

NOTE CRITICHE SULLA DISCIPLINA DEL TRASFERIMENTO DI SERVIZI DI PAGAMENTO DI CUI ALLA LEGGE 24 MARZO 2015 N. 33

DI EDOARDO MURATORI

CONTENUTI DELLA DISCIPLINA

In data 24 marzo 2015 è stata approvata la legge di conversione¹ con modificazioni del Decreto-Legge 24 gennaio 2015 n. 3² recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti. In particolare l'articolo 2 di tale provvedimento disciplina il trasferimento di servizi di pagamento connessi al rapporto di conto di pagamento.

Le principali novità introdotte dall'articolo da ultimo citato afferiscono in particolare alla tempistica per il trasferimento, alla semplificazione procedurale, alla gratuità ed alle eventuali sanzioni.

La novella legislativa introduce un termine inderogabile di dodici giorni lavorativi entro il quale il prestatore di servizi di pagamento ricevente è tenuto a dare esecuzione al trasferimento (*cf.* comma 5). In presenza, invece, di un deposito titoli, la tempistica per il trasferimento di strumenti finanziari dovrà essere definita dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze che sarà adottato nel volgere di quattro mesi a far data dal giorno di entrata in vigore della legge di conversione (*cf.* comma 15, 18).

In ordine alla semplificazione procedurale, le nuove disposizioni prevedono che il prestatore di servizi di pagamento ricevente dovrà provvedere direttamente all'esecuzione del servizio di trasferimento: questi, infatti, è responsabile dell'avvio e della gestione della procedura per conto del cliente (*cf.* comma 8).

Il trasferimento di servizi di pagamento dovrà essere eseguito gratuitamente da parte del prestatore di servizi di pagamento trasferente e ricevente: entrambi, infatti, dovranno astenersi dall'addebitare costi o spese al cliente. Analoga disposizione è prevista per il trasferimento di strumenti finanziari in giacenza presso un deposito titoli che dovrà avvenire senza oneri o spese per il cliente (*cf.* comma 11, 13, 15).

Ove non siano rispettate le modalità e i termini per il trasferimento di servizi di pagamento oggetto della novella legislativa in parola, potrà essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra i 5.160 e 64.555 euro nei confronti di coloro che svolgono

¹ Legge 24 marzo 2015 n. 33 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 70 del 25 marzo 2015 – Supplemento Ordinario n. 15.

² Decreto – Legge 24 gennaio 2015 n. 3 pubblicato in gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2015.

funzioni di amministrazione o di direzione o anche nei confronti dei dipendenti del prestatore di servizi di pagamento (*cf.* comma 9). Inoltre, il cliente avrà il diritto di ricevere dal prestatore di servizi di pagamento un indennizzo proporzionale al ritardo del trasferimento ed alla disponibilità sul conto di pagamento (*cf.* comma 16).

NOTE CRITICHE

Introduzione

La disciplina in esame introduce novità di assoluto rilievo in materia di conti correnti e di investimenti che avranno un impatto notevole sul mercato in questione. Essa recepisce nell'ordinamento italiano le disposizioni dell'articolo 10 della Direttiva 2014/92/EU³ la quale è stata adottata al fine di facilitare la trasparenza e il confronto delle spese connesse ai conti di pagamento ed al fine di facilitare il trasferimento di conti di pagamento e l'accesso ai conti di pagamento con caratteristiche di base.

La normativa italiana persegue finalità analoghe a quelle previste dalla normativa europea, ancorché esse prevedano regole parzialmente divergenti. La disciplina in esame si colloca nell'alveo degli interventi legislativi realizzati al fine di tutelare la concorrenza e i diritti dei consumatori nell'ambito dei contratti bancari.

Sebbene la dottrina ed i commentatori si siano concentrati principalmente sulla riforma delle banche popolari approvata con il medesimo provvedimento e non abbiano riservato particolari attenzioni alla disciplina della portabilità dei conti correnti, essa presenta significative criticità di natura applicativa delle quali si darà evidenza di seguito.

Tempistica per il trasferimento di servizi di pagamento

L'inderogabilità del termine di dodici giorni per il trasferimento di servizi di pagamento tutela in maniera molto decisa la posizione dei consumatori in quanto preclude la possibilità di differire il completamento della procedura di trasferimento oltre tale termine.

Il termine previsto sembra essere particolarmente rigoroso, tenuto anche in considerazione le disposizioni della Direttiva 2014/92/EU e le indicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato la

³ Direttiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

quale raccomandava un termine di 15 giorni⁴. Il termine entro il quale il trasferimento deve essere eseguito è stato definito a seguito di un processo di bilanciamento tra due interessi/esigenze tra loro contrastanti: da un lato i consumatori hanno l'interesse ad ottenere il trasferimento dei servizi nella maniera più rapida possibile e dall'altro lato i prestatori di servizi hanno l'esigenza di rispettare le loro procedure e tempistiche interne: pertanto, il termine per il trasferimento dovrà essere il più breve possibile tenendo però in considerazione le necessità organizzative ed operative dei prestatori di servizi. A valle di tale processo di bilanciamento, il legislatore italiano ha fissato un termine di dodici giorni.

Al fine di valutare l'adeguatezza del termine di 12 giorni entro il quale il trasferimento deve essere eseguito, un parametro utilizzabile è rappresentato dalla prassi di mercato precedente alla riforma. Come si evince dagli studi recentemente realizzati⁵, le tempistiche per la chiusura di conti correnti variano in maniera significativa a seconda dei servizi ad essi associati, tra i quali, a titolo esemplificativo, le carte bancomat, le carte di credito, il Telepass e le domiciliazioni delle utenze: le tempistiche medie variano dai sei ai quattordici giorni lavorativi mentre le tempistiche massime variano da ventitre ai trentasette giorni lavorativi. Il termine di dodici giorni fissato dal legislatore sostanzialmente comporta l'obbligo per i prestatori di servizi di adeguarsi alle tempistiche medie del mercato e cerca di prevenire lungaggini abnormi per la chiusura di conti correnti. Alla luce di quanto esposto, il termine di dodici giorni fissato dal legislatore non sembra comportare oneri eccessivamente gravosi per i prestatori di servizi i quali, al fine di adeguarsi al dettato normativo, dovranno affrontare difficoltà organizzative ed operative certamente superabili.

Semplificazioni procedurali

Le semplificazioni procedurali comportano importanti benefici per i consumatori e contribuiscono a garantire la loro libertà di scelta e di autodeterminazione. I consumatori, infatti, dopo aver sottoscritto e rilasciato il modulo di autorizzazione al prestatore di servizi ricevente, non dovranno prodigarsi ulteriormente al fine di ottenere il trasferimento: il prestatore di servizi ricevente sarà tenuto a gestire la procedura e ad eseguire il trasferimento nei termini di legge.

La procedura interbancaria imposta dalla novella normativa implica una duplicità di conseguenze positive per i consumatori. In primo luogo, i consumatori non dovranno rivolgersi al prestatore di servizi trasferente per richiedere il trasferimento dei servizi di pagamento, evitando così di dare spiegazioni per la loro decisione e/o di essere destinatari di tentativi

⁴ Si veda “ *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*” pubblicato dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il 4 luglio 2014.

⁵ “*Indagine conoscitiva sui costi dei conti correnti bancari*” pubblicato dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il 24 luglio 2013.

di dissuasione da parte dei funzionari del prestatore di servizi trasferente: infatti, i funzionari dei prestatori di servizi di pagamento sovente tentano di dissuadere i clienti lasciando intendere che il trasferimento dei servizi di pagamento potrebbe comportare dei rischi per i pagamenti periodici, bonifici etc. In secondo luogo, l'esecuzione del trasferimento di servizi di pagamento in maniera celere è assicurata dalla disposizione che indica come responsabile della procedura il prestatore di servizi ricevente il quale sarà incentivato a completare il trasferimento quanto prima; tuttavia tale potenziale beneficio potrebbe essere vanificato dall'assenza di incentivi a cooperare per il prestatore di servizi trasferente, pur nel rispetto dei termini di legge la cui violazione darebbe luogo a sanzioni.

Gratuità del trasferimento

La gratuità del trasferimento di servizi di pagamento e di investimenti è uno degli elementi più caratterizzanti la novella normativa. A più riprese il legislatore si premura di sottolineare che il prestatore di servizi trasferente e ricevente dovranno astenersi dall'addebitare ai consumatori spese ed oneri.

Affinché la mobilità della clientela bancaria e la portabilità dei servizi di pagamento ed investimenti siano effettive, è necessario che i consumatori non vengano disincentivati dall'imposizione di oneri e spese a loro carico. Detto ciò, è opportuno osservare che l'obbligo di non addebitare ai consumatori costi per il trasferimento dei servizi non preclude la possibilità per i prestatori di addebitargli oneri non direttamente associati al trasferimento dei servizi che comunque potrebbero compromettere la libertà di scelta dei consumatori. È, pertanto, auspicabile un'attenta vigilanza da parte delle autorità competenti al fine di evitare surrettizie imposizioni di oneri e spese volte ad eludere la normativa in esame ed a frustrarne la *ratio*.

Sanzioni

Le conseguenze che possono derivare dalla violazione delle modalità e dei termini previsti dalla disciplina *de qua* possono essere distinte in sanzioni di natura amministrative ed obblighi di indennizzo.

Le norme concernenti le sanzioni amministrative e gli obblighi di indennizzo sono dettate al fine di prevenire condotte dei prestatori di servizi di pagamento che si discostano dalle imposizioni normative e, pertanto, è essenziale che esse abbiano una sufficiente capacità dissuasiva. Valutare la capacità dissuasiva delle sanzioni stabilite dal legislatore risulta essere un procedimento molto complesso ed opinabile. Ciononostante, è d'uopo osservare che le violazioni delle norme sul trasferimento dei servizi di pagamento, a fini sanzionatori, sono disciplinate alla stregua delle violazioni delle norme in materia di pubblicità, di obblighi precontrattuali ed informativi di cui agli articoli

116, 123, 124, 126-*quater* e 126-*novies*, comma 3, le quali sono caratterizzate da un grado analogo di disvalore.

Il prestatore di servizi, oltre ad essere tenuto al pagamento delle sanzioni pecuniarie di cui sopra, è obbligato ad indennizzare i consumatori in misura proporzionale al ritardo del trasferimento e alla disponibilità sul conto pagamenti. L'indennizzo sarà automatico, quindi non vi sarà la necessità di avviare un contenzione con il prestatore di servizi di pagamento. La norma non chiarisce chi tra il prestatore di servizi ricevente e il prestatore di servizi trasferente dovrà indennizzare i consumatori: in assenza di indicazioni, si deve ritenere che entrambi, in caso di violazione delle rispettive obbligazioni, saranno tenuti all'indennizzo. Le disposizioni concernenti l'obbligo di indennizzo prestano il fianco a rilievi critici difficilmente superabili. Da un lato la disposizione in questione si limitano ad enunciare il principio generale senza però definire i criteri per la quantificazione dell'indennizzo che saranno individuati solo in seguito da un provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze; dall'altro lato alcuni commentatori hanno osservato che, al momento di determinare la proporzionalità dell'indennizzo, un ricorso "secco" al parametro della disponibilità sul conto pagamenti potrebbe lasciare privi di tutela effettiva i consumatori che dispongono di sostanze modeste. A sommosso parere dello scrivente, in ordine al primo rilievo sarebbe stato più opportuno provvedere direttamente da parte del legislatore all'individuazione dei criteri per la quantificazione dell'indennizzo; in ordine, invece, al secondo rilievo, è auspicabile che il Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca un indennizzo pari ad un importo percentuale, ove la giacenza sul conto sia superiore ad una certa soglia, ed un indennizzo pari ad un importo fisso, ove la giacenza sia inferiore a tale soglia.

Estensione della disciplina agli strumenti finanziari in deposito titoli

La volontà del legislatore di estendere quanto più possibile la disciplina del trasferimento dei servizi di pagamento anche agli strumenti finanziari in deposito titoli è certamente condivisibile. Tuttavia, le modalità ed i termini per l'adeguamento della disciplina del trasferimento di servizi di pagamento agli strumenti finanziari dovranno essere definiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze mediante decreto. Si auspica che il Ministero, pur tenendo in considerazione le peculiarità dei depositi titoli, predisponga una disciplina sostanzialmente equivalente alla disciplina del trasferimento di servizi di pagamento prevista dalla normativa primaria.

Effetti sull'assetto concorrenziale del mercato

La celerità, la semplificazione e la gratuità della procedura di trasferimento certamente hanno effetti notevoli sull'assetto concorrenziale del mercato dei servizi di pagamento ed investimenti. Infatti, la riforma ha lo specifico obiettivo di incrementare il tasso di mobilità della clientela

bancaria e di rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza, rappresentati, ad esempio, dai vincoli non necessari tra servizi bancari e tempistiche per il trasferimento degli stessi. La spinta concorrenziale, però, dovrà essere innescata dai consumatori i quali dovranno attivarsi al fine di beneficiare dei vantaggi derivanti dalla riforma.

Il tasso di mobilità della clientela bancaria degli ultimi anni è ancora molto modesto per diverse ragioni tra le quali, le difficoltà procedurali, le carenze informative e gli atteggiamenti dei consumatori restii alla mobilità. I benefici della disciplina del trasferimento di servizi di pagamento, infatti, potrebbero essere fortemente attenuati dall'assenza di sufficienti informazioni a disposizione dei consumatori o dalla loro riluttanza a trasferire i servizi di pagamento ad un altro prestatore per ragioni di ordine "affettivo". Pertanto, a parere dello scrivente, è necessario che la disciplina del trasferimento di servizi di pagamento sia affiancata da misure volte alla formazione dei consumatori che permettano loro di valutare in maniera critica la convenienza dei conti pagamenti.