



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 22.05.1996
COM(96) 209 def.

**SERVIZI FINANZIARI
COME SODDISFARE LE ASPETTATIVE DEI CONSUMATORI**

Libro verde

(presentato dalla Commissione)

SINTESI

Com'è inevitabile, l'istituzione del mercato interno per i servizi finanziari sta avendo profonde conseguenze sia per i prestatori di tali servizi, sia per i loro acquirenti, compresi i consumatori privati. I primi, infatti, hanno accesso ad un mercato molto più vasto e al tempo stesso sono esposti a una concorrenza più agguerrita in patria. I secondi traggono vantaggio da tale concorrenza, sia sotto il profilo dei prezzi e del servizio, sia sotto quello della scelta.

Il presente Libro verde prende in considerazione la tutela specifica di una particolare categoria di utenti dei servizi finanziari, cioè i consumatori privati, poiché tale categoria necessita generalmente di un livello di protezione più elevato rispetto ad altri utenti più esperti o più influenti. Le direttive sui servizi finanziari, pur essendo dirette in primo luogo agli operatori del settore, riguardano anche i diritti e gli interessi dei consumatori. Esse contengono infatti talune disposizioni che tutelano il diritto dei consumatori all'informazione esatta e completa, che ne proteggono gli interessi legali e che offrono loro accesso a mezzi di ricorso. Inoltre, le direttive suddette intendono garantire la stabilità e l'affidabilità del settore dei servizi finanziari, imponendo norme prudenziali rigorose e requisiti patrimoniali minimi.

In attesa dei risultati dello studio del 1996, che si renderanno disponibili nel corso dell'anno, la Commissione ha attualmente una conoscenza limitata del funzionamento del mercato interno. Ciononostante, sono già stati individuati diversi problemi, incontrati dai consumatori, che devono essere esaminati attentamente per vedere quali provvedimenti è possibile intraprendere al fine di porvi rimedio. Tali problemi comprendono tra l'altro il rifiuto di prestare servizi finanziari ai non residenti, la carenza di informazioni e l'attività fraudolenta di intermediari senza scrupoli. È inoltre possibile che in futuro emergano altre preoccupazioni.

La vendita a distanza dei servizi finanziari merita un'attenzione particolare. La direttiva in corso di approvazione riguarda infatti la vendita a distanza di tutti i beni e servizi, ad eccezione dei servizi finanziari. Ora, sia la portata, sia la complessità delle attività di vendita a distanza sono in aumento. Benché la stragrande maggioranza dei contratti in questione siano attualmente offerti e conclusi in un ambito nazionale, si prevede una rapida espansione di tale attività al livello transfrontaliero. Questo settore si trova ancora in uno stadio di sviluppo embrionale. La Commissione sta pertanto valutando l'opportunità di introdurre una normativa vincolante.

Al fine di valutare chiaramente quali problemi potrebbero dover essere affrontati sia in generale, sia in relazione alla vendita a distanza dei servizi finanziari, la Commissione invita gli interessati a formulare osservazioni in merito agli sviluppi attuali e previsti concernenti la prestazione transfrontaliera dei servizi finanziari. Con la pubblicazione del presente Libro verde, essa intende stimolare un ampio dibattito cui partecipino tutte le parti interessate. Nei prossimi mesi, verrà organizzata un'audizione intesa a consentire la discussione da parte di tutti gli interessati delle questioni sollevate nel presente documento.

Si invita a trasmettere osservazioni scritte relative al presente Libro verde entro il 15 ottobre 1996, indirizzandole al

Direttore generale - DG XV
Commissione europea
Rue de la Loi 200
B - 1049 Bruxelles

Fax: (+32 2) 295.65.00
Posta elettronica: John.MOGG@DG15.cec.be

SERVIZI FINANZIARI: COME SODDISFARE LE ASPETTATIVE DEI CONSUMATORI

I servizi finanziari rappresentano un elemento cruciale dell'economia dell'Unione europea. Essi vengono infatti utilizzati praticamente da tutti, dalle pubbliche autorità agli enti finanziari, dalle imprese industriali e commerciali di ogni dimensione (che siano PMI o giganti dell'economia) alle organizzazioni senza scopo di lucro, fino alle famiglie ed ai singoli consumatori.

Il 29 giugno 1995, il Consiglio ha adottato una posizione comune sulla proposta di direttiva concernente la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza¹. Durante la seconda lettura del Parlamento europeo, in data 15 dicembre 1995, un emendamento mirante a far rientrare i servizi finanziari nell'ambito di applicazione della direttiva proposta non ha raccolto la maggioranza necessaria per l'adozione. Benché tali servizi fossero inclusi nella proposta iniziale della Commissione, quest'ultima durante il dibattito ne ha accettato l'esclusione, spiegando che la crescente complessità e diversità del settore finanziario europeo rendeva necessario prestare un'attenzione specifica alla problematica della protezione dei consumatori in relazione alla commercializzazione dei servizi finanziari in generale e alla vendita a distanza di detti servizi in particolare.

Il presente Libro verde tratta diverse questioni relative alla politica dei consumatori nel campo dei servizi finanziari, con particolare riguardo alla vendita a distanza di questi ultimi. Date le esigenze specifiche dei consumatori privati, esso si concentra su talune loro preoccupazioni. La Commissione è tuttavia consapevole del fatto che esso non può affrontare tutte le problematiche che li interessano.

Nella prima parte, la Commissione indica fino a che punto gli interessi dei consumatori dei servizi finanziari sono stati presi in considerazione dalla normativa comunitaria. Nella seconda parte, vengono individuate varie preoccupazioni che sono già emerse. La parte finale tratta brevemente delle tendenze future in materia di commercializzazione dei servizi finanziari, compresa la loro vendita a distanza. Si invitano le parti interessate a esprimere le loro opinioni in merito a tutte le questioni suddette, al fine di consentire alla Commissione di prendere ulteriori provvedimenti.

¹ GU C 288 del 30.10.1995.

PARTE I - COSA SI È REALIZZATO FINORA ?

In materia di servizi finanziari, l'obiettivo principale della Commissione è stata l'istituzione di un mercato unico che traducesse in realtà i principi del trattato relativi alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Tale obiettivo è stato ormai in gran parte realizzato attraverso la graduale adozione di circa 50 direttive, indirizzate ai prestatori di servizi finanziari, alle banche, alle imprese di assicurazioni e alle società di intermediazione mobiliare della Comunità.

Il mercato unico dei servizi finanziari è fondato sui principi del controllo da parte del paese d'origine e del riconoscimento reciproco, che riposano a loro volta sull'attuazione di norme minime concordate di vigilanza prudenziale. Pertanto, i prestatori di servizi finanziari possono operare liberamente in tutta l'Unione europea. Ciò dovrebbe tradursi nell'aumento della concorrenza, in maggiori economie di scala e nell'ampliamento della scelta dei consumatori. Tali effetti sono già visibili in particolare nella disponibilità di nuovi prodotti finanziari e di nuove modalità di esercizio delle attività finanziarie (ad esempio nei settori delle assicurazioni e della negoziazione dei titoli azionari) nonché nell'aumento delle operazioni transfrontaliere. Nei prossimi mesi dell'anno in corso si potranno avere informazioni più dettagliate sui benefici del mercato unico, poiché la Commissione, su richiesta del Consiglio, sta attualmente eseguendo uno studio di vasta portata sull'impatto esercitato dalla normativa concernente il mercato unico, che comprende anche i servizi finanziari. Detto studio conterrà informazioni di carattere economico e altro sui principali settori d'attività, compreso quello dei servizi finanziari. In particolare, tali informazioni misureranno l'impatto del mercato unico sui prezzi dei vari servizi e prodotti, sugli andamenti attuali e futuri nonché sulla scelta offerta ai consumatori. Sotto questo punto di vista, lo studio del 1996 sarà utile ai fini della politica dei consumatori nel campo dei servizi finanziari, ma potrebbe non fornire ragguagli sufficienti per rispondere agli interrogativi specifici sollevati dal presente Libro verde.

Il settore dei servizi finanziari è stato tradizionalmente assoggettato ad una regolamentazione rigorosa, e le norme "minime" dell'Unione europea hanno vasta portata. Tale regolamentazione, mirante principalmente a creare le condizioni necessarie per la libera circolazione dei servizi finanziari, ha avuto per effetto anche di aumentare la tutela del consumatore che affida il suo denaro e i suoi interessi a un'impresa di servizi finanziari. Intese a garantire la solidità finanziaria, l'onestà e l'affidabilità dei prestatori di servizi finanziari, infatti, dette norme prudenziali tutelano in misura apprezzabile gli acquirenti di tali servizi.

Le direttive sui servizi finanziari contengono inoltre disposizioni intese a proteggere gli interessi dei consumatori in campi specifici (si vedano ad es. quelle concernenti la legge applicabile ai contratti assicurativi, i mezzi di ricorso, il diritto di recesso, l'informazione minima, i principi di buona pratica). Di conseguenza, se le direttive sui servizi finanziari sono indirizzate essenzialmente agli enti finanziari, la tutela degli interessi dei consumatori vi svolge anch'essa un ruolo importante. Gli enti stessi sono ben consapevoli del fatto che una reputazione di onestà e di buon servizio ai clienti possono costituire uno degli strumenti di commercializzazione più efficaci in un mercato sempre più concorrenziale. Le normative comunitarie esistenti contemplano, direttamente o indirettamente, vari aspetti relativi alla protezione dei consumatori in materia di servizi finanziari. Le sezioni seguenti prendono in esame in particolare quelle concernenti l'informazione, la protezione giuridica e i mezzi di ricorso. Tali normative definiscono una serie fondamentale di diritti dei consumatori.

- **Informazione dei consumatori**

Data la complessità dei servizi finanziari, è essenziale che i consumatori ricevano le informazioni necessarie per prendere le decisioni opportune sull'acquisto di uno di tali servizi o sulla scelta del "prodotto" più adatto. Pertanto, le direttive sui servizi finanziari contengono varie disposizioni le quali obbligano gli enti finanziari ad offrire ai propri clienti le informazioni del caso. Dette disposizioni si applicano ai contratti finanziari indipendentemente dalle modalità di conclusione dei contratti stessi (di persona, a distanza o altre).

Nel **settore creditizio**, i depositanti, compresi i consumatori, devono essere informati del sistema di garanzia dei depositi esistente a protezione dei loro depositi e risparmi. Nel campo del credito al consumo, occorre fornire informazioni in via preliminare sui limiti e sul costo del credito proposto (in particolare, sul tasso percentuale annuo effettivo globale addebitato, il cosiddetto TAEG) e sulle procedure di rescissione dei contratti. La proposta di direttiva sui bonifici transfrontalieri impone l'obbligo di informare adeguatamente la clientela, sia prima sia dopo l'esecuzione di un bonifico.

Nel **settore assicurativo**, i sottoscrittori devono essere informati prima e durante l'esecuzione del contratto degli aspetti essenziali del contratto stesso (durata, diritto di recesso, diritto applicabile, procedure di reclamo). Le informazioni da fornire sono più dettagliate per le assicurazioni sulla vita che per gli altri tipi di assicurazione, poiché i prodotti di assicurazione vita implicano generalmente un impegno a lungo termine.

Nel **settore dei valori e dei mercati mobiliari** alcune delle direttive riguardano esclusivamente l'informazione, ma tutte mirano ad assicurare la protezione degli investitori attraverso la massimizzazione della trasparenza. Si vedano ad esempio i prospetti di ammissione alla quotazione in borsa e di offerta pubblica, le informazioni da fornirsi ai detentori di quote in fondi di investimento collettivi ed infine l'obbligo previsto dalla direttiva sui servizi di investimento di pubblicare a beneficio del mercato i dettagli delle operazioni effettuate.

- **Tutela giuridica**

Talune disposizioni presenti in diverse direttive rafforzano la posizione dei consumatori nei confronti degli enti finanziari e ne tutelano gli interessi legali in caso di difficoltà impreviste. In **tutti e tre i settori** in questione, i paesi ospitanti possono imporre il rispetto di norme introdotte a tutela dell'interesse generale. I fondi di investimento collettivo coordinati (OICVM) debbono rispettare le norme di commercializzazione e di pubblicità stabilite dagli Stati in cui intendono operare, mentre le imprese di investimento sono tenute a rispettare le norme di comportamento emanate dagli Stati in cui prestano i loro servizi. Tali disposizioni riflettono la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha sempre giudicato che l'esigenza di proteggere il beneficiario di un servizio può giustificare restrizioni alla prestazione transfrontaliera di servizi, ad esempio nel caso delle visite non sollecitate. Di conseguenza, i consumatori possono essere tutelati dalle proprie normative nazionali in materia di protezione dei consumatori, purché dette normative non abbiano carattere discriminatorio, siano indispensabili, non diano luogo a doppij e siano proporzionate allo scopo da raggiungere.

La Convenzione di Roma del 19 giugno 1980² sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, ratificata da quasi tutti gli Stati membri³, contiene norme specifiche concernenti ogni tipo di contratto concluso con i consumatori. Quando un contratto è stato concluso con un consumatore a seguito di una sollecitazione o di pubblicità da parte del prestatore del servizio in causa, la scelta della legge applicabile compiuta dalle parti non può privare il consumatore del beneficio delle "disposizioni imperative" previste dalla sua legislazione (delle disposizioni cioè cui il diritto del paese non consente di derogare in alcun contratto). Qualora non venga prescelta alcuna legge, la legge applicabile è quella del paese in cui risiede il consumatore. La convenzione in parola non contempla le assicurazioni. Essa costituisce una garanzia significativa affinché la parte più vulnerabile possa beneficiare delle disposizioni della legge che essa meglio conosce le quali offrono la tutela migliore, anche se nel contratto è stata prescelta una legge diversa. Il fatto che la Convenzione di Roma tende a prescrivere l'applicazione del diritto del paese di residenza principale del consumatore potrebbe creare un conflitto con il principio del riconoscimento reciproco applicato nell'ambito del mercato unico, secondo il quale si tende ad applicare il diritto del prestatore di servizi. Ove si verifichi effettivamente tale conflitto, la legge del paese del consumatore può prevalere su quella del prestatore di servizi, purché rispetti i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia in materia di interesse generale (proporzionalità, necessità e assenza di duplicazioni). Qualora detti criteri non siano soddisfatti, si applica il diritto del paese in cui è stabilito il prestatore di servizi.

Nel **settore bancario**, la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi stabilisce una copertura minima di 20 000 ECU (in alcuni paesi 15 000 ECU in via transitoria) nel caso in cui venga meno la disponibilità dei fondi depositati. Intesa soprattutto a migliorare la stabilità del sistema bancario nel suo complesso, tale misura ha tuttavia conseguenze significative anche per la protezione dei consumatori. Le direttive sul credito al consumo hanno stabilito requisiti minimi quali la necessità di un accordo scritto, la possibilità per i consumatori di assolvere le proprie obbligazioni prima del termine fissato, nonché la formula per il calcolo del TAEG. La proposta di direttiva sui bonifici transfrontalieri contiene chiari obblighi per le banche, quali il divieto del doppio addebito degli oneri e il rimborso minimo dei bonifici andati perduti; tali obblighi tutelano i diritti degli utenti (compresi i consumatori). La raccomandazione della Commissione sui sistemi di pagamento prevede inoltre norme che stabiliscono i diritti e i doveri degli emittenti e dei detentori di carte bancarie, anche per quanto riguarda la responsabilità per la perdita, il furto o la falsificazione delle carte in questione.

Le direttive concernenti il **settore assicurativo** prevedono disposizioni relative alla determinazione della legge applicabile ai contratti. La situazione "normale" è quella in cui viene applicata la legge del paese in cui è situato il rischio, cioè abitualmente il paese in cui risiede il contraente. Tale sistema garantisce che le persone assicurate siano di norma assoggettate alla normativa che conoscono meglio e che possano perdere la protezione offerta da quest'ultima solo per loro decisione. Inoltre, le direttive assicurazione vita garantiscono ai sottoscrittori un "periodo di ripensamento" variabile fra i 14 e i 30 giorni, che consenta loro di riflettere con calma sull'opportunità dell'impegno a lungo termine che intendono assumersi.

² GUL 266 del 9.10.1980, pag. 1.

³ Austria, Finlandia e Svezia non hanno ancora ratificato tale Convenzione.

Nel **settore dei valori e dei mercati mobiliari**, la Commissione ha proposto un meccanismo per l'indennizzo degli investitori basato sugli stessi principi della direttiva sulla garanzia dei depositi. Una volta adottato tale meccanismo, ciascuno Stato dovrà avere un sistema d'indennizzo degli investitori, il quale offra un livello minimo d'indennizzo (almeno per gli investitori minori) nel caso in cui un'impresa di investimento non sia in grado di soddisfare le proprie obbligazioni nei confronti della clientela.

- **Sistemi di ricorso**

Nel **settore creditizio**, gli Stati membri devono assicurare che i depositanti possano far valere il loro diritto ad un indennizzo attraverso un'azione giudiziaria nei confronti del sistema di garanzia dei depositi. Una clausola simile è prevista nel progetto di direttiva sui sistemi d'indennizzo degli investitori. Nell'ambito del credito al consumo, il consumatore ha il diritto di promuovere un'azione contro chi ha concesso il credito e gli Stati membri sono tenuti ad adottare uno dei tre sistemi di vigilanza seguenti: necessità di un'autorizzazione ufficiale per le persone che concedono o procurano il credito; ispezione o controllo delle attività di tali persone da parte di un organismo ufficiale; istituzione di appositi organismi con il compito di ricevere i reclami e fornire ai consumatori informazioni o consigli in questa materia. La proposta relativa ai bonifici transfrontalieri obbliga gli Stati membri ad assicurarsi che esistano mezzi adeguati ed efficaci di risoluzione delle controversie.

Nel **settore dell'assicurazione delle spese legali**, il contraente deve essere espressamente informato, in caso di conflitto di interessi con l'assicuratore, del suo diritto a scegliere liberamente un avvocato e di ricorrere, se del caso, a una procedura di arbitrato.

Inoltre, la normativa comunitaria esistente in materia di servizi finanziari affronta taluni aspetti che riguardano indirettamente la protezione dei consumatori. Si tratta degli aspetti seguenti:

- **Affidabilità delle imprese di servizi finanziari**

Uno degli obiettivi principali delle direttive sui servizi finanziari è quello di mantenere la stabilità e l'affidabilità del settore. Tutte le direttive contribuiscono a realizzare tale scopo. Una serie di direttive relative ai mercati mobiliari, molte delle quali interessano campi non ancora regolamentati dalle normative nazionali, prescrive di fornire rapidamente al mercato ogni informazione importante ed avente un impatto sui prezzi. In aggiunta, le direttive sul riciclaggio dei fondi provenienti da attività illecite e sullo "insider trading" hanno consentito l'adozione di una normativa comune atta ad assicurare il funzionamento ordinato dei mercati finanziari.

I provvedimenti adottati nei tre settori suddetti prescrivono che il personale direttivo e gli azionisti principali delle imprese finanziarie siano persone idonee al loro compito e caratterizzate da onestà ed esperienza professionale generalmente riconosciute. Una direttiva recentemente adottata in risposta al tracollo della BCCI (Bank of Credit and Commerce International) ha introdotto nuove norme intese a lottare contro la frode. Gli enti finanziari non devono appartenere ad una struttura che manchi di trasparenza e che renda più difficile la vigilanza; la sede principale e la sede legale devono essere situate nello stesso Stato membro e i revisori contabili devono riferire alle autorità competenti i problemi gravi eventualmente riscontrati.

Vanno infine ricordate le regole comunitarie di concorrenza, che hanno importanza cruciale per la tutela degli interessi dei consumatori nel mercato finanziario unico.

- **Solidità degli enti finanziari**

L'applicazione adeguata dei principi del riconoscimento reciproco e del controllo da parte del paese d'origine, pietre angolari del mercato unico, dipende in gran parte dalla fiducia reciproca fra le autorità di controllo nazionali. Senza una serie di norme prudenziali di base, non si sarebbe potuto raggiungere un livello di fiducia sufficiente. Per gli utenti ed in particolare per i consumatori, ciò significa che l'ente da essi scelto, qualunque esso sia, seguirà identiche norme prudenziali minime. Questo è particolarmente importante quando i servizi finanziari implicano impegni a lungo termine, come nel caso delle assicurazioni sulla vita.

In tutti e tre i settori suddetti, i prestatori dei servizi finanziari in causa sono soggetti a una procedura di autorizzazione formale ed a requisiti patrimoniali dettagliati e rigorosi, sia inizialmente che nel proseguimento dell'attività. Le imprese non autorizzate non possono prestare i servizi più importanti contemplati dalle direttive in questione.

- **Maggiore scelta di servizi e prodotti finanziari**

Uno degli obiettivi principali dell'istituzione di un mercato unico per servizi finanziari è quello di ampliare e di diversificare la scelta di prodotti finanziari offerti agli utenti. Il principio è semplice. In parte sulla base della sentenza "Cassis de Dijon"⁴, ogni servizio finanziario che, prestato legalmente nel paese d'origine, goda del riconoscimento reciproco può essere offerto nel paese ospitante, per mezzo di una succursale o su base transfrontaliera, anche se il servizio in questione non esiste in quest'ultimo paese o gli enti finanziari nazionali non lo offrono. Di conseguenza, taluni prodotti assicurativi e d'investimento vengono già offerti in mercati nei quali non erano precedentemente disponibili.

- **Tariffazione dei servizi finanziari**

Gli utenti e in particolare i consumatori si aspettano dal mercato unico servizi finanziari non solo migliori, ma anche più economici. Le direttive sui servizi finanziari non intendono interferire con la libera fissazione dei prezzi. In effetti, l'unico intervento diretto in questo campo è stato effettuato nel settore assicurativo, nel quale sono state soppresse le tariffe imposte ed autorizzate. Eliminando tale ostacolo, le direttive assicurative hanno spianato la strada ad una maggiore concorrenza.

⁴ Sentenza del 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG*, Racc. pag. 649.

Il quadro normativo comunitario offre già un certo livello di protezione ad ogni tipo di clientela, imponendo norme ed obblighi ai prestatori di servizi finanziari.

Ciononostante, come già accennato, la Commissione ha ancora scarsa esperienza del funzionamento del mercato unico. Ciò è dovuto in parte al fatto che talune delle direttive sui servizi finanziari sono entrate in vigore solo di recente. Ma si deve aggiungere che non tutte le direttive adottate sono state attuate pienamente e tempestivamente dagli Stati membri.

La Commissione è decisa a compiere ogni sforzo affinché gli Stati membri rispettino pienamente gli impegni assunti in materia normativa, in particolare rendendo pubblici i dettagli relativi al recepimento delle direttive nelle legislazioni nazionali di ciascuno Stato membro ed intraprendendo azioni legali al fine di assicurare l'attuazione tempestiva ed esatta delle direttive stesse.

A parte le conseguenze della mancata attuazione tempestiva ed esatta di cui sopra, sono stati individuati e segnalati alla Commissione diversi problemi incontrati dai consumatori. La Commissione è consapevole del fatto che tale elenco non è esauriente e che altri problemi sorgeranno probabilmente in futuro. Il Libro verde mira precisamente a concentrare il dibattito su taluni dei problemi attuali e futuri, al fine di elaborare un piano d'azione atto a risolverli.

- **Rifiuto di prestare servizi finanziari ai non residenti**

Alcuni consumatori si sono visti rifiutare la prestazione di servizi finanziari in un altro Stato membro perché non erano residenti o cittadini di tale Stato. Siffatta discriminazione "privata" colpisce profondamente i consumatori europei ed è in contraddizione evidente con il concetto di mercato unico senza frontiere.

Ad esempio, molti consumatori hanno riferito alla Commissione che in uno Stato membro varie imprese di assicurazione hanno rifiutato di assicurarli ovvero hanno concesso loro condizioni contrattuali meno favorevoli che ad altri, adducendo a motivo il fatto che essi, provenendo da taluni paesi dell'UE, comportavano per l'impresa rischi più elevati. La Commissione è inoltre a conoscenza del fatto che in un altro Stato membro taluni enti creditizi, adducendo motivi fiscali, rifiutano di prestare determinati servizi bancari (conto corrente, carta di credito ecc.) ai non residenti.

La difficoltà principale incontrata nell'affrontare tali situazioni è che, poiché la libertà delle parti rappresenta un principio essenziale del diritto contrattuale, il diritto comunitario non può obbligare gli enti finanziari ad accettare i clienti, siano questi ultimi nazionali od esteri. I consumatori oggetto di discriminazione possono solamente rivolgersi ai tribunali nazionali. Si tratta di una questione importante, i cui sviluppi sono oggetto di attento esame da parte della Commissione in stretta cooperazione con gli Stati membri.

- **Difficoltà a prestare servizi finanziari in un altro Stato membro**

I paesi ospitanti possono continuare ad imporre norme nazionali di interesse generale o rientranti nelle loro competenze residue (ad es. nella politica monetaria). Tali norme possono ridurre in misura significativa la gamma dei servizi offerti. A titolo d'esempio, in almeno uno Stato membro non sono disponibili conti correnti fruttiferi.

La limitazione dell'offerta provocata dall'applicazione del principio dell'interesse generale costituisce causa di preoccupazione. I servizi della Commissione hanno pubblicato un progetto di comunicazione che invita a formulare osservazioni⁵. Tale documento precisa le condizioni alle quali le disposizioni relative all'interesse generale possono continuare ad imporre limitazioni al flusso dei servizi finanziari. Si prevede la pubblicazione di un documento simile nei settori delle assicurazioni e dei valori mobiliari. Le restrizioni giuridiche connesse a considerazioni di interesse generale dissuadono le imprese dall'offrire i loro prodotti all'estero e possono pertanto nuocere al consumatore, attraverso la limitazione della scelta. Occorre pertanto dimostrare la proporzionalità di tali restrizioni rispetto allo scopo che si prefiggono.

Nel settore assicurativo, si registrano molti reclami in merito alle difficoltà incontrate nell'ottenere l'assicurazione obbligatoria sugli autoveicoli da assicuratori stabiliti in un altro Stato membro.

Gli assicuratori spesso giustificano il loro rifiuto con l'eccessiva complessità del sistema di assicurazione obbligatoria sugli autoveicoli. Ciò è in parte dovuto alla necessità di proteggere sia i contraenti, sia le vittime di incidenti. I meccanismi esistenti al fine di garantire tale protezione (sistema della carta verde e partecipazione a fondi di garanzia), possono rendere meno attraente la prestazione di servizi transfrontalieri. Inoltre, l'obbligo di nominare un rappresentante fiscale ed un rappresentante locale incaricato delle operazioni di indennizzo comporta spesso costi notevoli. La Commissione sta attualmente esaminando questo problema al fine di rispondere alle preoccupazioni espresse. Essa prenderà inoltre in considerazione altre questioni relative alla protezione dei consumatori in campo assicurativo.

- **Cattiva qualità dei servizi offerti e carenza d'informazioni**

I consumatori hanno difficoltà a valutare ed a comprendere pienamente la crescente varietà e complessità dei servizi finanziari. È giunto a conoscenza della Commissione che taluni enti finanziari hanno offerto servizi finanziari complessi, quali crediti ipotecari o al consumo, su base transfrontaliera, talvolta in violazione del diritto del paese ospitante, senza fornire ai consumatori informazioni sufficienti. Ad esempio, in taluni casi non è stata resa disponibile la documentazione necessaria nella lingua del consumatore, oppure non sono state riportate le tavole di ammortamento, o ancora le cifre sono state presentate in maniera fuorviante. Benché la Commissione non possa intraprendere direttamente alcuna azione contro le imprese in questione o i loro intermediari, le autorità nazionali possono farlo conformemente alle disposizioni delle direttive, giovandosi della cooperazione che si è sviluppata con le autorità di vigilanza di altri paesi.

⁵ Progetto di comunicazione della Commissione - Libera prestazione dei servizi ed interesse generale nella seconda direttiva bancaria (GU C 291 del 4.11.1995, pag. 7).

La maggior parte dei reclami indirizzati alla Commissione e concernenti l'insufficiente informazione dei consumatori sui prezzi e le condizioni praticati, la mancanza di consulenza da parte di professionisti nonché la difficoltà di raffrontare i vari servizi disponibili, si riferiscono al settore creditizio, nel quale le direttive di per se stesse non impongono alcun obbligo di informazione dei consumatori (fatta eccezione per il credito al consumo e, quando sarà stata adottata l'attuale proposta, per i bonifici transfrontalieri). Facendo seguito alla relazione del maggio 1995 sull'applicazione della direttiva sul credito al consumo⁶, la Commissione sta esaminando la situazione attuale sotto il profilo dell'informazione della clientela (sia prima sia dopo la firma di un contratto) nel settore creditizio, con particolare riguardo al credito ipotecario, al credito al consumo e al leasing.

In merito ai pagamenti transfrontalieri, in particolare ai bonifici transfrontalieri, i principali problemi segnalati dai consumatori (mancanza di informazioni scritte e complete sulle condizioni applicabili, doppio addebito degli oneri, tempi di esecuzione eccessivamente lunghi e procedure di ricorso inadeguate) sono trattati nella proposta relativa, che è attualmente all'esame del Parlamento e del Consiglio e che si spera possa essere adottata prima dell'estate. Il miglioramento della situazione relativa ai bonifici transfrontalieri e l'introduzione di una moneta unica elimineranno indubbiamente due degli ostacoli principali alla prestazione su base transfrontaliera dei servizi, finanziari e non. Il mercato dovrebbe risultare maggiormente integrato e l'esistenza di una moneta unica dovrebbe agevolare il raffronto dei servizi da parte dei consumatori.

Per quanto riguarda le carte di pagamento, le associazioni di utenti paiono preoccupate soprattutto dell'attuazione non soddisfacente dei principi enunciati dalla raccomandazione della Commissione del 1988 sui sistemi di pagamento⁷, in particolare delle norme che definiscono la responsabilità delle parti in caso di perdita, furto e copia di una carta di pagamento. I consumatori richiedono inoltre maggiore trasparenza sotto il profilo delle condizioni d'impiego delle carte di pagamento, particolarmente quando vengono usate in uno Stato membro diverso da quello di residenza del consumatore. La Commissione sta esaminando il settore delle carte di pagamento (comprese le carte prepagate) e degli altri strumenti di pagamento (compresi i servizi bancari a domicilio ed i pagamenti a distanza per via elettronica), al fine di creare un autentico mercato unico per tali strumenti, assicurando al tempo stesso al consumatore una migliore protezione legale ed un'informazione chiara e completa. La Commissione ha già svolto consultazioni preliminari con i suoi gruppi consultivi sui sistemi di pagamento, uno dei quali comprende rappresentanti dei consumatori. Si invita ad apportare ulteriori contributi a questo dibattito, affinché si possano adottare ulteriori provvedimenti.

• **Intermediari**

Sono stati riferiti casi di azioni "aggressive", talvolta illegali, da parte di intermediari non soggetti a regolamentazione, soprattutto nel settore delle banche e del risparmio. Tali azioni provocano spesso conseguenze spiacevoli o addirittura difficoltà finanziarie per i consumatori. Ad esempio, persone alla ricerca di crediti si sono viste offrire condizioni apparentemente attraenti da parte di intermediari che rappresentavano enti esteri. Tali intermediari hanno intascato sostanziose commissioni anticipate, mentre le informazioni fornite si sono rivelate di scarso valore (ad esempio, i prestiti promessi si

⁶ Relazione sull'applicazione della direttiva 87/102/CEE relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo (COM(95) 117 def. dell'11.5.1995).

⁷ Raccomandazione della Commissione 88/590/CEE concernente i sistemi di pagamento, in particolare il rapporto tra il proprietario della carta e l'emittente della carta (GU L 317 del 24.11.1988, pag. 55).

sono rivelati in effetti più complicati da ottenere e più cari di quanto sembrasse in un primo momento). Vi sono stati anche casi in cui intermediari non regolamentati hanno venduto su base transfrontaliera merci e relativi prodotti derivati. La Commissione sta valutando l'opportunità di far rientrare le operazioni su merci ed i relativi prodotti derivati nell'ambito della normativa comunitaria, rendendo così tali attività soggette ad autorizzazione e a vigilanza in tutta la Comunità.

Ad eccezione delle azioni rientranti nel campo d'azione della direttiva sul credito al consumo⁸, le attività degli intermediari non regolamentati non sono contemplate dal diritto comunitario derivato: la maggior parte degli Stati membri sono pertanto liberi di regolamentarle come ritengono opportuno al fine di proteggere il consumatore, purché rispettino le norme del trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. È chiaro, tuttavia, che spesso tali intermediari operano in violazione delle leggi nazionali esistenti. I problemi relativi alle attività illegali e alla frode rimangono al di fuori delle competenze comunitarie e possono essere affrontati solo dalle autorità e dai tribunali nazionali. Ciononostante, la Commissione sta attualmente esaminando la questione degli intermediari creditizi non regolamentati, al fine di determinare le ulteriori azioni da intraprendere, di carattere normativo o non.

- **Difficoltà di esecuzione dei contratti finanziari**

Un gran numero di reclami e di petizioni ricevute dalla Commissione e dal Parlamento europeo si riferiscono all'esecuzione dei contratti (a livello sia nazionale sia transfrontaliero) e all'interpretazione delle clausole contrattuali. Quando il problema verte sull'esecuzione o sull'interpretazione di un contratto, né la Commissione né il Parlamento sono competenti per determinare i diritti ed i doveri dei contraenti. In questa materia, infatti, sono competenti soltanto i tribunali nazionali.

- **Mancanza di armonizzazione tributaria**

I consumatori protestano spesso perché i vantaggi degli "acquisti transfrontalieri" (in termini di prezzo e di condizioni contrattuali) possono essere vanificati dal fatto che il regime tributario rimane quello del paese in cui sono residenti. Ad esempio, un consumatore il quale, attirato da prezzi e condizioni contrattuali vantaggiosi, sottoscrive un contratto di assicurazione vita all'estero, è ancora soggetto al regime fiscale del proprio paese di residenza. L'intera operazione può pertanto divenire meno vantaggiosa. Inoltre, in taluni paesi il consumatore non può detrarre dal reddito imponibile i premi assicurativi versati, quando il contratto è stato concluso con un'impresa non stabilita nel paese interessato. In effetti, la Corte di giustizia ha stabilito che uno Stato membro ha facoltà di non ammettere la deduzione dei premi di assicurazione vita versati ad assicuratori non stabiliti in tale Stato membro al fine di preservare la coerenza del proprio regime fiscale⁹. Tuttavia, una recente sentenza sembra definire in senso più restrittivo tale facoltà, riconoscendo il diritto dei debitori ad ottenere i vantaggi sociali connessi ai prestiti bancari anche quando il prestito in questione sia stato contratto con un ente creditizio non stabilito nello Stato interessato¹⁰.

⁸ La direttiva sul credito al consumo obbliga gli Stati membri ad assicurare che le persone che offrono credito o agiscono in qualità di intermediari siano autorizzate ufficialmente, oppure che siano controllate e soggette a vigilanza nel paese d'origine, o infine che i consumatori possano ottenere informazioni e presentare reclami attraverso canali appropriati.

⁹ Sentenza del 28.1.1992 nella causa C - 204/90 Bachman, Racc.1992, pag. 249.

¹⁰ Sentenza del 14.11.1995 nella causa C - 484/93 Svensson-Gustavsson (non ancora pubblicata).

Sul fronte tributario sono stati compiuti progressi limitati. Fintantoché tale materia richiederà il voto unanime del Consiglio, vi saranno poche probabilità di eliminare tali ostacoli di natura fiscale al funzionamento del mercato unico per i servizi finanziari.

- **Problemi specifici concernenti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli**

Taluni reclami indirizzati alla Commissione e al Parlamento europeo riguardano problemi specifici incontrati dalle vittime di incidenti stradali all'estero. Tali reclami si aggiungono a quelli relativi all'interpretazione delle clausole contrattuali. Si distinguono in generale due grandi categorie di preoccupazioni.

In primo luogo, vi sono gli incidenti stradali che rientrano nell'ambito del sistema della "carta verde" e delle direttive sull'assicurazione autoveicoli, cioè gli incidenti causati da un autoveicolo che visita un altro Stato membro. Il sistema suddetto mira ad aiutare le vittime ad ottenere un indennizzo e sembra funzionare piuttosto bene. In secondo luogo, vi sono gli incidenti stradali non contemplati dal sistema della "carta verde", cioè quelli di cui sono vittima un autoveicolo, i suoi passeggeri o qualsiasi altra persona in visita in un altro Stato membro e provocati da un veicolo locale. I problemi incontrati da quest'ultima categoria di vittime nell'ottenere un indennizzo adeguato entro tempi ragionevoli (distanza, problemi linguistici, scarsa familiarità con le procedure legali e giudiziarie) hanno spinto il Parlamento europeo ad adottare una risoluzione che richiede misure specifiche. La Commissione ha già riferito al Parlamento europeo che sta considerando l'opportunità di intraprendere le azioni opportune al fine di affrontare taluni dei problemi incontrati dalle vittime degli incidenti in questione.

Inoltre, la Commissione sta attualmente esaminando la compatibilità con la normativa comunitaria dei sistemi di tariffazione uniforme obbligatoria di tipo "bonus-malus".

PARTE III: PROSPETTIVE FUTURE

Il mercato unico dei servizi finanziari si trova ancora ad uno stadio di sviluppo relativamente limitato. Per il settore creditizio, infatti, funziona solo da tre anni, per quello assicurativo da un anno e mezzo e per i servizi di investimento solo da pochi mesi. È pertanto difficile, allo stadio attuale, trarre conclusioni definitive. Lo studio del 1996, attualmente in corso al fine di valutare i primi risultati ottenuti e l'impatto esercitato dal mercato unico, potrebbe rivelare lacune da colmare o problemi da risolvere. Detto studio sarà disponibile entro la fine dell'anno. La Commissione cercherà di apportare una soluzione adeguata alle lacune e ai problemi eventualmente individuati, prendendo in considerazione, se necessario, l'introduzione di una nuova normativa o la modifica di quella esistente.

La vendita a distanza di servizi finanziari è in rapida crescita. Si tratta di un campo che merita attenzione particolare. La Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulle vendite a distanza in generale, al fine di stabilire norme semplici e chiare che disciplinino ogni tecnica atta alla vendita a distanza di prodotti e/o di servizi. Onde tener conto della situazione specifica, la proposta originaria prevedeva un meccanismo a tre livelli, con l'obbligo della messa a disposizione di informazioni adeguate prima della conclusione del contratto, della conferma dei contenuti del contratto in questione ed infine dell'osservanza di un "periodo di ripensamento" di sette giorni. Dopo una serie di discussioni con le altre istituzioni comunitarie, la Commissione ha deciso di appoggiare l'esclusione dei servizi finanziari dal campo d'applicazione della direttiva proposta, come stabilito dal Consiglio, e si è impegnata a procedere ad un esame specifico di tale materia. Si devono prendere in considerazione diverse questioni, tra cui le seguenti.

La vendita a distanza di prodotti finanziari ai consumatori implica una particolare esigenza di informazione. In tale contesto si presterà particolare attenzione alla chiarezza e all'adeguatezza delle informazioni fornite ai consumatori prima e dopo la conclusione dei contratti. Si valuterà anche l'opportunità di prevedere una conferma scritta.

Un'altra questione importante sarà l'opportunità di concedere un "periodo di ripensamento" nel particolare contesto dei servizi finanziari. Nel campo dell'assicurazione vita, infatti, la normativa comunitaria conferisce già al consumatore il diritto di recedere da un contratto entro un certo numero di giorni. Occorre valutare l'opportunità di estendere il concetto di periodo di ripensamento anche ad altri servizi finanziari, quali l'assicurazione diversa dall'assicurazione vita e taluni servizi bancari. La posizione comune concernente la direttiva sulla vendita a distanza riconosce già che il diritto di recesso non può valere ove il prezzo dei beni o dei servizi in causa dipenda da fluttuazioni dei mercati finanziari che sfuggono al controllo del fornitore, ovvero ove le prestazioni oggetto del contratto abbiano avuto inizio, con l'accordo del cliente, anteriormente al termine del periodo di sette giorni in questione.

Inoltre, la normativa esistente in materia di servizi finanziari non contempla la questione della vendita per inerzia (cioè la prestazione di tali servizi senza l'accordo esplicito del cliente), né quella dell'impiego non richiesto di taluni mezzi di comunicazione a distanza, quali i dispositivi di chiamata automatica e i fax. Per tale motivo è necessario esaminare fino a che punto il fatto di offrire servizi finanziari ai consumatori senza l'accordo preventivo di questi ultimi sollevi problemi specifici.

La portata e la complessità dell'attività di vendita a distanza paiono aumentare costantemente. In campo assicurativo, la vendita a distanza e la commercializzazione diretta (direct marketing) si stanno estendendo a tutti i rami di assicurazione vita e di assicurazione diversa dall'assicurazione vita. Nei servizi bancari a distanza, vengono utilizzati sempre più frequentemente gli strumenti elettronici: denaro ("cyber-money") e portafogli elettronici sono già una realtà. Nel settore dei valori mobiliari, la negoziazione computerizzata e la costituzione di mercati totalmente telematici e dotati di sistemi di compensazione e regolamento elettronici nonché di possibilità di accesso a distanza potranno provocare una vera e propria rivoluzione. La vendita a distanza dei servizi finanziari avviene attualmente specialmente a livello nazionale. Ciononostante, si prevede che tale attività potrebbe espandersi rapidamente su base transfrontaliera, utilizzando le nuove possibilità offerte dalla società dell'informazione.

L'avvento di nuovi servizi elettronici dovrebbe aumentare i benefici arrecati dal mercato unico ai consumatori, determinando l'intensificarsi della concorrenza e pertanto l'ampliamento della scelta e il miglioramento del rapporto qualità/prezzo. Tuttavia, tali vantaggi si potranno materializzare soltanto se tutti i clienti, compresi i consumatori, e tutti i prestatori di servizi potranno fare affidamento sul quadro regolamentare sottostante. Sebbene il settore si trovi ancora ad un livello di sviluppo embrionale, le nuove possibilità di comunicazione accennate potrebbero aprire un futuro molto promettente per i servizi finanziari europei ed arrecare benefici significativi ai consumatori. A tal fine, mantenendosi in contatto con le parti interessate, la Commissione continuerà a seguire attentamente gli sviluppi regolamentari e di mercato concernenti i consumatori, nonché le esigenze specifiche dei consumatori in questa importante materia. Essa desidera incoraggiare lo sviluppo di quelle innovazioni dei metodi di vendita a distanza che tornino a vantaggio dei consumatori, delle imprese e di tutti gli altri clienti. L'opportunità di ogni eventuale azione normativa dovrà essere adeguatamente valutata.

I servizi finanziari, venduti a distanza o meno, sono già disciplinati da tutta una normativa comunitaria che offre notevole protezione ai consumatori. In taluni casi, come per la maggior parte delle direttive assicurazione vita e assicurazione diversa dall'assicurazione vita, le direttive bancarie e quelle sui fondi d'investimento (OICVM), tale normativa è già attuata da tutti gli Stati membri e se ne iniziano ad avvertire gli effetti. In altri casi, tuttavia, essa si trova ancora in fase di recepimento nel diritto nazionale in taluni Stati membri, ed i suoi effetti sono ancora generalmente sconosciuti (è il caso in particolare della direttiva sui servizi di investimento).

La Commissione ritiene pertanto opportuno, nello stadio attuale, esaminare la posizione dei consumatori rispetto allo sviluppo della vendita a distanza. Ciò non significa che venga esclusa ogni possibilità d'azione, compresa l'introduzione di una normativa vincolante. La Commissione è impegnata ad assicurare che i consumatori dei servizi finanziari godano, qualora effettuino acquisti a distanza, di un livello di protezione equivalente a quello di cui fruiscono quando acquistano altri beni e servizi. Ai fini di valutare con chiarezza quali problemi potrebbero presentarsi e quali siano le migliori modalità per risolverli, la Commissione invita a formulare osservazioni sull'evoluzione attuale e futura della vendita a distanza di servizi finanziari. Ciò dovrebbe consentire alla Commissione di valutare le nuove possibilità di mercato che si aprono al settore in questione ed i rischi potenziali per i consumatori, nonché di determinare la necessità o meno di adottare ulteriori iniziative, compresa una proposta normativa.

CONCLUSIONI

Il presente Libro verde indica che le direttive sui servizi finanziari prevedono già un certo livello di tutela dei consumatori. Tuttavia potrebbe rendersi necessaria una protezione ulteriore, visti i problemi già individuati e gli sviluppi previsti nella prestazione di servizi finanziari su base transfrontaliera. La Commissione desidera inoltre avviare un ampio dibattito con tutte le parti interessate. Essa invita a formulare osservazioni sulle questioni trattate nel presente Libro verde, al fine di valutare la necessità di intraprendere ulteriori iniziative. Le osservazioni dovrebbero concentrarsi sulle seguenti problematiche, che si prestano ad un intervento comunitario:

- fino a che punto gli interessi dei consumatori sono già adeguatamente protetti a norma del diritto comunitario e nazionale, per esempio in materia di informazione dei consumatori, di trasparenza, di protezione giuridica e di mezzi di ricorso?
- fino a che punto la normativa esistente offre un livello adeguato di tutela dei consumatori nel caso specifico della vendita a distanza dei servizi finanziari?
- gli interessi dei consumatori o il funzionamento del mercato unico sono pregiudicati dalla disparità delle norme nazionali di tutela dei consumatori?
- quali sono gli ostacoli che impediscono ai consumatori di godere pienamente dei vantaggi arrecati dal mercato unico per i servizi finanziari?
- quali altre importanti preoccupazioni concernenti i consumatori e non trattate dal presente Libro verde dovrebbero essere portate a conoscenza della Commissione?
- l'introduzione di nuove tecnologie e di nuove tecniche di commercializzazione richiede l'adozione di ulteriori norme in materia di tutela dei consumatori nel campo dei servizi finanziari?

Si prega di inviare le risposte per iscritto entro il 15 ottobre 1996 all'indirizzo seguente:

Direttore generale - DG XV
Commissione europea
rue de la Loi 200
B - 1049 Bruxelles

Fax: (+32 2) 295.65.00
Posta elettronica: John.MOGG@DG15.cec.be

La Commissione organizzerà inoltre nei prossimi mesi un'audizione intesa a consentire alle parti interessate di discutere le questioni trattate nel presente documento.

COM(96) 209 def.

DOCUMENTI

IT

09 10

N. di catalogo : CB-CO-96-248-IT-C

ISBN 92-78-04532-2

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo