



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 febbraio 2007 (05.04)
(OR. fr)**

6238/07

**EF 17
ECOFIN 65
RC 3**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 5 febbraio 2007
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Indagine settoriale, a norma dell'articolo 17 del regolamento n. 1/2003, riguardante l'attività bancaria al dettaglio (relazione finale)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 33 definitivo.

All.: COM(2007) 33 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 31.1.2007
COM(2007) 33 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Indagine settoriale, a norma dell'articolo 17 del regolamento n. 1/2003,
riguardante l'attività bancaria al dettaglio (relazione finale)**

{SEC(2007) 106}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Indagine settoriale, a norma dell'articolo 17 del regolamento n. 1/2003, riguardante l'attività bancaria al dettaglio (relazione finale)

1. Il 13 giugno 2005 la Commissione ha iniziato un'indagine sull'attività bancaria al dettaglio. Lo strumento delle indagini settoriali ha la sua base giuridica nell'articolo 17, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1/2003, a norma del quale la Commissione può decidere di svolgere un'indagine su un settore specifico dell'economia o su particolari tipi di accordi tra vari settori, se l'evoluzione degli scambi fra Stati membri, la rigidità dei prezzi o altre circostanze fanno presumere che la concorrenza possa essere ristretta o falsata all'interno del mercato comune. Il presente documento è la relazione finale dell'indagine riguardante l'attività bancaria al dettaglio¹.

1. INTRODUZIONE

2. Negli ultimi vent'anni il settore bancario europeo ha registrato una crescita e una diversificazione di grande portata. In tale settore dell'UE si annoverano oggi più di tre milioni di posti di lavoro. L'attività bancaria al dettaglio – definita come i servizi ai consumatori e alle piccole e medie imprese (PMI) – è tuttora il sottosettore bancario più importante: in termini di reddito lordo, esso costituisce oltre il 50% dell'attività totale nell'UE. Secondo le stime della Commissione, nel 2004 l'attività bancaria al dettaglio nell'Unione europea ha prodotto un reddito lordo di 250-275 miliardi di euro, pari a circa il 2% del PIL totale dell'UE².
3. Il settore europeo dell'attività bancaria al dettaglio offre ai consumatori e alle PMI servizi d'importanza vitale, in particolare i depositi di risparmio, i mutui ed i pagamenti. Tuttavia, vari indicatori quali la frammentazione del mercato, la rigidità dei prezzi e la mancanza di mobilità della clientela fanno supporre che la concorrenza sul mercato UE dell'attività bancaria al dettaglio non funzioni efficacemente. Di conseguenza, in base al regolamento (CE) n. 1/2003³ la Commissione ha deciso di avviare un'indagine sul settore dell'attività bancaria al dettaglio⁴, con particolare riguardo alla concorrenza transfrontaliera.

¹ Relazioni intermedie sono state pubblicate il 12 aprile 2006 (carte di pagamento) e il 17 luglio 2006 (conti correnti e servizi correlati).

² Le cifre provengono dalla relazione intermedia II dell'indagine settoriale riguardante l'attività bancaria al dettaglio.

³ Consultare il sito :

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_001/l_00120030104en00010025.pdf

⁴ Consultare il sito:

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_en.pdf

4. Lo strumento dell'indagine settoriale, che rientra nel più ampio contesto politico dell'Agenda di Lisbona, contribuirà a conseguire gli obiettivi delineati nel Libro bianco *La politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010*⁵, nel quale la Commissione ha insistito sull'importanza di una stretta interazione tra le politiche riguardanti rispettivamente il mercato unico e la concorrenza. Una delle priorità ivi indicate dalla Commissione consiste nel creare un ambiente più competitivo tra i prestatori di servizi, in particolare quelli operanti sui mercati al dettaglio. Se si conseguiranno tali obiettivi, i consumatori europei potranno trarre pieno profitto dal mercato interno. L'indagine settoriale sull'attività bancaria al dettaglio contribuisce all'Agenda chiarendo il funzionamento del mercato, rilevandovi eventuali manchevolezze ed esaminando come porvi rimedio mediante le regole di concorrenza e, ove opportuno, altri provvedimenti.
5. Per sostenere lo sviluppo del mercato unico dei servizi finanziari e ottenere tutti i vantaggi potenziali derivanti dall'euro, il settore bancario europeo sta istituendo un'area unica per i pagamenti in euro (SEPA). Lo scopo del progetto SEPA è creare un mercato integrato dei servizi di pagamento, nel quale vi sia un'effettiva concorrenza e non si facciano distinzioni tra pagamenti transfrontalieri e nazionali all'interno della zona euro. La Commissione e la Banca centrale europea appoggiano risolutamente tale progetto e collaborano strettamente con il settore per lo sviluppo del SEPA.

2. I PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE SETTORIALE RIGUARDANTE L'ATTIVITÀ BANCARIA AL DETTAGLIO

6. L'indagine settoriale ha permesso di riscontrare vari indizi secondo i quali la concorrenza potrebbe non funzionare adeguatamente in alcuni campi dell'attività bancaria al dettaglio ed ha confermato che i mercati restano frammentati su base nazionale, in particolare in certe infrastrutture dell'attività bancaria al dettaglio quali i sistemi di pagamento ed i registri dei crediti.
7. Le differenze tra le infrastrutture del mercato possono spiegare le differenze nel comportamento e nelle prestazioni del settore bancario tra gli Stati membri. Come è risultato dall'indagine, tra le conseguenze vi sono per esempio le ampie varianti tra gli Stati membri nei margini di profitto, nei prezzi e nei sistemi di vendita. All'interno dei singoli Stati membri, invece, l'indagine ha riscontrato una convergenza nei prezzi praticati dalle banche e nelle politiche da esse seguite. Un'elevata redditività potrebbe indicare una congiuntura economica positiva e condizioni macrofinanziarie favorevoli o anche vari altri fattori, tra cui una maggiore efficienza delle operazioni bancarie. In alcuni Stati membri, tuttavia, la presenza combinata di un'elevata e sostenuta redditività, di una forte concentrazione del mercato e della presenza di barriere all'ingresso sul mercato suscita preoccupazioni circa la capacità delle banche di esercitare il proprio potere di mercato sui consumatori e sulle piccole imprese.

⁵ Consultare il sito: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm

8. Vari elementi rilevati nell'indagine settoriale suggeriscono che gli indizi di cui si è detto riflettono un problema di concorrenza. Anzitutto, il settore bancario è caratterizzato da una varietà di possibili barriere all'ingresso, in forma di disposizioni relative alle reti e alla normalizzazione di determinate infrastrutture, oppure di tipo normativo o comportamentale. Nell'ottica della politica di concorrenza, suscitano particolari preoccupazioni le barriere comportamentali, per esempio le barriere che si frappongono all'accesso ai sistemi di pagamento, le quali possono risultare dall'abuso di posizione dominante – esercitato per esempio da una rete dominante – o da pratiche concordate da parte di operatori già attivi, intese ad escludere nuovi arrivi.
9. In secondo luogo, la natura dell'attività bancaria al dettaglio consente una cooperazione formale tra gli operatori del mercato. Alcuni tipi di cooperazione (per esempio definire e applicare norme e piattaforme comuni) possono essere necessari ai fini dell'efficienza, mentre la cooperazione che si estende alle strategie, alle politiche in materia di prezzi o di vendita seguite dalle banche potrebbero portare alla collusione, limitando la concorrenza e/o escludendo terzi.
10. Nell'inchiesta di mercato e nella successiva consultazione pubblica effettuate nell'ambito dell'indagine è stata data alle banche la possibilità di descrivere, con salvaguardia della riservatezza, le barriere all'ingresso ed i problemi di concorrenza da esse sperimentati. Pochissime banche hanno voluto fornire informazioni al riguardo, ma alcune hanno segnalato gravi barriere comportamentali di fronte alle quali esse si sono trovate nella loro qualità di nuovi operatori esteri.
11. Nell'indagine settoriale si sono riscontrate preoccupazioni in materia di concorrenza nei seguenti campi: (1) i sistemi di pagamento, in particolare i sistemi di carte di pagamento; (2) i registri dei crediti; (3) la cooperazione tra le banche; (4) i prezzi e le politiche. Per rafforzare la concorrenza in vari Stati membri, potrebbe quindi essere necessario l'intervento delle autorità garanti della concorrenza, in stretta collaborazione con i preposti alla regolamentazione e alla vigilanza.

2.1. I sistemi di pagamento

2.1.1. I sistemi di carte di pagamento

12. Il settore europeo delle carte di pagamento fornisce il mezzo di pagamento di una considerevole percentuale delle vendite in Europa. Nel 2005 il valore totale degli acquisti effettuati nell'UE mediante carta di pagamento è stato di oltre 1.350 miliardi di euro⁶.
13. L'indagine settoriale ha individuato vari e gravi problemi di concorrenza sul mercato europeo delle carte di pagamento⁷, il che conferma la necessità di una risoluta applicazione delle regole di concorrenza, in stretta cooperazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza. La Commissione è già intervenuta in varie occasioni, tra cui i casi MasterCard⁸ e "Groupement des Cartes Bancaires"⁹.

⁶ Questa stima si riferisce unicamente alle operazioni effettuate sul punto di vendita. Non sono incluse le operazioni presso lo sportello automatico (ATM).

⁷ L'analisi attuale non si è estesa alle operazioni ATM.

⁸ Caso COMP/34579.

2.1.1.1. Ampie variazioni nell'UE tra le commissioni applicate alle carte di credito

14. La considerevole differenza tra le *commissioni a carico rispettivamente degli esercenti, dei titolari delle carte e per gli scambi interbancari* (commissioni d'interscambio multilaterale) tra gli Stati membri mostra la frammentazione del mercato. Nel 2004 la commissione interbancaria per le carte di credito delle reti Visa e MasterCard in Portogallo era di entità più che doppia rispetto a quella applicata in Slovacchia. Le commissioni a carico degli esercenti per il medesimo tipo di carte in Portogallo e nella Repubblica Ceca erano di entità più che tripla rispetto a quelle applicate in Finlandia e in Italia. Anche se gli Stati membri hanno tendenzialmente tradizioni molto diverse, differenze di tale portata potrebbero spiegarsi con la presenza di barriere alla concorrenza.
15. Quanto si è riscontrato riguardo alle *commissioni d'interscambio multilaterale* suscita preoccupazioni in materia di concorrenza in particolare in alcuni Stati. Secondo i gestori delle reti di carte di pagamento, date le speciali caratteristiche dei dispositivi di tali carte¹⁰ le emittenti sostengono di norma i costi più onerosi inerenti al sistema, mentre la maggior parte dei redditi viene percepita dagli acquirenti, in forma di commissioni a carico degli esercenti. Di conseguenza, i gestori delle reti delle carte di pagamento insistono sulla necessità di rimediare agli squilibri tra i costi mediante un meccanismo di commissione d'interscambio, ossia la commissione che gli acquirenti pagano alle emittenti. Tuttavia, si riscontra che la maggior parte delle reti nazionali di carte di debito impongono sulle operazioni effettuate con carte di debito commissioni d'interscambio molto inferiori (o addirittura nulle) rispetto alle reti internazionali. Ne risulta che, in genere, le commissioni a carico degli esercenti sono meno onerose.
16. In base all'analisi dei dati di mercato ottenuti mediante l'indagine, sembra che la semplice emissione della carta (ossia senza applicare la commissione d'interscambio multilaterale) genera profitti in venti degli Stati membri¹¹. Proseguono i dibattiti sulla questione se i meccanismi di commissione d'interscambio multilaterale siano indispensabili per consentire il funzionamento efficace delle reti di carte di pagamento e, nel caso che tali commissioni fossero indispensabili, a quali condizioni esse debbano soddisfare.

2.1.1.2. Barriere strutturali nelle reti di carte di pagamento

17. In vari Stati membri, è un operatore già attivo sul mercato che acquista le operazioni effettuate mediante Visa e/o MasterCard. Tali acquirenti agiscono come *joint ventures* delle banche del mercato, le quali sono anche le emittenti delle carte. Questa situazione può consentire alle emittenti di esercitare un considerevole potere di mercato, imponendo agli esercenti commissioni anticoncorrenziali.

⁹ Caso COMP/38606.

¹⁰ Un dispositivo tipico di carte di pagamento è descritto nella relazione intermedia I sulle carte di pagamento.

¹¹ Secondo le stime, in Portogallo, Lettonia, Estonia, Repubblica Ceca e Italia si riscontrano i livelli più alti di redditività (margine di profitto lordo in rapporto ai costi di almeno il 60%) derivante dall'emissione di carte di pagamento, senza includere nel calcolo i proventi delle commissioni d'interscambio.

2.1.1.3. Disposizioni in materia di accesso e di gestione del sistema

18. Nelle reti internazionali (Visa e MasterCard) e anche nei sistemi nazionali di carte di pagamento in Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Ungheria, *le disposizioni relative all'adesione di membri* riservano il diritto di emettere e di acquistare le carte a *istituti di credito e/o finanziari* oppure a un organismo posto sotto il controllo diretto di tali istituti. Anche se si può sostenere che questa condizione preliminare è giustificata per motivi di vigilanza o di stabilità finanziaria, essa limita la possibilità degli esercenti e degli addetti al trattamento di partecipare all'emissione e all'acquisto delle carte, a danno della concorrenza all'interno della rete negli Stati summenzionati. Preoccupazioni analoghe si palesano riguardo all'accesso alle infrastrutture¹². In Irlanda, Paesi bassi e Portogallo le disposizioni relative al sistema nazionale esigono la *presenza in loco*, mediante una filiale e/o una consociata locale, dell'istituto estero che vuole accedere alla rete. Tale disposizione comporta l'aumento dei costi per l'istituto estero, il che può limitare la concorrenza all'interno della rete.
19. Secondo alcuni *accordi relativi alla gestione* dei sistemi nazionali di carte di pagamento in Francia e in Spagna e anche nelle reti Visa e MasterCard, i membri associati sono tenuti a riferire ai membri principali certe informazioni commerciali di carattere delicato, senza poter ottenere dati da essi a titolo di reciprocità. Tali accordi indeboliscono la posizione competitiva dei membri associati e riducono la pressione di concorrenza che possono esercitare i membri principali.

2.1.1.4. Le norme relative alle reti e le commissioni di partecipazione dei membri

20. Ai prodotti concorrenti dei sistemi di carte di pagamento nazionali e internazionali, gli acquirenti applicano talvolta un prezzo globale (*blending*¹³). In Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Portogallo e Ungheria, gli acquirenti dichiarano di applicare integralmente (al 100%) questa pratica per le commissioni Visa e MasterCard a carico degli esercenti, mentre a Malta, in Spagna e in Svezia il *blending* è applicato in più del 60% dei casi. Secondo i risultati dell'indagine, il *blending* può ridurre la concorrenza dei prezzi tra le reti, il che comporta commissioni più onerose per i rivenditori.
21. Anche alcune regole in materia di *co-branding*¹⁴ applicate dalle reti possono impedire l'ingresso sul mercato o perlomeno renderlo più difficile. Il divieto di *co-branding* con le reti che sono considerate concorrenti e con organismi non bancari potrebbero limitare la concorrenza rispettivamente tra le reti e tra gli istituti bancari e gli organismi non bancari.

¹² Le disposizioni degli istituti finanziari potranno tuttavia non essere più di applicazione quando sarà attuata la direttiva sui servizi di pagamento.

¹³ Il "blending" è la pratica delle banche acquirenti d'imporre ai rivenditori un prezzo globale per l'accettazione di carte di tipo diverso e/o emesse da reti diverse, senza tener conto della diversa entità delle commissioni d'interscambio.

¹⁴ La definizione di "co-branding" può variare tra le reti di carte, ma in generale tale pratica consiste nell'apporre sulla facciata della carta di pagamento il logo della rete e un secondo logo (di un'altra rete o di un organismo non bancario).

22. Analogamente, il divieto imposto agli esercenti d'imporre ai clienti una commissione supplementare, ossia la pratica del *surcharging*¹⁵, in molte reti può ostacolare lo sviluppo di strumenti di pagamento più efficienti, poiché i costi effettivi vengono tenuti nascosti ai consumatori mediante sovvenzioni incrociate.
23. I *diritti di adesione* richiesti alle banche variano in misura considerevole tra le reti dell'UE, ma in alcuni Stati membri (per esempio in Belgio, Danimarca e Finlandia), i sistemi di pagamento impongono tariffe particolarmente elevate, dissuadendo così direttamente i nuovi interessati ad aderire al circolo dei membri. L'analisi di tali diritti di adesione e di affiliazione ha mostrato che la loro entità si può spiegare unicamente con le dimensioni dello Stato in questione.

2.1.1.5. Accordi preferenziali bilaterali in materia di commissioni

24. Concludendo *accordi preferenziali d'interscambio* e agendo in base a tali accordi, gli operatori monopolisti che effettuano al tempo stesso attività di emissione e di acquisizione possono aver ostacolato indirettamente l'arrivo di nuovi operatori, non applicando loro le medesime condizioni favorevoli e quindi aumentando i costi d'ingresso. Accordi preferenziali bilaterali¹⁶ (le cosiddette commissioni d'interscambio "on-us", ossia "imposte a noi stessi") erano applicati perlomeno in Austria, Belgio, Portogallo, Regno Unito e Spagna. Dopo la pubblicazione della relazione intermedia della Commissione sulle carte di pagamento, nell'aprile 2006, nella maggior parte degli Stati membri le banche hanno cominciato a riesaminare i loro accordi relativi alle commissioni d'interscambio e la Commissione constatata su questi mercati alcuni primi sviluppi.
25. In Finlandia, Irlanda e Regno Unito l'esistenza di *accordi bilaterali in materia di compensazione* tra banche locali rende più difficile l'ingresso sul mercato. Di norma, per la compensazione delle operazioni i nuovi arrivati devono trovare una banca che li sponsorizzi, ma in genere le banche non sono propense ad assistere potenziali concorrenti.

2.1.2. Sistemi di pagamento che non utilizzano le carte di pagamento

26. L'accesso ai sistemi di compensazione e liquidazione è necessario per ogni banca che voglia entrare nel mercato dell'attività bancaria al dettaglio e intenda offrire ai consumatori servizi bancari essenziali quali i conti correnti. Gli operatori delle infrastrutture già esistenti sono potenzialmente in grado di creare barriere all'ingresso, che possono assumere varie forme.

¹⁵ Il "surcharging" è l'opzione di cui dispongono gli esercenti di esigere commissioni supplementari in caso di utilizzo degli strumenti di pagamento più costosi.

¹⁶ Le operazioni effettuate nell'ambito di accordi preferenziali in materia di commissioni, note anche come operazioni "on-us", sono le operazioni nelle quali l'emittente e l'acquirente sono gli stessi oppure appartengono al medesimo gruppo. Le operazioni "off-us", invece, sono quelle nelle quali l'emittente e l'acquirente sono istituti diversi di credito.

- *Classi diverse di membri e disposizioni speciali per essere membri diretti*: i sistemi nazionali di compensazione distinguono vari gradi di classi di membri. In qualche caso tali accordi possono falsare le condizioni alle quali i singoli istituti partecipanti concorrono tra loro e alle quali i nuovi membri potenziali possono concorrere con i membri già operanti sul mercato.
- *La condizione di essere una banca*: per la maggior parte, i sistemi di compensazione ammettono soltanto banche. Questo controllo può contribuire ad assicurare la stabilità finanziaria, ma potrebbe ostacolare l'ingresso di organismi non bancari ai sistemi di pagamento, in particolare se vi siano altri mezzi efficaci di garantire l'affidabilità finanziaria.
- *Diritti di partecipazione e struttura delle tariffe*: in alcuni Stati membri la struttura delle tariffe dei sistemi di pagamento – per esempio l'entità dei diritti di affiliazione e le commissioni applicate per ogni operazione – potrebbero costituire barriere alla concorrenza per gli operatori di piccole dimensioni o nuovi arrivati sul mercato dell'attività bancaria al dettaglio.
- *Necessità di adattarsi ai diversi standard nazionali*: i prestatori di servizi di pagamento devono rispettare disposizioni tecniche diverse per entrare nei diversi sistemi nazionali di pagamento e sono soggetti a una procedura di esame e di certificazione. In alcuni sistemi, questa procedura può durare fino a sei mesi e comportare costi elevati.
- *Commissioni d'interscambio per trasferimenti di crediti e addebitamento diretto*: negli Stati membri nei quali sono applicate commissioni d'interscambio, queste possono falsare la concorrenza tra i vari mezzi di pagamento e tra i prestatori di servizi di pagamento per i consumatori. La concorrenza tra i mezzi di pagamento può essere falsata quando la banche hanno un incentivo a promuovere l'utilizzo di mezzi di pagamento sui quali sono applicate commissioni d'interscambio elevate.

2.2. I registri dei crediti

27. Un accesso aperto e poco costoso ad affidabili dati relativi ai crediti è un'importante condizione preliminare per le banche che desiderino offrire prodotti essenziali dell'attività bancaria al dettaglio, quali ipoteche, mutui ai consumatori e carte di credito. Tuttavia, in vari Stati membri i dati disponibili relativi ai crediti non sono ampi, a causa della regolamentazione oppure al limitato sviluppo dei mercati dei dati dei crediti¹⁷.

¹⁷ È chiaro che per l'adozione e la gestione di registri dei crediti si devono rispettare integralmente le disposizioni giuridiche degli Stati membri in materia di protezione dei dati. Tuttavia, l'accertamento sistematico di tale ottemperanza esula dal campo della presente indagine.

28. Inoltre, secondo quanto riscontrato nell'ambito dell'indagine settoriale, alcuni elementi della gestione dei registri dei crediti in certi Stati membri potrebbero essere incompatibili con le regole di concorrenza. In almeno due Stati membri, sembra che i registri dei crediti la cui gestione e proprietà sono in regime di joint ventures tra banche nazionali offrano accesso ai dati in forma discriminante, scoraggiando così potenziali nuovi ingressi nel mercato bancario.

2.3. Cooperazione tra le banche

29. Le banche al dettaglio cooperano in vari campi, quali l'introduzione di standard e infrastrutture o l'amministrazione dei sistemi di pagamento. Le casse di risparmio e le cooperative bancarie hanno legami cooperativi ancora più stretti. Questi tipi specifici d'istituti bancari effettuano una percentuale considerevole dell'attività bancaria al dettaglio in Europa e svolgono una funzione importante in vari Stati membri, quali Austria, Francia, Germania, Italia e Spagna. Tuttavia, le strutture proprietarie e societarie, il grado di cooperazione e le disposizioni specifiche in materia di regolamentazione e di vigilanza variano enormemente tra gli Stati membri¹⁸. Una valutazione uniforme è quindi impossibile.

30. Se le casse di risparmio e le cooperative bancarie sono indipendenti sotto il profilo giuridico, esse tendono a cooperare in vari campi, amministrando le loro infrastrutture di pagamento, attuando per i depositi un piano comune di gestione dei rischi e di salvaguardia o persino applicando una strategia comune in materia commerciale e di marketing, ivi incluso l'impiego in comune del medesimo logo. Alcune casse di risparmio e/o cooperative bancarie applicano il principio regionale o territoriale, riservando una determinata zona geografica alle attività di un'unica banca al dettaglio.

31. Di solito, la cooperazione tra le banche può portare a profitti economici ed a vantaggi per i consumatori quando le banche in questione sono delle PMI e non possiedono congiuntamente una grande quota del mercato. Tuttavia, quando banche indipendenti aventi insieme una considerevole posizione sul mercato cooperano tra loro allo scopo o con l'effetto di limitare la concorrenza reciproca o di escludere nuove concorrenti, può risultarne ostacolata la concorrenza effettiva. In tali casi, la Commissione potrebbe procedere a un'analisi più approfondita per affrontare i potenziali problemi di concorrenza causati da un coordinamento che va oltre quanto è strettamente necessario per conseguire vantaggi positivi ai fini della concorrenza.

32. In caso di problemi di concorrenza, la Commissione deve quindi esaminare se un simile comportamento anticoncorrenziale sia indotto o preservato dalla legge o da altre disposizioni statali.

¹⁸ Per esempio, le casse di risparmio sono tuttora di proprietà pubblica e/o a pubblica gestione in alcuni Stati membri, come la Germania, il Lussemburgo e, in moltissimi casi, in Spagna, mentre sono totalmente privatizzate in altri, specialmente nei nuovi Stati membri, o ristrutturate in forma di gruppo cooperativo (in Francia) oppure presentano una struttura proprietaria ibrida, alcune pubbliche e alcune private (in Austria e in Italia). Le cooperative bancarie, invece, si basano in genere sul principio di prestare servizi bancari ai loro proprietari, ai quali non è consentito possedere (o vendere) un numero di azioni che ne conferisca il controllo.

2.4. Determinazione dei prezzi e definizione delle politiche

33. Le decisioni dei clienti dell'attività bancaria al dettaglio sono condizionate anche dall'asimmetria in materia d'informazione e dai costi elevati che comporta il passaggio a un'altra banca. L'asimmetria in materia d'informazione varia a seconda della complessità dei prodotti venduti e della trasparenza dei prezzi. Informazioni chiare e trasparenti fornite ai consumatori possono contribuire a ridurre i problemi di questo tipo. Inoltre, le autorità di vari Stati membri stanno cercando di far conoscere meglio ai consumatori il settore finanziario.
34. Anche i costi elevati che comporta il passaggio a un'altra banca limitano la mobilità della clientela. Un certo livello di costi non finanziari in caso di passaggio a un'altra banca sembra inevitabile per prodotti quali i conti correnti, per i quali l'onere amministrativo dell'operazione di passaggio – e la percezione che ne hanno i consumatori – può scoraggiare i clienti a cambiare banca. Tuttavia, l'indagine ha riscontrato che alcune banche creano barriere artificiali (per l'esempio la pratica dei prodotti vincolati¹⁹ o l'imposizione di onerose commissioni di chiusura), che fanno aumentare i costi del passaggio per i consumatori, riducendo così l'entità della concorrenza.
35. I dati risultanti dall'indagine mostrano che sui mercati dei conti correnti la mobilità della clientela è in genere scarsa. Il grado elevato di soddisfazione dei clienti può spiegare in parte i bassi livelli di mobilità, ma l'analisi effettuata suggerisce pure che le banche possono avere un più ampio margine per esercitare il potere di mercato se la mobilità della clientela è più scarsa.
36. I prezzi dei prodotti dell'attività bancaria al dettaglio variano in misura sostanziale tra gli Stati membri. Nondimeno, dall'indagine è risultata a livello nazionale un'evidente convergenza di comportamento nella determinazione dei prezzi e nella definizione delle politiche per i prodotti essenziali dell'attività bancaria al dettaglio. Per i conti correnti tale convergenza di comportamento può essere riscontrata nell'adozione di vari parametri, tra cui le commissioni per la gestione dei conti, le commissioni di chiusura, le commissioni per il prelievo automatico di contanti e l'addebitamento degli interessi passivi.
37. La pratica dei prodotti vincolati è un altro aspetto per il quale la maggioranza degli Stati membri mostra un comportamento convergente. Tale pratica può indebolire la concorrenza nell'attività bancaria al dettaglio imponendo costi di chiusura più elevati, riducendo la trasparenza dei prezzi e scoraggiando l'ingresso di nuovi operatori (specialmente quelli che forniscono un'unica linea di prodotti). L'inchiesta di mercato sembra mostrare che nella maggior parte degli Stati membri la maggioranza²⁰ delle banche vincola al conto corrente la concessione d'ipoteche e di prestiti ai privati e alle PMI. Per di più, quando la banca più grande di uno Stato membro vincola i suoi prodotti, i dati risultanti dall'inchiesta indicano che la maggioranza delle concorrenti decide di conformarsi a tale pratica.

¹⁹ La pratica dei prodotti vincolati si ha quando la banca condiziona la sua vendita di un prodotto (per esempio un'ipoteca) all'acquisto di un altro prodotto distinto (per esempio un conto corrente).

²⁰ La "maggioranza" delle banche sono le banche che, secondo l'inchiesta di mercato effettuata dalla Commissione, detengono insieme una quota di mercato di oltre il 50%.

3. POSSIBILI AZIONI PER IL FUTURO

38. In base a quanto riscontrato nell'indagine settoriale, la Commissione raccomanda una serie di provvedimenti intesi a rafforzare la concorrenza nell'attività bancaria al dettaglio, in particolare sul mercato delle carte di pagamento.

3.1. Applicazione delle regole di concorrenza

39. L'applicazione delle regole antitrust può bastare per affrontare vari dei problemi di concorrenza individuati nell'indagine settoriale. Tra i potenziali campi di azione vi sono anzitutto le barriere all'accesso, le disposizioni discriminanti, la struttura delle commissioni e gli accordi di gestione di alcune reti di carte di pagamento e di alcuni sistemi di compensazione e liquidazione.

40. In secondo luogo, l'azione in tal senso potrebbe essere adeguata anche per quanto riguarda le elevate commissioni d'interscambio e quelle a carico degli esercenti imposte da alcune reti di carte di pagamento.

41. In terzo luogo, la Commissione può raccogliere altre informazioni per accertare se le cooperazione tra le casse di risparmio e/o le cooperative bancarie aventi una considerevole posizione sul mercato limitino in grave misura la concorrenza tra di esse o nei confronti delle altre attuali o potenziali concorrenti.

42. In quarto luogo, alcune forme della pratica dei prodotti vincolati applicata da alcune banche può essere contraria alle regole di concorrenza, per esempio quando essa costituisce un abuso di posizione dominante nei rispettivi mercati dei prodotti.

43. Infine, l'applicazione delle disposizioni antitrust può essere adeguata anche contro le barriere all'accesso e contro le disposizioni discriminanti relative ai registri dei crediti.

44. Ogni eventuale applicazione delle regole di concorrenza richiederà l'esame integrale degli elementi specifici di ciascun caso, in consultazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza.

3.2. Misure di regolamentazione e di autoregolamentazione intese ad ovviare alle preoccupazioni in materia di concorrenza

3.2.1. Sistemi di pagamento

3.2.1.1. Area unica per i pagamenti in euro (SEPA)

45. A molte delle barriere alla concorrenza individuate dall'indagine settoriale si può porre rimedio con l'introduzione del SEPA, che è inteso a favorire la concorrenza. Per le reti delle carte di pagamento, il SEPA presenta il potenziale di sopprimere molte delle disposizioni restrittive. La Commissione si assicurerà in particolare che le restrizioni in forma di co-branding non siano applicate allo scopo di compartimentare i mercati²¹.

²¹ Potrebbe essere il caso, per esempio, se un sistema internazionale di carte ritiene che un altro sistema sia suo concorrente perché decide di operare fuori dello Stato membro in cui ha sede.

46. Il contesto SEPA per le carte di pagamento dovrebbe offrire ai rivenditori una più ampia scelta tra i prestatori dei servizi di acquisizione, potenziando la concorrenza in questo mercato molto concentrato²².
47. Per assicurare l'adeguato funzionamento del mercato interno, la Commissione europea ha il diritto di proporre misure legislative. La proposta di direttiva della Commissione riguardante i servizi di pagamento²³, che è ora in esame presso il Consiglio e il Parlamento europeo, vieterà quelle restrizioni dell'accesso ai sistemi di pagamento e alle infrastrutture che siano basate sulla situazione giuridica istituzionale. L'attuazione della direttiva consentirà ai cittadini di beneficiare di servizi di pagamento più competitivi ed efficienti. Nell'ambito del SEPA, si potrà impedire alle reti di carte di pagamento e ai sistemi di compensazione e liquidazione di falsare la concorrenza imponendo disposizioni discriminanti e accordi di gestione.
48. La Commissione, insieme con le autorità nazionali garanti della concorrenza, continuerà a controllare la compatibilità della configurazione del SEPA con le regole di concorrenza, come le ha chiesto il Consiglio Ecofin²⁴.

3.2.2. *I registri dei crediti*

49. Dall'indagine settoriale è risultato che il principio dell'accesso reciproco non discriminante ai registri dei crediti non è tuttora applicato integralmente. Permangono anche gravi barriere allo scambio transfrontaliero dei dati. La proposta di direttiva riguardante i crediti ai consumatori prevede che gli Stati membri assicurino l'accesso transfrontaliero ai registri dei crediti su base non discriminante²⁵. La Commissione sta esaminando questi problemi in relazione al mercato europeo delle ipoteche²⁶. Potrà essere necessario un esame successivo per valutarne la compatibilità con un mercato europeo del credito che sia aperto e competitivo.
50. Le autorità che desiderano rafforzare la concorrenza sui mercati del credito e potenziarne l'efficienza possono desiderare di vagliare riforme della regolamentazione riguardante lo scambio dei dati relativi ai crediti, in particolare ai fini di una maggiore completezza dei registri dei crediti. Tuttavia, le disposizioni per la salvaguardia dei dati e per lo scambio dei dati relativi ai crediti sono questioni delicate, che esigono un'accurata analisi da parte dei governi degli Stati membri. Secondo quanto ha rilevato l'indagine, in un piccolo numero di Stati membri ci si preoccupa che i registri dei crediti possano non osservare integralmente le norme di salvaguardia dei dati.

²² Si deve rammentare che attualmente i rivenditori si trovano di fronte a un'unica "offerta" di un provider monopolista di servizi di acquisizione (per i particolari, vedere il punto [17]).

²³ Consultare il sito: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm

²⁴ Vedere le conclusioni del Consiglio sul SEPA, del 10 ottobre 2006, consultando il sito: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF

²⁵ Consultare il sito: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf. Le disposizioni da applicare sono quelle dell'articolo 8.

²⁶ Il Libro verde della Commissione sulle ipoteche, pubblicato nel luglio 2005, è disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_en.htm#greenpaper

3.2.3. *Determinazione dei prezzi e definizione delle politiche*

51. Può essere opportuno esaminare gli effetti che la pratica dei prodotti vincolati in uso nei mercati bancari esercita sulla concorrenza. In un piccolo numero di Stati membri le autorità hanno introdotto regolamentazioni volte a limitare o vietare la pratica dei prodotti vincolati nell'attività bancaria al dettaglio.
52. La Commissione ha costituito un gruppo di esperti²⁷ perché esamini la mobilità della clientela in relazione ai conti bancari. Questo gruppo, analizzando le pratiche migliori negli Stati membri, sta vagliando provvedimenti intesi a facilitare l'apertura di conti bancari e il passaggio di tali conti da una banca all'altra su base nazionale e transfrontaliera. Il gruppo di esperti presenterà le sue raccomandazioni nella prima metà del 2007.

4. CONCLUSIONE

53. L'indagine settoriale ha individuato quattro elementi d'importanza cruciale che richiedono l'attenzione della Commissione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza:
- la configurazione e il funzionamento dei sistemi di pagamento, in particolare di quelli che utilizzano carte di pagamento;
 - i registri dei crediti;
 - la cooperazione tra le banche;
 - la determinazione dei prezzi e la definizione delle politiche da parte delle banche, in particolare la pratica dei prodotti vincolati.
54. La Commissione europea non esiterà ad esercitare i poteri conferitile dagli articoli 81, 82 e 86 CE, per assicurare che le regole della concorrenza siano rispettate nell'attività bancaria al dettaglio sui vari mercati dei pagamenti e in particolare nell'ambito del progetto SEPA. Inoltre, la Commissione europea proseguirà le sue attività in settori diversi dalle regole di concorrenza, nell'intento di accrescere ancora, per i suoi cittadini, i vantaggi del mercato interno nel settore dell'attività bancaria al dettaglio.

²⁷ Consultare il sito: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm