necessarie perché giungano agli utenti i vantaggi di un mercato finanziario integrato UE e invita gli interessati a inviare osservazioni sugli orientamenti scelti.

2. CONTESTO

- (4) Nel presente documento con servizi finanziari al dettaglio si intendono servizi come conti correnti, pagamenti, prestiti personali, mutui, risparmi, pensioni, prodotti di investimento e assicurativi quando sono forniti a clienti privati, compresi gli investitori al dettaglio. Sono essenziali per la vita quotidiana dei cittadini dell'Unione in quanto ne agevolano la piena partecipazione all'economia, consentono loro di pianificare a lungo termine e li tutelano in circostanze impreviste. Presuppongono impegni finanziari consistenti. I mutui casa costituiscono l'esposizione finanziaria più importante per la maggiore parte dei cittadini UE: l'importo dei mutui ipotecari ancora rimborsare raggiunge quasi il 50% del PIL UE⁹. I fondi di investimento rappresentano nei vari Stati membri fra il 4% e il 23% delle attività finanziarie delle famiglie UE¹⁰.
- (5) I servizi finanziari al dettaglio sono importanti in termini macroeconomici. I servizi bancari al dettaglio (oltre la metà dell'attività bancaria totale) generano annualmente il 2% del PIL UE in termini di entrate lorde¹¹. L'invecchiamento della popolazione comporta una maggiore pressione sulle finanze pubbliche e fa aumentare l'esigenza di meccanismi privati e professionali di finanziamento delle pensioni, nonché di copertura assistenziale. Questa situazione contribuisce a spiegare la crescente importanza dei settori pensionistici, assicurativi e dei fondi di investimento. Alla fine del 2004 gli investimenti degli assicuratori primari hanno raggiunto 6 000 miliardi di EUR, mentre i fondi pensionistici privati UE gestivano attivi per 2 500 miliardi di EUR¹². La capitalizzazione di fondi OICVM supera 5 700 miliardi di EUR, pari a oltre il 50% del PIL UE¹³, mentre i premi assicurativi del ramo vita da soli ne rappresentano il 5%¹⁴.
- (6) Progressi rilevanti si sono registrati nella creazione di un mercato unico dei servizi finanziari al dettaglio. È in vigore un quadro volto a garantire la solidità e l'integrità finanziaria dei fornitori europei di tali servizi nei settori bancario, assicurativo e dei titoli¹⁵. Tale quadro ha molteplici obiettivi politici, fra cui la stabilità prudenziale, la concorrenza e un alto livello di tutela dei consumatori e degli investitori. In alcuni settori come i servizi di investimento e le assicurazioni del ramo vita, sono state introdotte norme articolate per tutelare gli interessi dei consumatori e degli investitori al dettaglio¹⁶. L'introduzione dell'euro, abbinata agli effetti del Piano d'azione per i servizi finanziari, inoltre, ha stimolato la concorrenza nei mercati europei dei servizi finanziari, soprattutto quelli all'ingrosso.

⁹ Hypostat 2005, European Mortgage Federation.

¹⁰ SEC(2006) 1057 del 26.7.2006.

¹¹ SEC(2007) 106 del 31.1.2007, pag. 7.

¹² Cfr. nota 10.

¹³ EFAMA quarterly statistical release (bollettino statistico trimestrale EFAMA) Q3 2006.

¹⁴ Fonte: European Insurance and Reinsurance Federation (CEA).

¹⁵ Es. direttive 2004/39/CE, 2006/48/CE e 2006/49/CE.

¹⁶ Es. direttive 2002/83/CE e 2004/39/CE.

(7) L'integrazione dei servizi finanziari al dettaglio non ha ancora esaurito tutto il suo potenziale e la concorrenza in alcuni mercati appare insufficiente – in particolare in settori come quello dei pagamenti e dei servizi bancari al dettaglio¹⁷ – impedendo ai consumatori UE di approfittare a pieno dei vantaggi del mercato unico. Tale situazione è messa in luce dai seguenti indicatori:

- **Attività transfrontaliera modesta.** Ad eccezione degli OICVM, gli scambi transfrontalieri sono limitati e l'attività mediante apertura di filiali e fusioni transfrontaliere è più limitata che nella maggior parte degli altri settori¹⁸. Dai sondaggi della Commissione emerge che solo l'1% dei consumatori UE acquista servizi finanziari a distanza a livello transfrontaliero, mentre il 26% lo fa a livello nazionale, ad esempio per telefono o via internet¹⁹. Il settore assicurativo ha conosciuto un consolidamento principalmente mediante l'apertura di filiali e le fusioni, piuttosto che attraverso l'apertura di succursali e la fornitura di servizi transfrontalieri. Il volume degli scambi transfrontalieri è estremamente ridotto²⁰, mentre le società assicurative nazionali assorbono oltre il 90% del reddito totale prodotto dai premi nella maggior parte dei mercati. Il 50% degli scambi si deve ai 20 maggiori gruppi assicurativi europei, che sono spesso fortemente presenti a livello europeo e anche mondiale²¹.
- **Ampie variazioni di prezzi.** Per quanto i livelli dei tassi di interesse presentino una certa convergenza in settori come i mutui, in larga misura a causa della convergenza macroeconomica e dell'introduzione dell'euro²², restano differenze sostanziali a livello dei servizi di pagamento e di prodotti come il credito al consumo e i conti correnti²³. Ad esempio, in alcuni Stati membri i bonifici in euro sono gratuiti mentre in altri costano oltre 10 EUR²⁴. In altri settori, come le assicurazioni degli autoveicoli e delle abitazioni, è più difficile raffrontare il prezzo base di un prodotto assicurativo a causa delle differenze nelle condizioni di copertura e di rischio locale²⁵. Nel 2008 la Commissione esaminerà le variazioni dei prezzi per i principali tipi di servizi finanziari al dettaglio.
- **Mancanza di varietà e scelta di prodotti.** In alcuni Stati membri può essere difficile ottenere prestiti ipotecari a lungo termine a tasso fisso e alcuni prodotti più recenti come *equity release*, con l'effetto di limitare la domanda dei consumatori e la crescita del mercato. In quattro Stati membri oltre un quarto di tutti i conti di risparmio gode di incentivi fiscali, mentre in altri tali prodotti sono rari²⁶. I problemi connessi alla detraibilità fiscale si sono rivelati un ostacolo alla vendita transfrontaliera di alcuni prodotti pensionistici e di assicurazione sulla vita.

¹⁷ COM(2007) 33 del 31.1.2007, pagg. 2 e 3.

¹⁸ SEC(2005) 927 del 1.7.2005 e SEC(2006) 1057 del 26.7.2006.

¹⁹ "Eurobarometro 230. L'opinione pubblica europea sui servizi finanziari", agosto 2005.

²⁰ Secondo i dati di Eurostat, lo scambio di servizi assicurativi fra i paesi dell'UE 25 è diminuito del 14,6% fra il 2003 e il 2005.

²¹ Cfr. nota 14.

²² SEC(2005) 927 del 1.7.2005.

²³ COM(2007) 33 del 31.1.2007, pag. 3.

²⁴ SEC(2007) 106 del 31.1.2007, pag. 63.

²⁵ I profili di rischio variano fra i vari mercati nazionali e anche regionali.

²⁶ SEC(2007) 106 del 31.1.2007, pag. 40.

- **Forti disparità nell'efficienza del mercato.** La redditività dei fornitori di servizi finanziari al dettaglio è molto varia. Ad esempio, la redditività dei servizi bancari al dettaglio nei paesi nordici, in Spagna e in Irlanda appare superiore alla media UE, mentre è nettamente inferiore in Germania, Austria, Paesi Bassi e Belgio²⁷.
- (8) In mancanza di ulteriori sforzi, i mercati europei di prodotti finanziari al dettaglio rischiano di restare frammentati. Quadri regolamentari e di tutela dei consumatori e politiche fiscali divergenti, nonché infrastrutture frammentarie²⁸ creano barriere giuridiche ed economiche all'ingresso sul mercato²⁹. Gli ostacoli giuridici possono complicare o impedire l'offerta di taluni prodotti o l'accessibilità alle infrastrutture di mercato, limitando così la concorrenza e soffocando l'innovazione. Quanto agli ostacoli economici, come l'esigenza di adeguare prodotti, modelli di scambio e strategie di prezzo, essi rendono più costoso operare in un altro Stato membro. Tutti questi ostacoli scoraggiano coloro che si affacciano sul mercato, limitano la scelta dei consumatori e spingono verso l'alto i prezzi. Costi di commutazione elevati possono ridurre la possibilità dei consumatori di cambiare fornitore per prodotti come conti bancari e fondi di investimento. Se non possono avere accesso alle informazioni, o solo in modo incompleto, i consumatori non sono neppure in grado di selezionare l'offerta migliore.
- (9) Anche il comportamento e le preferenze dei consumatori possono limitare l'integrazione dei mercati. Nonostante l'aumento della mobilità della popolazione e la crescita della fornitura transfrontaliera di servizi finanziari al dettaglio (anche mediante canali diretti come Internet)³⁰, la maggior parte dei consumatori continua a optare per prodotti distribuiti a livello locale tramite filiali, controllate e intermediari³¹.
- (10) Anche se probabilmente la maggior parte dei consumatori di servizi finanziari al dettaglio continuerà a privilegiare il livello locale e i consumatori devono essere liberi di scegliere un prodotto o servizio locale se lo desiderano, la Commissione ritiene tuttavia che saranno necessarie ulteriori riforme perché il funzionamento dei mercati sia più favorevole ai consumatori.

²⁷ SEC(2007) 106 del 31.1.2007, pag. 22.

²⁸ Es. sistemi di pagamento, sistemi di clearing e di regolamento e registri del credito.

²⁹ Ad esempio, in campo assicurativo, l'obbligo previsto da alcuni Stati membri di nominare un rappresentante fiscale al fine di garantire la riscossione delle tasse sui premi nel paese del rischio rende difficile creare imprese redditizie finché la base di attività resta modesta.

³⁰ Una recente indagine britannica ha rivelato che oltre il 50% degli utilizzatori di internet effettua operazioni bancarie on line (16,9 milioni di persone).

³¹ Cfr. nota 19.

3. UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE PER I SERVIZI FINANZIARI AL DETTAGLIO

- (11) Il miglioramento del funzionamento dei mercati europei di servizi finanziari al dettaglio richiederà azioni mirate e meditate, che tengano conto dei risultati ottenuti. Alcuni degli interessati consultati negli ultimi anni hanno dichiarato di ritenere improbabile che una maggiore regolamentazione del settore possa portare vantaggi rilevanti ai consumatori. Tuttavia, secondo altre fonti, in alcuni casi un approccio regolamentare può essere necessario. È indispensabile giungere a una visione comune delle sfide da affrontare al fine di elaborare politiche che producano vantaggi concreti per i consumatori.
- (12) Si dovrebbe attuare un'iniziativa solo quando ne sono dimostrati chiaramente i vantaggi concreti per i cittadini e la sua indiscutibile logica economica. Le politiche devono avere una giustificazione economica solida ed essere oggetto di valutazioni di impatto approfondite. La valutazione di soluzioni appropriate deve essere effettuata caso per caso sulla base delle specificità del mercato e dei problemi messi in luce. La Commissione avvierà nuove iniziative regolamentari nei servizi finanziari al dettaglio solo se ne dimostra la necessità economica e se possono contribuire al miglioramento di fattori come la fiducia dei consumatori e le attività transfrontaliere. Quando sarà trascorso un lasso di tempo sufficiente perché le politiche possano dimostrare la loro efficienza, la Commissione ne valuterà l'impatto, in particolare per stabilire se generano vantaggi reali e concreti per i consumatori. Se le misure non sono efficaci, essa non esiterà a proporre la soppressione.
- (13) In linea con la sua strategia sui servizi finanziari al dettaglio, la Commissione adotterà un approccio aperto e inclusivo per individuare e risolvere i problemi, terrà conto di tutti gli strumenti politici disponibili, vincolanti o meno, promuovendo, se del caso, soluzioni improntate alla logica di mercato o quadri giuridici UE facoltativi come il cosiddetto "28° regime"³². Azioni mirate verranno intraprese quando necessario.

4. OBIETTIVI E INTERVENTI

- (14) La presente sezione illustra gli obiettivi della Commissione nel campo dei servizi finanziari al dettaglio – portare benefici concreti ai consumatori soprattutto in termini di prezzi e scelta, stimolare la fiducia dei consumatori e dare loro maggiore autonomia – e le modalità con cui la Commissione intende conseguirli.

4.1. Prezzi minori e scelta maggiore per i consumatori

- (15) La Commissione si impegna a eliminare le barriere ai servizi finanziari al dettaglio se ciò comporterà benefici concreti per i consumatori sotto forma di una scelta più ampia di prodotti corrispondenti alle loro esigenze e a prezzi più competitivi.

³² Il 28° regime è un quadro giuridico di norme UE che non sostituisce le norme nazionali ma rappresenta un'alternativa facoltativa ad esse (es. lo statuto della società europea).

Abbassare i prezzi con l'aumento della concorrenza

- (16) Il quadro regolamentare UE mira a creare condizioni che consentano lo sviluppo della concorrenza e la compressione dei prezzi da parte delle forze di mercato, mantenendo la qualità dei servizi forniti. La Commissione adotterà le iniziative opportune, che sia mediante l'applicazione del diritto della concorrenza o politiche energiche in materia di violazioni, nei casi in cui si rileva la pratica di non applicare o rispettare la normativa comunitaria. Essa può anche adottare altre iniziative (anche di carattere legislativo se giustificato dall'analisi di impatto completa) al fine di garantire l'equità dei mercati e fornire ai consumatori migliori occasioni. Verranno affrontati gli ostacoli alle libertà di base riconosciute dal trattato CE per garantire che i mercati siano aperti e competitivi. L'indagine di settore della Commissione nei servizi bancari al dettaglio ha rivelato che un miglior accesso al mercato per gli organismi finanziari stabiliti in altri Stati membri riduce i prezzi per i consumatori³³.
- (17) È importante che i consumatori che desiderano cambiare fornitore non siano dissuasi o ostacolati in alcun modo dal farlo. Un mercato in cui i consumatori siano informati e mobili impone agli istituti finanziari di entrare in concorrenza per attrarli e trattenerli.
- (18) Bisogna affrontare il problema delle barriere alla mobilità dei consumatori, come le spese di chiusura di un conto o di una polizza, la scarsità o complessità delle informazioni, il vincolo al prodotto e l'elevato onere amministrativo in caso di cambiamento di fornitore.
- (19) Se i prestatori non sono in grado di avere accesso a informazioni accurate sul credito possono imporre prezzi più elevati o addirittura rifiutarsi di fornire credito ai consumatori, riducendo la possibilità di questi ultimi di sfruttare le offerte migliori, a livello sia nazionale che transfrontaliero.

Iniziative in corso o previste

La Commissione affronterà il problema delle barriere alla concorrenza individuate dall'indagine di settore sui **servizi bancari al dettaglio**³⁴. Per quanto riguarda le carte di pagamento, essa applicherà il diritto comunitario della concorrenza in caso di regimi che gonfiano artificialmente i costi per i consumatori. Un settore in cui si sta lavorando è quello delle commissioni multilaterali di cambio, normalmente versate dalla banca del commerciante a quella del titolare della carta³⁵. Le pratiche che indeboliscono la concorrenza fra reti saranno probabilmente oggetto di esame della concorrenza³⁶. Oltre alle carte di pagamento, l'azione della Commissione sarà volta a garantire che non sia indebitamente impedito l'accesso ai registri del credito e ai sistemi di clearing e di regolamento.

³³ SEC(2007) 106 del 31.1.2007, pagg. 32–33.

³⁴ COM(2007) 33 del 31.1.2007, pagg. 4–9.

³⁵ Cfr. COMP/34.579 relativo a MasterCard.

³⁶ Come il cosiddetto "blending" (la pratica delle banche affilianti di applicare agli esercenti le stesse commissioni per l'accettazione di carte di tipo diverso e/o emesse da reti diverse) o il divieto di "surcharging", che evita che i commercianti applichino un sovrapprezzo per l'uso di strumenti di pagamento più costosi.

La Commissione lavorerà insieme alle autorità nazionali della concorrenza nel quadro della rete europea della concorrenza per decidere le modalità più efficaci per far fronte alle pratiche che limitano la concorrenza e riducono il benessere dei consumatori.

Nel 2006 la Commissione ha costituito un **gruppo di esperti sulla mobilità dei consumatori** in relazione ai conti bancari, che pubblicherà le sue raccomandazioni nel maggio 2007. Fra le opzioni considerate dal gruppo c'è lo sviluppo di accordi per la commutazione dei conti bancari (a livello nazionale o UE) e di varie misure volte ad aumentare la trasparenza e la raffrontabilità delle informazioni. Queste opzioni saranno oggetto di un attento esame della Commissione che ne soppeserà l'impatto prima di prendere decisioni definitive.

Consapevole della frequenza sempre maggiore con cui i dipendenti lavorano in altri Stati membri UE e dell'importanza di prepararsi adeguatamente alla pensione, ad esempio mediante regimi pensionistici basati sul lavoro, la Commissione ha proposto di recente una direttiva volta a migliorare la **portabilità dei diritti a pensione complementari**³⁷.

Il Libro bianco sul credito ipotecario di prossima pubblicazione delineerà iniziative volte ad agevolare la trasferibilità degli antecedenti di credito dei consumatori e a migliorare l'accesso dei prestatori alle **informazioni sul credito**. La Commissione ritiene che, poiché tale aspetto supera l'ambito del credito ipotecario, si potrebbero ipotizzare iniziative orizzontali per migliorare l'accesso e la trasferibilità dei dati sul credito.

Incrementare la scelta, la qualità e l'innovazione

- (20) L'innovazione crea nuove sfide, come garantire l'adeguatezza della regolamentazione di nuovi prodotti, fornitori o consulenti finanziari, la capacità dei consumatori di capire e raffrontare i nuovi prodotti e un ambito equo di concorrenza fra i prodotti stessi. La Commissione desidera ampliare la scelta per i consumatori, a condizione che ciò vada a loro vantaggio. In realtà, spesso questi ultimi manifestano il timore di essere distratti o confusi da una scelta di prodotti troppo ampia, che renderebbe più difficile la selezione di quello più adeguato alle loro esigenze.
- (21) La Commissione è determinata a garantire che l'eliminazione delle barriere al mercato unico dei servizi finanziari al dettaglio migliori o per lo meno mantenga il livello qualitativo dei prodotti forniti e che i consumatori siano in grado di operare una scelta informata. Ad esempio, la direttiva sui servizi di pagamento mira a migliorare la qualità dei servizi forniti ai consumatori aumentando la rapidità dei pagamenti³⁸ e facilitando la disponibilità e l'utilizzo transfrontalieri di taluni prodotti di pagamento come gli addebiti diretti. Un altro modo per garantire una qualità elevata dei servizi forniti ai consumatori potrebbe essere la certificazione accreditata mediante norme

³⁷ COM(2005) 507 del 20.10.2005.

³⁸ In alcuni Stati membri la data di valuta dei pagamenti dei consumatori è il giorno dell'operazione, mentre in altri è fissata a due o tre giorni dopo o anche di più nel caso di pagamenti transfrontalieri.

internazionali³⁹, che potrebbe consentire una valutazione solida e trasparente di vari aspetti delle prestazioni e servire come indicatore della qualità per i consumatori, in particolare in caso di attività transfrontaliera.

- (22) Nell'UE è disponibile un'ampia gamma di prodotti bancari, assicurativi e di risparmio. Un prodotto offerto ai consumatori su un mercato, tuttavia, non può in molti casi essere offerto su un altro senza costosi adeguamenti ai requisiti locali. Ad esempio, alcuni prodotti, come la possibilità di effettuare addebiti diretti su base transfrontaliera, possono non essere disponibili a causa delle divergenze fra i sistemi giuridici. Tali requisiti riflettono talvolta le abitudini e le esigenze dei consumatori locali e sono fissati nelle norme di tutela del consumatore, nel diritto dei contratti e nei diversi sistemi giuridici e fiscali. La scelta può anche essere inutilmente limitata da restrizioni imposte ai fornitori e ai canali attraverso cui i consumatori hanno accesso ai servizi finanziari al dettaglio⁴⁰. Tali restrizioni dovrebbero essere mantenute sole quando sono oggettivamente giustificate.
- (23) Le direttive assicurative consentono agli assicuratori di pubblicizzare e vendere una serie completa di prodotti assicurativi in tutta l'UE e hanno abolito l'obbligo di approvazione preventiva delle tariffe e delle condizioni delle polizze. I prodotti assicurativi, tuttavia, devono rispettare le norme nazionali giustificate dall'esigenza di tutelare il "bene comune"⁴¹. Ciò può limitare la scelta dei prodotti a disposizione dei consumatori e imporre ulteriori costi agli assicuratori⁴². Secondo i rappresentanti del mondo assicurativo le attività al dettaglio sono locali e richiedono una forte presenza locale. La Commissione ritiene che le azioni si dovrebbero concentrarsi sull'eliminazione del protezionismo di mercato e sulla riduzione di costi regolamentari inutili, sopprimendo, ad esempio, norme ingiustificate sul bene comune e ostacoli burocratici come gli eccessivi obblighi di comunicazione. Con un regime regolamentare corretto, tale da fornire un elevato livello di tutela dei consumatori, le opportunità di scambi transfrontalieri diretti verranno sfruttate naturalmente, dove e quando ciò è favorevole per le imprese e per i consumatori.

³⁹ Per ulteriori informazioni sulla certificazione, si veda:

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm.

⁴⁰ Ad esempio, nuovi fornitori di servizi di pagamento come grandi magazzini, società di trasferimento di fondi o operatori di telefonia mobile attualmente non possono fornire i loro servizi in tutto il mercato unico.

⁴¹ Il concetto di bene comune si basa su una giurisprudenza consistente e costante della Corte di giustizia. Si veda, ad esempio, la comunicazione interpretativa della Commissione - Libera prestazione dei servizi e interesse generale nel settore delle assicurazioni, (GU C 43 del 6.2.2000).

⁴² Gli obblighi imposti per i prodotti assicurativi al dettaglio nell'interesse del bene comune possono essere giustificati solo se sono necessari per proteggere i consumatori, se sono proporzionati e se non sono doppiati degli obblighi del paese di origine.

Iniziative in corso o previste

In campo **assicurativo**, nel 2007 la Commissione, insieme al comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS), esaminerà le norme nazionali sul "bene comune" tenendo conto dei principi pertinenti della giurisprudenza.

Il settore dei pagamenti sta definendo, su base autoregolamentata, le norme tecniche e operative necessarie per concretizzare l'**Area unica dei pagamenti in euro (SEPA)** entro il 2010. La Commissione segue attentamente il processo. In una comunicazione che sarà pubblicata entro la fine del 2007, essa valuterà i progressi compiuti ed esaminerà ulteriori misure per garantire il successo della SEPA a vantaggio dei consumatori.

Nel corso dell'anno la Commissione pubblicherà un **Libro bianco sul credito ipotecario** che conterrà proposte volte a favorire la creazione di un mercato integrato del credito ipotecario e affronterà questioni quali il rapido rimborso, i requisiti di informazione, il tasso annuo effettivo globale, la consulenza, la valutazione della proprietà, la registrazione del terreno e la procedura di rimborso anticipato. Nel 2008 la Commissione riesaminerà i quadri regolamentari nazionali in base a cui vengono commercializzati i prodotti di *equity release* e il ruolo degli istituti **non bancari** nei mercati ipotecari, al fine di valutare l'eventuale necessità di un intervento UE.

Al fine di **sviluppare la base di conoscenze** necessaria per le iniziative politiche future, la Commissione esaminerà i motivi per cui di norma i consumatori non acquistano servizi finanziari transfrontalieri e le modalità per incoraggiarli a cercare le occasioni migliori rispetto alle proprie esigenze indipendentemente dall'ubicazione del fornitore di servizi finanziari.

L'invecchiamento della popolazione e l'aumento della pressione sui mercati finanziari costituiscono sfide importanti per consumatori e investitori e creano un nuovo mercato per il settore finanziario. Il quadro UE deve stabilire basi solide per un mercato competitivo, aperto ed efficace per **il risparmio a lungo termine e soluzioni pensionistiche** rispondenti alle esigenze dei consumatori. Su richiesta della Commissione è stata eseguita una ricerca esterna che, alla fine del 2007, fornirà informazioni sullo stato attuale e lo sviluppo del mercato di prodotti di risparmio a lungo termine al dettaglio per cercare di definire la gamma di prodotti attualmente disponibili, i principali canali di distribuzione e gli elementi che determinano le scelte dei consumatori. Su tale base la Commissione esaminerà le evoluzioni che incidono sulla commercializzazione dei prodotti di risparmio e delle soluzioni pensionistiche, nonché le disposizioni che ne disciplinano la vendita e la proposta. In considerazione della natura dei prestiti a lungo termine e dei piani pensionistici, particolare attenzione è necessaria affinché ai consumatori vengano offerti prodotti realmente adeguati alle loro esigenze e commercializzati adeguatamente. Si tratta per loro di decisioni finanziarie importanti, che incidono su tutta la vita e devono quindi essere in grado di operare le loro scelte con una piena conoscenza del prodotto e sulla base di un'adeguata valutazione della propria situazione e delle proprie esigenze.

La Commissione ritiene che tanto i consumatori quanto i fornitori di servizi finanziari potrebbero trarre vantaggi dall'offerta di servizi finanziari standardizzati e semplificati opzionali, come i **conti bancari di base**, meno complessi di altri prodotti e in linea con lo standard europeo di tutela dei consumatori, ad esempio per quanto riguarda gli obblighi di informazione. Potrebbero quindi essere proposti a livello transfrontaliero senza bisogno di modifiche per adeguarli alle regolamentazioni locali. Le banche non sarebbero tenute ad offrirli e lo farebbero solo in presenza di un interesse commerciale. I consumatori avrebbero una scelta più ampia di prodotti più facilmente comprensibili. Si potrebbero intraprendere ulteriori azioni per valutare l'esigenza, la fattibilità e l'utilizzo di tali prodotti standardizzati opzionali.

4.2. Stimolare la fiducia dei consumatori

- (24) I consumatori europei devono avere la certezza di fare le scelte giuste. Dai sondaggi, peraltro, emerge che sono preoccupati dei rischi impliciti nelle attività transfrontaliere e non hanno fiducia nella tutela giuridica fornita⁴³. Può essere pertanto necessario un ulteriore impegno per dare loro fiducia nel fatto che godranno degli stessi diritti, indipendentemente dall'ubicazione dell'istituto finanziario e dalla modalità di vendita scelta. Si presentano a questo proposito principalmente quattro problemi: tutelare gli interessi dei consumatori, fornire certezza giuridica, garantire accesso a correttivi adeguati e promuovere istituzioni finanziarie al dettaglio solide e sicure.

Tutelare gli interessi dei consumatori

- (25) Un livello equivalente di tutela in tutta l'UE dà ai consumatori la fiducia necessaria per scegliere fra una serie di fornitori, indipendentemente dalla loro sede in Europa. Tale tutela garantisce condizioni di equità tanto ai consumatori quanto ai fornitori di servizi.
- (26) Obiettivo tradizionale della normativa UE nel campo dei servizi finanziari al dettaglio è fissare norme minime per tutelare i consumatori in tutti gli Stati membri. Ad esempio, la direttiva assicurazione vita impone un periodo di ripensamento minimo di 14 giorni⁴⁴. Tale approccio non è privo di difficoltà: in molti casi gli Stati membri sono andati oltre i requisiti minimi, limitando così la parità di condizioni e creando divergenze fra i consumatori europei in materia di tutela.

⁴³ Cfr. nota 19.

⁴⁴ Cfr. articolo 35 della direttiva 2002/83/CE.

- (27) La proposta modificata di direttiva rivista di credito al consumo⁴⁵, il cui ambito di applicazione è più limitato rispetto a quello della proposta originaria del 2002, ha l'obiettivo di favorire l'emergere di un vero mercato unico del credito al consumo garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei consumatori. I consumatori dovrebbero potere avere accesso a una gamma più ampia di prodotti a prezzi più competitivi. I fornitori, dal canto loro, dovrebbero potere commercializzare i prodotti di credito al consumo in tutti gli Stati membri senza doverne adeguare le caratteristiche essenziali alle varie legislazioni nazionali. Fino ad ora si è rivelato molto difficile trovare un consenso fra gli Stati membri sul contenuto e sul livello dell'armonizzazione.
- (28) È in costante aumento la vendita o la commercializzazione di servizi finanziari via internet o per telefono. La direttiva sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari⁴⁶ è stata adottata nel 2002 al fine di stimolare la fiducia dei consumatori nell'impiego di queste tecnologie nel settore dei servizi finanziari transfrontalieri e di garantire un funzionamento corretto del mercato unico. Elementi chiave della direttiva sono i requisiti in materia di informazione precontrattuale e il diritto di recesso.
- (29) La direttiva sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID)⁴⁷ introduce una serie armonizzata e completa di condizioni di funzionamento, applicabili tanto alle imprese di investimento quanto agli istituti di credito, che regolamentano le relazioni con i clienti quando offrono loro servizi di investimento. Si tratta di una serie di regole sulla condotta delle operazioni, sull'esecuzione al meglio e sulla gestione degli ordini dei clienti, nonché di disposizioni sugli incentivi e il conflitto di interesse. Particolare attenzione viene riservata ai clienti al dettaglio per cui è stato creato un regime specifico, che impone all'impresa obblighi fiduciari rafforzati. Obiettivo di tale approccio è tutelare i consumatori stimolando il comportamento responsabile delle imprese.⁴⁸
- (30) Indirettamente i consumatori sono protetti anche mediante l'assicurazione contro i rischi professionali in base a cui, in caso di danno finanziario dovuto a negligenza nella consulenza o a taluni altri errori professionali delle società di intermediazione mobiliare o assicurativa, essi possono reclamare risarcimenti danni o compensazioni⁴⁹. Una recente relazione ha concluso che resta valido l'obbligo di avere un'assicurazione contro i rischi professionali, ma che sarà necessario un maggiore monitoraggio perché negli Stati membri la legislazione non è ancora stata attuata completamente⁵⁰.

⁴⁵ COM(2005) 483 del 7.10.2005.

⁴⁶ Direttiva 2002/65/CE.

⁴⁷ Direttiva 2004/39/CE e sue modalità di esecuzione, regolamento (CE) n. 1287/2006 e direttiva 2006/73/CE.

⁴⁸ Per evitare che norme ulteriori incidano sulla creazione di condizioni di equità e, al tempo stesso, introducono barriere all'ingresso sul mercato senza favorire la tutela degli investitori, la MiFID introduce una clausola di flessibilità che consente agli Stati membri di aggiungere norme a livello nazionale - ma solo in casi strettamente eccezionali - al fine di migliorare la tutela dei consumatori.

⁴⁹ Si vedano le disposizioni delle direttive 2002/92/CE e 2006/49/CE.

⁵⁰ COM(2007) 178 dell'11.4.2007.

Fornire certezza giuridica ai consumatori

- (31) Il diritto applicabile agli obblighi contrattuali è attualmente disciplinato dalla convenzione di Roma del 1980. Sulla base di tale convenzione, un consumatore che conclude un contratto per la fornitura di beni o servizi si trova in una situazione complessa: la normativa applicabile al contratto è, in linea di principio, quella scelta dalle parti vale a dire, di norma, quella stabilita dal fornitore nelle condizioni e clausole standard. In determinate circostanze, tuttavia, il consumatore potrà avvalersi della tutela prevista dalle disposizioni obbligatorie della normativa del paese in cui risiede⁵¹. La proposta di un regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali⁵² modificherà in parte le norme in materia relative ai contratti con i consumatori. Una delle novità più importanti è l'introduzione del principio secondo cui al contratto si applica il diritto del paese in cui risiede abitualmente il consumatore se il fornitore svolge le sue attività commerciali in tale paese⁵³. In questo modo si garantirà al consumatore maggiore certezza giuridica – e quindi fiducia – in quanto avrà la sicurezza che al contratto si applicheranno le norme a lui più familiari. La proposta di regolamento è attualmente in fase di discussione al Consiglio e al Parlamento europeo al fine, in particolare, di raggiungere un equilibrio adeguato fra interessi legittimi dei consumatori e degli operatori.

Garantire accesso a correttivi adeguati

- (32) Per acquistare con fiducia servizi finanziari transfrontalieri, i consumatori devono sapere di potere avere facile accesso a correttivi in caso di controversia. Essi hanno due opzioni principali: portare la controversia in tribunale oppure rivolgersi a un organo extragiudiziale di risoluzione alternativa delle controversie (ADR), come un mediatore o una commissione per o reclami dei consumatori. Gli ADR non sostituiscono l'azione in tribunale, ma offrono un'alternativa più facile, più economica e più rapida. Può trattarsi di organi pubblici o privati. In parte a causa della loro varietà, lo statuto delle decisioni ADR può variare.
- (33) Normalmente è competente per far fronte ai reclami dei consumatori un sistema ADR del paese del fornitore di servizi finanziari. Il ricorso ad essi può risultare complicato per i consumatori coinvolti in controversie transfrontaliere poiché questi ultimi devono essere al corrente dell'esistenza e delle caratteristiche dei sistemi stranieri. Nel 2001 la Commissione ha avviato una rete di programmi UE per la risoluzione alternativa delle controversie, FIN-NET⁵⁴, i cui membri collaborano nel quadro di norme comuni, facilitando così la risoluzione extragiudiziale delle controversie transfrontaliere dei consumatori nel campo dei servizi finanziari. Grazie alla cooperazione fra i membri di FIN-NET, i consumatori dovranno rivolgersi solo agli organi ADR del proprio paese, i quali assistono i consumatori nel trasferimento del reclamo all'organo competente nel paese del fornitore di servizi finanziari.

⁵¹ Articolo 5 della convenzione.

⁵² COM(2005) 650 del 15.12.2005.

⁵³ Alcuni settori restano esclusi dall'applicazione della norma proposta. Le direttive assicurazione vita e non vita prevedono norme sul conflitto fra diritti specifici, che prevalgono sul regime generale. DK, IE e UK non sono parti della convenzione e non saranno coperti dal regolamento (anche se in UK e IE vige una clausola di partecipazione).

⁵⁴ Attualmente FIN NET ha 48 membri di 21 paesi SEE.

- (34) Nonostante tali sforzi, la gestione dei reclami dei consumatori in un contesto transfrontaliero può presentare ancora gravi problemi.

Promuovere istituzioni finanziarie al dettaglio solide e sicure

- (35) Un quadro prudenziale solido è di importanza fondamentale. I consumatori devono nutrire fiducia nella solidità degli istituti finanziari, indipendentemente dalla loro ubicazione nell'Unione. L'attuale quadro prudenziale UE dovrebbe essere sottoposto a verifica costante e adeguato agli sviluppi di mercato e finanziari. Il prossimo passo a questo proposito sarà la modernizzazione del quadro prudenziale assicurativo, con la proposta "solvibilità 2", che verrà presentata fra breve.
- (36) Direttive specifiche nel campo dei servizi di investimento⁵⁵ e delle attività bancarie⁵⁶ garantiscono che i consumatori di tutta l'UE godano di un elevato livello di tutela in caso di insolvenza dell'organismo presso cui hanno effettuato depositi o investimenti. A seguito della revisione del quadro per i regimi di garanzia dei depositi, la Commissione prenderà iniziative per garantire che i consumatori siano ben informati quanto alla copertura dei loro depositi, che tutti i depositi siano coperti, anche per i prodotti finanziari più recenti, e che il periodo di tempo necessario per il rimborso sia limitato⁵⁷.

Iniziative in corso o previste

Proseguono al Consiglio i negoziati sulla proposta modificata di una nuova direttiva sul **credito al consumo** in vista di una rapida adozione.

Non è ancora stato raggiunto l'obiettivo di incrementare le attività transfrontaliere dei consumatori nel campo dei servizi finanziari a distanza⁵⁸. La Commissione ha avviato un riesame della **direttiva sulla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari**⁵⁹ e ha avviato due studi destinati a valutare l'impatto giuridico ed economico della direttiva. Per il 2008 è prevista una relazione della Commissione, che valuterà se la direttiva abbia raggiunto i suoi obiettivi e, in caso negativo, perché ciò non sia avvenuto. Se necessario, la Commissione proporrà modifiche.

La Commissione seguirà attentamente il lavoro annunciato dal CEIOPS per il 2007 volto a esaminare la **cooperazione fra supervisori** su questioni che hanno ripercussioni dirette sulla tutela degli assicurati, come l'esame dei reclami transfrontalieri.

⁵⁵ Direttiva 97/9/CE.

⁵⁶ Direttiva 94/19/CE.

⁵⁷ COM(2006) 729 del 27.11.2006.

⁵⁸ Cfr. nota 19.

⁵⁹ Direttiva 2002/65/CE.

La Commissione terrà sotto controllo le raccomandazioni⁶⁰ esistenti che fissano un numero minimo di garanzie per gli **organismi ADR**. Una volta adottata, la proposta di direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale⁶¹ completerà le raccomandazioni garantendo una stretta relazione fra la mediazione e i procedimenti giudiziari.

La Commissione è consapevole che non tutti gli organismi ADR nazionali sono membri di FIN-NET e che non tutti gli Stati membri UE dispongono di organismi ADR per i servizi finanziari. Nel corso dell'anno essa contatterà le autorità nazionali competenti per raccogliere informazioni sugli organismi ADR nazionali esistenti che non sono membri di FIN-NET e individuare le lacune in proposito. In seguito valuterà come risolvere le lacune nell'adesione a FIN-NET e quelle a livello nazionale.

4.3. Aumentare l'autonomia dei consumatori

- (37) Perché i consumatori possano sfruttare al massimo il mercato unico devono disporre delle conoscenze finanziarie necessarie per decidere da soli, essere ben informati, ricevere consulenze indipendenti ad alto livello e potere scegliere liberamente il fornitore. Se si aumenta in questo modo l'autonomia dei consumatori, essi possono scegliere con più sicurezza le occasioni più rispondenti alle loro esigenze, indipendentemente dall'ubicazione del fornitore di servizi finanziari. In questo modo si può quindi stimolare la concorrenza e far funzionare meglio i mercati dei servizi finanziari.

Sviluppare le conoscenze finanziarie dei consumatori

- (38) Sviluppare le conoscenze dei consumatori in campo finanziario diventa sempre più importante, in particolare perché i cittadini acquisiscono un ruolo sempre più rilevante nelle decisioni che incidono sulla loro sicurezza finanziaria e hanno maggiore accesso ai mercati di capitali. Numerose indagini internazionali hanno mostrato un livello ridotto di comprensione delle questioni finanziarie da parte dei consumatori⁶², nonché una forte correlazione fra bassi livelli di alfabetizzazione funzionale e la capacità di prendere decisioni appropriate in campo finanziario. I consumatori con scarse conoscenze in campo finanziario hanno difficoltà a comprendere e utilizzare le informazioni che ricevono quando acquistano servizi finanziari, perché di solito esse sono concepite per il "consumatore medio" e non per un pubblico con conoscenze limitate in materia.

⁶⁰ Raccomandazione della Commissione del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e raccomandazione della Commissione, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organismi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo.

⁶¹ COM(2004) 718 del 22.10.2004.

⁶² Si vedano, ad esempio, "Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline", UK Financial Services Authority, marzo 2006; la ricerca dell'Irish National Adult Literacy Agency, agosto 2006 (cfr. <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>); i risultati della ricerca pubblicata da un gruppo di lavoro dell'Autorité des Marchés Financiers (Francia), giugno 2005 (cfr. http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf).

Iniziative in corso o previste

Benché l'educazione finanziaria sia un problema che deve essere affrontato essenzialmente dagli Stati membri, la Commissione ha già finanziato alcune iniziative di **alfabetizzazione finanziaria**, nel contesto della sua attività di tutela dei consumatori e di lotta all'esclusione sociale⁶³, ma ritiene che si potrebbe fare di più per incoraggiare un'educazione finanziaria di qualità. In questo contesto, il ruolo della Commissione potrebbe essere, ad esempio, sviluppare orientamenti, raccogliere e promuovere migliori pratiche, o indicare nuovi approcci innovativi. Nello sviluppo delle sue politiche per l'alfabetizzazione finanziaria, la Commissione si baserà sulle osservazioni dei partecipanti alla Conferenza sulle competenze finanziarie tenutasi il 28 marzo 2007 e sulle risultanze di uno studio sui programmi di alfabetizzazione finanziaria nell'UE, eseguito su suo incarico, che sarà disponibile alla fine del 2007.

Fornire le informazioni giuste al momento giusto

- (39) La selezione di un prodotto inappropriato può avere conseguenze negative per i consumatori e gli investitori al dettaglio e la migliore salvaguardia contro tale rischio è rappresentata da informazioni corrette e di buona qualità. Le buone informazioni aiutano i consumatori a comprendere le caratteristiche fondamentali di un prodotto finanziario, come i rischi, i guadagni potenziali e i costi. È dimostrato⁶⁴ però che le informazioni fornite sono spesso inadeguate o troppo complesse e rendono difficile raffrontare i prezzi, i prodotti e i fornitori, nonché prendere decisioni finanziarie ponderate. I prodotti finanziari sono soggetti a vari obblighi in materia di informazione e offrono quindi diversi gradi di protezione. La Commissione ritiene che le informazioni debbano essere complete, corrette, chiare, proporzionate, comprensibili e presentate tempestivamente. Gli obblighi in materia di informazione devono anche essere coerenti.

⁶³ Nel 2005-2006, ad esempio, la Commissione europea ha finanziato lo sviluppo del programma DOLCETA, uno strumento di formazione on line destinato a formatori di adulti. Nel 2006 la Commissione europea ha finanziato uno studio sulle iniziative nel settore a livello UE per sviluppare e scambiare i modelli di migliori pratiche e nuove strategie per migliorare l'accesso ai servizi finanziari per persone in condizioni di povertà e esclusione sociale – in particolare persone iperindebitate – condotto da un consorzio di agenzie per la gestione del debito. Tale lavoro ha facilitato la condivisione di informazioni fra le organizzazioni coinvolte.

⁶⁴ SEC(2007) 106 del 31.1.2007, pag. 67 e "Eurobarometro 230: L'opinione pubblica europea sui servizi finanziari", agosto 2005.

Iniziative in corso o previste

La Commissione ha avviato **iniziative per migliorare la qualità dell'informazione fornita** ai consumatori in settori come il credito al consumo, il credito ipotecario, i fondi di investimento (OICVM) e i servizi di pagamento.

Verrà avviato un **test dei consumatori** per valutare la pertinenza e l'utilità delle **informazioni precontrattuali** in alcuni settori, come il credito.

Nel campo del **risparmio e degli investimenti a lungo termine**, ma eventualmente anche in altri settori, l'approccio settoriale alla legislazione ha creato una situazione per cui, nonostante alcuni prodotti vengano percepiti come simili dagli investitori, sono soggetti a requisiti diversi, in particolare per quanto riguarda la fornitura di informazioni al momento della vendita e su base continuativa. Per garantire che i requisiti di informazione previsti dalla normativa UE sui servizi finanziari siano appropriati e coerenti, nel 2008 la Commissione avvierà uno **studio intersettoriale** che si baserà sul lavoro dei tre comitati di livello 3 sulle norme di comportamento (compresa la fornitura di informazioni) per prodotti di investimento comparabili.

Fornire consulenza ai consumatori

- (40) Fornire consulenza è diverso da fornire informazioni. Significa raccomandare a un determinato consumatore di scegliere un prodotto specifico. Quando si fornisce una consulenza, essa dovrebbe essere oggettiva, basata sul profilo del consumatore e commisurata alla complessità dei prodotti e dei relativi rischi, come è già previsto dalla MiFID per la fornitura di consulenza sugli investimenti (es. le raccomandazioni ai clienti devono essere adeguate alla loro situazione personale). Per prodotti come i mutui e i risparmi a fini pensionistici, che hanno un impatto consistente sulla situazione finanziaria del consumatore, in alcuni paesi per prendere decisioni adeguate quest'ultimo può contare su una consulenza indipendente di alta qualità.
- (41) La Commissione dedica sempre maggiore attenzione al ruolo degli intermediari finanziari. L'infrastruttura di mercato per la vendita e la distribuzione non sempre consente di assistere in modo ottimale i consumatori nella selezione di prodotti finanziari affidabili e adeguati. Attualmente, ad esempio, l'intermediazione per le pensioni presenta caratteristiche diverse da prodotto a prodotto e a seconda della classificazione del "pilastro pensionistico"⁶⁵, anche se alcuni dei servizi offerti presentano caratteristiche simili.

⁶⁵ Il quadro pensionistico nell'UE è normalmente caratterizzato da una struttura a tre pilastri, utilizzata spesso nei dibattiti e nelle discussioni a livello europeo. Primo pilastro: sistemi legali di sicurezza sociale; secondo pilastro: regimi pensionistici professionali; terzo pilastro: regimi pensionistici di risparmio individuali. tale classificazione riflette in linea generale le caratteristiche giuridiche di ciascun pilastro, anche se i testi comunitari in materia di pensioni non parlano ufficialmente di pilastri.

Iniziative in corso o previste

La Commissione avvierà entro breve uno studio sugli **intermediari del credito** al fine di analizzare il mercato dell'intermediazione creditizia nell'UE, di esaminare il quadro in cui operano gli intermediari e di valutare un eventuale pregiudizio per i consumatori. Sulla base di tale studio, essa stabilirà quindi se sia necessario proporre un quadro giuridico europeo adeguato.

La **direttiva sulla intermediazione assicurativa**⁶⁶ sarà esaminata per accertare che consegua gli obiettivi previsti, vale a dire proteggere i consumatori e promuovere il mercato unico assicurativo. Come prima iniziativa la Commissione ha chiesto al CEIOPS di esaminare le modalità di attuazione della direttiva. La relazione che ne scaturirà servirà come base per una sua eventuale revisione nel 2008–2009.

Il **Libro bianco sul credito ipotecario** affronterà il problema di garantire una consulenza indipendente di alto livello ai consumatori.

5. CONCLUSIONE

- (42) Obiettivo del Libro verde è rafforzare e approfondire la comprensione dei problemi incontrati dai consumatori e dagli operatori nel campo dei servizi finanziari al dettaglio, nonché definire la portata di ulteriori iniziative nel settore e gli eventuali ostacoli. La consultazione è aperta fino al 16 luglio 2007. Se non diversamente specificato, tutte le risposte verranno pubblicate sul sito web della Commissione all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm.
- (43) Il 19 settembre 2007 la Commissione organizzerà un'audizione per trarre le conclusioni della consultazione avviata con il presente Libro verde e discutere con tutti gli interessati le iniziative necessarie per creare un mercato interno più efficiente per i servizi finanziari al dettaglio.
- (44) I risultati di questo ampio processo di consultazione saranno integrati nel Riesame del mercato unico, che sarà pubblicato in autunno.

- (1) Siete d'accordo con gli obiettivi e le priorità indicati nel presente documento?
- (2) Ci sono aspetti non affrontati nel presente Libro verde che rivestono importanza per l'integrazione dei mercati finanziari al dettaglio e su cui sarebbe necessario richiamare l'attenzione della Commissione? Ad esempio, nella vita quotidiana i consumatori devono fare i conti con obblighi o vincoli dei fornitori di servizi finanziari o di altri operatori (datori di lavoro, previdenza sociali, amministrazioni, imprese, ecc.) che limitano la loro capacità di sfruttare servizi finanziari transfrontalieri (come l'obbligo di avere un conto bancario o una polizza assicurativa in un determinato paese, ecc.).

⁶⁶ Direttiva 2002/92/CE.

- (3) La Commissione ha avviato varie iniziative per migliorare la consultazione con i consumatori e garantire la loro partecipazione al processo di elaborazione politica. Sono necessari ulteriori interventi ed eventualmente quali?
- (4) La scelta dei consumatori è inutilmente limitata da restrizioni quanto ai fornitori e ai canali attraverso cui hanno accesso ai servizi finanziari al dettaglio? Quali sono, nella vostra esperienza, tali restrizioni?

(45) Il presente documento presenta le azioni in corso al fine di consentire ai consumatori di trarre vantaggi da un mercato finanziario integrato UE, e invita le parti interessate a fornire il loro parere sulla direzione imboccata. Basandosi sul lavoro svolto fino ad oggi, tuttavia, la Commissione ritiene che ci sia ancora margine di intervento per garantire che i mercati europei di servizi finanziari al dettaglio realizzino tutto il loro potenziale e che i cittadini beneficino a pieno del mercato unico. In particolare la Commissione desidera ricevere osservazioni sulle seguenti questioni specifiche.

- (5) Nonostante gli sforzi, in particolare la creazione di FIN-NET, il trattamento dei **reclami transfrontalieri dei consumatori** nel campo dei servizi finanziari resta problematico. La Commissione desidera suggerimenti quanto a modalità per migliorare la situazione attuale. Ad esempio, sarebbe opportuno imporre agli Stati membri di introdurre sistemi di soluzione alternativa delle controversie (ADR)? I fornitori dovrebbero essere obbligati ad aderire a un sistema ADR? Dovrebbero, per contratto, essere tenuti a offrire ai clienti meccanismi ADR?
- (6) La creazione dell'**Area unica dei pagamenti in euro (SEPA)** pone sfide e offre opportunità tanto per le imprese che per i consumatori. Cosa pensano gli interessati dell'impatto della SEPA sui consumatori? I consumatori dovrebbero essere maggiormente coinvolti nella governance e nella preparazione della SEPA?
- (7) In vista dell'avvio del suo studio sugli **intermediari del credito** nel corso dell'anno, la Commissione desidera sapere se gli interessati ritengono sufficiente l'attuale quadro legislativo e se i consumatori incontrano problemi particolari nei loro rapporti con gli intermediari del credito, in particolare in ambito transfrontaliero.
- (8) La Commissione ritiene di avere un ruolo importante nello sviluppo di un mercato competitivo, aperto ed efficace per il **risparmio a lungo termine e soluzioni pensionistiche** rispondenti alle esigenze dei consumatori. Cosa ne pensano gli interessati e quale contributo potrebbe offrire la Commissione? Si potrebbero ipotizzare un sistema giuridico opzionale a livello UE ("28° regime") e/o prodotti pensionistici del terzo pilastro?
- (9) Pensate sia i consumatori che le banche potrebbero trarre vantaggi dal fatto che queste ultime abbiano la possibilità di offrire **prodotti standardizzati e semplificati opzionali**, che garantiscano un elevato livello di tutela dei consumatori, siano di facile comprensione e possano essere offerti a livello transfrontaliero senza bisogno di adeguamenti alle norme locali?

- (10) La Commissione ritiene che si potrebbe fare di più per migliorare **l'alfabetizzazione e le competenze finanziarie dei consumatori**. Si possono ipotizzare misure come lo sviluppo di orientamenti o la promozione delle migliori pratiche. La Commissione desidera ricevere suggerimenti sulle modalità per sviluppare ulteriormente tale politica a livello europeo.
- (11) Ritenete che, allo stato attuale, le disposizioni in materia di **informazione dei consumatori** contenute nelle direttive sui servizi finanziari siano adeguate e coerenti? In caso negativo, cosa potrebbe fare la Commissione per garantire che gli obblighi in materia siano al livello opportuno per garantire l'informazione senza creare oneri eccessivi? Pensate che sia sufficiente informare i consumatori o che si dovrebbe fornire anche **consulenza**? In caso affermativo, dovrebbe essere obbligatoria o su richiesta?
- (12) Le misure per migliorare l'accesso dei prestatori ai **dati del credito** verranno discusse nel contesto dell'imminente Libro bianco sul credito ipotecario. La Commissione ritiene che si potrebbe fare di più per promuovere l'accessibilità dei dati del credito, in particolare su base transfrontaliera. Chi dovrebbe avere accesso ai dati sul credito al consumo? Come si potrebbe migliorare la trasferibilità transfrontaliera dei dati sul credito al consumo, e fare in modo in particolare che i dati sul credito mobiliare seguano consumatori sempre più mobili? Un memorandum di intesa che garantisca una circolazione fluida di tali dati fra gli uffici di credito potrebbe costituire una soluzione?
- (13) La frammentazione dei **mercati assicurativi al dettaglio** non consente ai consumatori di trarre i massimi benefici dall'integrazione UE nel settore. Pensate che si dovrebbe fare di più a livello UE per porre rimedio a tale frammentazione?
- (14) La **mobilità dei consumatori** e la concorrenza sono strettamente associate. La Commissione desidera suggerimenti sulle modalità per stimolare la mobilità dei consumatori. In particolare per quanto riguarda i conti bancari e come seguito al lavoro del gruppo di esperti, riterreste opportuna, ad esempio, l'introduzione di un sistema di commutazione a livello UE? La SEPA avrà un impatto sulla mobilità dei consumatori?