

LE NUOVE PROPOSTE DELL'UNIONE EUROPEA PER LA TUTELA DEI CONSUMATORI NEL CAMPO DEI SERVIZI FINANZIARI

Dopo la crisi finanziaria del 2008 è in atto, al livello europeo, un intenso sforzo finalizzato a regolamentare i mercati. Negli ultimi quattro anni si sono susseguite una serie di proposte di atti legislativi dell'Unione miranti ad accrescere l'efficienza, la resistenza e la trasparenza del sistema finanziario, garantendo al contempo una maggiore tutela ai consumatori¹.

Un ulteriore tassello di questo complesso mosaico viene fornito dal pacchetto legislativo in materia di servizi finanziari adottato il 3 luglio 2012 dalla Commissione europea e composto dai seguenti documenti:

- 1) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva [2009/65/CE](#) concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), per quanto riguarda le funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni, [COM\(2012\) 350 def.](#);
- 2) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti di investimento, [COM\(2012\) 352 def.](#);
- 3) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla intermediazione assicurativa (rifusione), [COM\(2012\) 360 def.](#)

Lo scopo dichiarato dell'intervento è quello di adeguare i testi vigenti all'evoluzione dei mercati, nonché accrescere la fiducia dei consumatori dopo la crisi finanziaria² e l'acuta crisi di fiducia nel mercato che questa ha determinato in virtù della mancanza di trasparenza del sistema, della scarsa consapevolezza dei rischi, dell'inadeguata gestione dei conflitti di interesse e del mancato adeguamento della legislazione alla crescente complessità dei servizi finanziari.

Il fatto che i tre documenti siano strettamente collegati tra loro è testimoniato da rimandi reciproci contenuti nei rispettivi testi. Si veda, ad esempio, la definizione di "prodotto di investimento assicurativo" contenuta nell'art. 2, par. 4, del COM(2012) 360, che rimanda all'analogia definizione di cui al COM(2012) 352).

Si presta attenzione anche ad assicurare coerenza alla normativa nel suo complesso: infatti il COM(2012) 360 prevede l'introduzione di norme di comportamento e regole che disciplinano il conflitto di interesse ispirate alla direttiva MIFID.

1) Base giuridica

La base giuridica proposta è solo parzialmente analoga per i tre documenti in titolo:

¹ Tra le principali proposte si ricordano quella di revisione della [direttiva MIFID](#) ed il [pacchetto sulla vigilanza](#) prudenziale delle banche (cd. CRD IV).

² La Commissione europea riporta che da una recente indagine svolta in tutta l'Unione è emerso che il settore dei servizi finanziari è quello in cui i consumatori ripongono meno fiducia.

- 1) art. 53, par. 1, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) ("Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste") per i COM(2012) 350³ e COM(2012) 360. A questa si aggiunge, per il solo COM(2012) 360, anche l'art. 62 del TFUE, che estende l'applicabilità del sopra riportato art. 53 anche alla libera prestazione dei servizi;
- 2) l'art. 114 del TFUE ("Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno") per il COM(2012) 352.

2) Principio di sussidiarietà

L'identità di *ratio* sottostante i tre provvedimenti che compongono il pacchetto permette di formulare una valutazione univoca rispetto al rispetto del principio di sussidiarietà⁴, del quale si può affermare la conformità in termini di:

- 1) necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione: solo l'introduzione di norme unitarie al livello di Unione può rendere il più omogeneo possibile il livello di tutela dei consumatori nei 27 Stati membri. Per i COM(2012) 350 e COM(2012) 360, che emendano direttive già in vigore, vale altresì la considerazione per cui solo le istituzioni dell'Unione possono modificare un testo giuridico vigente;
- 2) valore aggiunto per l'Unione in virtù dell'auspicata restaurazione della fiducia nei mercati finanziari.

Dal punto di vista della proporzionalità, la proposta appare congrua alle finalità che intende perseguire.

3) Disposizioni comuni alle tre componenti del "pacchetto"

Al fine di creare un mercato al dettaglio forte e regolamentato, concentrato sugli interessi dei consumatori, la Commissione ha agito su due fronti principali:

- 1) estensione della normativa ad ambiti finora non regolamentati, al fine di ampliare la tutela degli investitori.
Così, il COM(2012) 350 specifica ulteriormente, e definisce in maniera più circostanziata, il ruolo di garanzia del depositario; il COM(2012) 352 mutua dall'esperienza degli OICVM la figura di un "key information document", estendendola a tutti i prodotti di investimento al dettaglio, perché le scelte degli investitori siano il più possibile consapevoli; il COM(2012) 360 impone stringenti obblighi di informazione e consulenza a tutti gli intermediari assicurativi;
- 2) un'impostazione comune relativa alle sanzioni amministrative, la cui importanza era stata già illustrata nella Comunicazione dell'8 dicembre 2010, dal titolo "Potenziare i regimi sanzionatori dei servizi finanziari" ([COM\(2010\) 716](#)).
Tutti i documenti che compongono il pacchetto stabiliscono che le sanzioni debbano essere "effettive (il solo COM(2012) 352 le definisce "efficaci"), *proporzionate e*

³ Si rileva come, per il COM(2012) 350, la base giuridica non sia illustrata né nel testo né nella sintesi in italiano della valutazione di impatto ma solo nella versione inglese di quest'ultima (pag. 27, [SWD\(2012\) 185](#)).

⁴ Si segnala come la relazione introduttiva al COM(2012) 350 non contenga alcuna analisi del rispetto del principio di sussidiarietà, rinvenibile invece nella valutazione d'impatto.

dissuasive" (art. 99 novellato della direttiva 2009/65/CE, come modificato dal COM(2012) 350; art. 18 COM(2012) 352; art. 26, COM(2012) 360).

Nel lasciare agli Stati membri l'individuazione delle sanzioni, pure tutti e tre documenti ne elencano un contenuto minimo oltre che le circostanze di applicazione (art. 99-*bis*, novellato, della direttiva 2009/65/CE; art. 19, COM(2012) 352; art. 28, COM(2012) 360).

Delle sanzioni o misure imposte è prevista la pubblicazione, come anche del tipo e della natura della violazione e dell'identità delle persone responsabili. Quest'ultimo elemento può essere omesso, in omaggio al principio di proporzionalità, nel caso in cui la pubblicazione possa arrecare un danno sproporzionato alle parti interessate o mettere gravemente a rischio la stabilità dei mercati finanziari (art.99-*ter* direttiva 2009/65/CE come modificato dal COM(2012) 350, art. 22 COM(2012) 352 e art. 27 COM(2012) 360).

E', infine, stabilito che le informazioni aggregate concernenti le misure e sanzioni amministrative imposte siano trasmesse su base annua alle Autorità europee di vigilanza del settore finanziario competenti, le quali a loro volta le pubblicano in una relazione annuale (art. 99-*sexies* novellato della direttiva 2009-65/CE, quale modificato dall'art. 1, par. 14 del COM(2012) 350; art. 21 del COM(2012) 352; art. 31 del COM(2012) 360).

4) Deleghe

I documenti in titolo contengono numerose deleghe alla Commissione europea. Alcune di queste incaricano la Commissione di adottare in prima persona atti *ex art.* 290 del TFUE. In altri casi, invece, il suo intervento è solo indiretto: nella sostanza saranno le Autorità europee di vigilanza del settore finanziario a determinare il contenuto dei relativi atti, per i quali la Commissione sarà solo chiamata ad un'adozione formale.

a) Deleghe alla Commissione europea

Il contenuto delle singole deleghe sarà analizzato nei capitoli dedicati alle singole proposte legislative.

In termini generali, invece, si rileva che le deleghe conferite direttamente alla Commissione non appaiono omogenee relativamente alla durata in quanto:

- 1) il COM(2012) 350 (art. 112, par. 2, novellato, della direttiva 2009/65/CE) ed il COM(2012) 352 (art. 23) prevedono una delega quadriennale, tacitamente prorogata per periodi di identica durata salva l'ipotesi di revoca ad opera del Parlamento europeo o del Consiglio. Anche in questi casi, però, la normativa non è omogenea in quanto il solo COM(2012) 350 prevede la redazione, ad opera della Commissione, di "*una relazione sui poteri delegati entro sei mesi prima della fine del periodo di quattro anni*";
- 2) il COM(2012) 360, invece, ipotizza una delega a tempo indeterminato (art. 34).

b) Deleghe alle Autorità europee di vigilanza del settore finanziario

Nella relazione introduttiva degli atti COM(2012) 352 e COM(2012) 360⁵ la Commissione europea ricorda la dichiarazione da essa stessa messa agli atti in merito agli articoli 290 e 291 del TFUE al momento dell'adozione dei regolamenti istitutivi delle Autorità europee di vigilanza⁶. In quell'occasione la Commissione aveva fatto verbalizzare quanto segue: "*Per quanto riguarda la procedura per l'adozione di norme di regolamentazione la Commissione sottolinea l'originalità del settore dei servizi finanziari, derivante dalla struttura Lamfalussy, che è stata riconosciuta esplicitamente nella Dichiarazione 39 allegata al TFUE.*

⁵ Tale precisazione non appare nella relazione introduttiva al COM(2012) 350 nonostante sarebbe applicabile anche ad esso in virtù della proposta di delega all'AESFEM contenutavi.

⁶ [Regolamenti \(UE\) nn. 1093/2010](#), che istituisce l'Autorità bancaria europea; [1094/2010](#), che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali; [1095/2010](#), che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

La Commissione ha tuttavia seri dubbi sul fatto che le restrizioni al suo ruolo in materia di adozione di atti delegati e misure di esecuzione siano in linea con gli articoli 290 e 291 del TFUE".

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, la prassi costante prevedeva che la Commissione desse attuazione alla normativa finanziaria secondo la cosiddetta "struttura Lamfalussy": la Commissione medesima era protagonista dapprima nel proporre norme legislative primarie (da sottoporre per l'approvazione al Parlamento europeo ed al Consiglio) ed in seguito nel redigere ed adottare la normativa secondaria, sulla base di deleghe specifiche. In questa fase si avvaleva dell'ausilio di comitati di esperti nominati dagli Stati membri.

In sede di negoziazione del trattato di Lisbona l'auspicio della Commissione di continuare ad utilizzare tale schema - al di fuori della bipartizione in atti delegati *ex art.* 290 del TFUE ed atti di esecuzione *ex art.* 291 - era stato formalizzato nella dichiarazione n. 39 allegata al TFUE ("*La Conferenza prende atto dell'intenzione della Commissione di continuare a consultare gli esperti nominati dagli Stati membri nell'elaborazione di progetti di atti delegati nel settore dei servizi finanziari, secondo la sua prassi costante*").

Invece, i regolamenti istitutivi delle Autorità europee di vigilanza hanno creato due nuove categorie di atti secondari, della cui redazione è stata investita non la Commissione, nonostante essa rimanga la destinataria formale della delega e quindi delle eventuali obiezioni o revoche ad opera del Parlamento europeo e del Consiglio (cfr. artt. 11-14 dei regolamenti istitutivi) ma le singole autorità. La Commissione dovrà fornire l'approvazione finale ma potendone modificare il contenuto solo previo coordinamento con il proponente, mantenendo un potere sostitutivo solo in caso di sua inazione. Gli atti in questione sono:

- 1) norme tecniche di regolamentazione: atti delegati, adottati *ex art.* 290 del TFUE "*al fine di garantire un'armonizzazione coerente nei settori*" di competenza (artt. 10, par. 1, dei regolamenti istitutivi). Hanno "*carattere tecnico, non implicano decisioni strategiche o scelte politiche e il loro contenuto è limitato dagli atti legislativi su cui si basano*" (artt. 10, par. 1, c. 2);
- 2) norme tecniche di attuazione, atti di esecuzione *ex art.* 291 del TFUE, aventi carattere tecnico, il cui scopo è "*determinare le condizioni di applicazione*" degli atti legislativi di riferimento. A loro volta non implicano decisioni strategiche e scelte politiche.

Alla luce di quanto sopra esposto, le proposte, elaborate dalla Commissione negli atti in oggetto di ricorrere a norme tecniche di regolamentazione o a norme tecniche di attuazione, devono essere interpretate alla luce dei sopra citati "*seri dubbi sul fatto che le restrizioni al (...) ruolo in materia di adozione di atti delegati e misure di esecuzione siano in linea con gli articoli 290 e 291 del TFUE*".

5) Valutazione d'impatto

Tutte le proposte di atto legislativo sono accompagnate da documenti che ne analizzano la valutazione d'impatto e segnatamente:

- 1) per il COM(2012) 350 i documenti [SWD\(2012\) 185](#), in lingua inglese, e [SWD\(2012\) 186](#), sintesi in italiano del precedente;
- 2) per il COM(2012) 352 i documenti [SWD\(2012\) 187](#), in lingua inglese, e [SWD\(2012\) 188](#), sintesi in italiano del precedente;
- 3) per il COM(2012) 360 i documenti [SWD\(2012\) 191](#), in lingua inglese, e [SWD\(2012\) 192](#), sintesi in italiano del precedente.

I) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva [2009/65/CE](#) concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), per quanto riguarda le funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni ([COM\(2012\) 350](#))

Il testo in esame emenda la direttiva [2009/65/CE](#), che, dopo avere costituito la base per un mercato integrato tale da agevolare l'offerta transfrontaliera di fondi di investimento collettivo, ha manifestato alcune lacune e mancanze a seguito della recente crisi finanziaria.

Da un punto di vista generale, si è constatata l'evoluzione del contesto in cui operano gli OICVM a fronte di una disciplina che è rimasta, invece, statica. In particolare, poi, si è sofferta la mancanza di norme unitarie relative alle funzioni del "depositario" dei fondi OCVM⁷ e l'inadeguatezza delle norme relative ai conflitti di interesse.

Le modifiche proposte sono intese a garantire sempre maggiore integrazione al mercato e sicurezza per gli investitori.

1) Consultazioni

Una [consultazione pubblica](#) si è tenuta tra il 14 dicembre 2010 ed il 31 gennaio 2011. Un [sunto dei risultati](#) è disponibile sul sito della Commissione europea, in lingua inglese. Tra i 60 contributi pervenuti si segnala quello di [Assogestioni](#).

2) Sintesi della disciplina di dettaglio

In estrema sintesi, le modifiche proposte sono relative a:

1) una definizione precisa:

- della natura giuridica del depositario⁸ (art. 23, par. 2 della direttiva 2009/65/CE, quale modificata dall'art. 1, par. 4 del testo in esame) e delle modalità della sua nomina (art. 22 novellato, parr. 1 e 2). Per l'eventuale, successiva sostituzione, invece, l'art. 26 rimanda alla legge o al regolamento del fondo comune/atto costitutivo della società di investimento, che dovranno anche garantire la tutela dei detentori di quote;
- dei suoi compiti (art. 22 novellato, parr. 3 e 4), con particolare riferimento alla custodia che il depositario esercita sulle attività del fondo (parr. 5 e 6). Si segnala il divieto esplicito, contenuto nel par. 7 del nuovo art. 22, di delega a terzi delle funzioni, eccezion fatta per i casi previsti dalla stessa normativa;
- della responsabilità nei confronti dell'OICVM e dei detentori di quote per la perdita di strumenti finanziari tenuti in custodia (art. 24 quale novellato dall'art. 1, par. 5 del documento in titolo);
- dei requisiti professionali della società di gestione e del depositario, che devono agire "*in modo onesto, equo, professionale e indipendente e nell'interesse dell'OICVM e degli investitori dell'OICVM*" (art. 25, par. 2, c. 1 novellato), mai con modalità "*che possano creare conflitti di interesse tra l'OICVM, gli investitori dell'OICVM, la società di gestione e lo stesso depositario*" (art. 25, par. 2, c. 2);

⁷ Il "depositario" è definito dalla direttiva 2009/65/CE come un ente che, tra gli altri compiti, accerta il rispetto della normativa nazionale applicabile nella gestione del fondo (art 22, par. 2) ed è responsabile, secondo il diritto nazionale, nei confronti della società di gestione del fondo e dei detentori di quote (art. 24). Il rinvio al diritto nazionale a fronte del grado divergente di tutela nei Paesi membri, si è rivelato particolarmente problematico a seguito del fallimento della Lehman Brothers International Europe nel 2008 e del caso di frode ad opera dell'imprenditore statunitense Madoff.

⁸ Si sottolinea che il par. 1 dell'art. 22 precisa che possa essere nominato "un unico depositario".

- 2) norme chiare sulle politiche e prassi retributive dei fondi OICVM⁹, "*che riflettano e promuovano una gestione sana ed efficace del rischio e che non incoraggino un'assunzione dei rischi non coerente con i profili di rischio, i regolamenti o gli atti costitutivi degli OICVM che gestiscono*" (nuovo art. 14-*bis* della direttiva 2009/65/CE, introdotto dall'art. 1, par. 1, dell'atto in esame). I principi a cui attenersi per l'elaborazione e l'applicazione delle politiche retributive sono elencati nell'art. 14-*ter*.

3) Atti delegati

a) Atti delegati alla Commissione europea

Le deleghe alla Commissione europea conferite sulla base dell'art. 112 della direttiva 2009/65/CE hanno durata quadriennale e sono rinnovate automaticamente per periodi di identica durata, previa presentazione di una relazione sui poteri delegati ad opera della Commissione. La nuova fattispecie di delega introdotta dall'art. 26-*ter* della direttiva 2009/65/CE è relativa alla specificazione:

- 1) degli elementi da includere nel contratto scritto di nomina del depositario;
- 2) delle condizioni per svolgere le funzioni di depositario.

b) Atti delegati all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

Si propone di autorizzare l'AESFEM (Autorità europea per gli strumenti finanziari ed i mercati) ad adottare i seguenti documenti:

- 1) progetti di norme tecniche di attuazione relative alle procedure e ai moduli per l'invio delle informazioni aggregate relative a tutte le misure o sanzioni amministrative imposte dagli Stati membri, e che gli Stati medesimi sono tenuti a comunicare all'AESFEM su base annua (art. 99-*sexies*, par. 3, della direttiva 2009/65/CE);
- 2) orientamenti¹⁰ indirizzati alle autorità competenti in materia di:
 - politiche e prassi retributive degli OICVM, tenendo conto della [raccomandazione 2009/384/CE](#)¹¹ della Commissione europea, delle dimensioni della società di gestione e degli OICVM che gestiscono, della loro organizzazione interna e della natura, della complessità e della portata delle loro attività. E' prevista la collaborazione dell'Agenzia bancaria europea (ABE) per assicurare l'uniformità rispetto agli altri settori dei servizi finanziari (art. 14-*bis*, par. 4);
 - tipi di misure e sanzioni amministrative e livello delle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 99-*quater*, par. 2).

⁹ L'art. 14-*bis*, par. 2, specifica che "*le politiche e prassi retributive comprendono le retribuzioni e i benefici pensionistici discrezionali*".

¹⁰ Gli orientamenti sono documenti non vincolanti, disciplinati dall'art. 16 del [regolamento istitutivo dell'AESFEM](#), finalizzati a istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci ed a assicurare l'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione. Analoghe sono le caratteristiche degli orientamenti adottabili dalle altre Autorità ai sensi dei rispettivi regolamenti istitutivi.

¹¹ Raccomandazione della Commissione del 30 aprile 2009 sulle politiche retributive nel settore dei servizi finanziari.

II) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti di investimento ([COM\(2012\) 352 def](#))

La Commissione europea si propone, con il documento in oggetto, di migliorare la qualità delle informazioni fornite ai consumatori al momento dell'analisi degli investimenti. Il fine dichiarato è evitare che gli investitori al dettaglio, spesso non adeguatamente preparati per proteggere i propri interessi, possano trovarsi di fronte ad informazioni fuorvianti o eccessivamente complesse, con la conseguenza di acquistare prodotti inadatti alle proprie effettive esigenze.

Lo strumento mediante il quale si auspica di raggiungere tale risultato è il "documento che contiene le informazioni chiave" (KID, *key information document*), che presenta al potenziale investitore informazioni brevi, comparabili e standardizzate.

1) Consultazioni

Una [consultazione pubblica](#) si è tenuta tra il 26 novembre 2010 ed il 31 gennaio 2011. Tra i 140 contributi pervenuti si segnalano quelli dell'[ISVAP](#), dell'[ABI](#) e dell'[ANIA](#).

2) Sintesi della disciplina di dettaglio

L'art. 5 stabilisce l'obbligo, per l'ideatore dei prodotti di investimento, di redigere "*un documento contenente le informazioni chiave (...) per ciascun prodotto d'investimento da esso prodotto*" nonché di pubblicare "*tale documento su un sito Internet di sua scelta prima che il prodotto possa essere venduto agli investitori al dettaglio*"¹².

L'art. 6 definisce il KID come un documento a sé stante, ben separato dalla documentazione commerciale, "*accurato, corretto, chiaro e non fuorviante*". Ne vengono disciplinati altresì la formulazione (art. 6, par. 3), la grafica (art. 6, parr 4-5), la lingua (art. 7), il contenuto dettagliato (art. 8), la coerenza con le eventuali comunicazioni commerciali divulgate (art. 9), il riesame periodico (art. 10), il supporto (art. 13, parr. 2 e segg).

La consegna - obbligatoria e gratuita (art. 13, par. 1) - del documento contenente le informazioni chiave ad opera del venditore del prodotto di investimento deve avvenire "*in tempo utile prima della conclusione di operazioni relative al prodotto di investimento*" (art. 12, par. 1), fatte salve le deroghe di cui all'art. 12, par. 2.

Si segnala che, ai sensi dell'art. 11, l'investitore al dettaglio può esigere la compensazione delle perdite subite qualora il KID sulla base del quale ha assunto le proprie decisioni non soddisfi i requisiti di cui agli articoli 6, 7 e 8. L'onere della prova, in questo caso, grava sull'ideatore del prodotto di investimento (art. 11, par. 2). A quest'ultimo spetta anche l'onere di stabilire "*procedure e meccanismi adeguati in grado di garantire che gli investitori al dettaglio che hanno presentato un reclamo in relazione al documento contenente le informazioni chiave ricevano una risposta concreta in maniera tempestiva e corretta*" (art. 14). Gli artt. 15 e 16 disciplinano il possibile ricorso a procedure per la risoluzione alternativa di controversie.

¹² Si veda l'art. 4 per le definizioni di "ideatore di prodotti di investimento", "prodotto di investimento" ed "investitori al dettaglio". L'obbligo di presentare agli investitori un "*key investor information document*" (KIID) è già in vigore nell'Unione europea per gli organismi di investimento collettivo in valori immobiliari. Per questo motivo l'art. 24 esenta per un periodo di cinque anni gli OICVM dagli obblighi derivanti dal COM(2012) 352. Tale esenzione sarà oggetto di revisione ad opera della Commissione europea quattro anni dopo l'entrata in vigore del COM(2012) 352 (art. 25).

3) Atti delegati

a) Atti delegati alla Commissione europea

L'art. 23 del testo in esame conferisce alla Commissione europea una delega quadriennale, tacitamente prorogata per periodi di identica durata salvo obiezioni o revoca del Parlamento europeo o del Consiglio. Non è prevista alcuna previa relazione della Commissione europea¹³.

Le deleghe sono relative alla specificazione dei seguenti elementi del KID:

- 1) i dettagli della presentazione di alcuni elementi di informazione e del relativo contenuto, del formato e simbolo comune e del contenuto (art. 8, par. 5);
- 2) le disposizioni dettagliate concernenti il riesame delle informazioni che vi figurano, nonché la revisione del documento nel suo complesso per quanto riguarda le condizioni e circostanze elencate nell'art. 10, par. 2;
- 3) il metodo ed il termine per adempiere all'obbligo di (art. 12, par. 4):
 - fornire il documento contenente le informazioni chiave;
 - adempiere l'obbligo di fornirlo in tempo utile.

b) Atti delegati alle Autorità europee del settore finanziario

Il testo in esame prevede deleghe all'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (AEAP) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM). Ognuna sarà, per i rispettivi settori di competenza, competente per l'adozione di progetti di norme (tecniche) di regolamentazione (art. 8, par. 6) che, tenendo conto dei diversi tipi di investimento, determinino:

- 1) la metodologia su cui si basa la presentazione, nel KID, del rischio e del rendimento di un prodotto di investimento;
- 2) il calcolo dei costi, diretti ed indiretti, a carico dell'investitore.

¹³ L'art. 25 stabilisce, invece, un più generico obbligo *una tantum* della Commissione europea a riesaminare il regolamento quattro anni dopo la sua entrata in vigore. La relativa relazione al Parlamento ed al Consiglio potrà essere accompagnata da una proposta legislativa.

III) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla intermediazione assicurativa (rifusione). [COM\(2012\) 360 def](#)).

L'intervento normativo proposto è finalizzato a migliorare la tutela dei consumatori mediante l'introduzione di norme comuni che garantiscano una consulenza adeguata, incrementino la trasparenza, istituiscano pari condizioni per le vendite di prodotti assicurativi e facilitino per gli intermediari l'esercizio delle attività transfrontaliere, favorendo in tal modo l'emersione di un vero mercato interno dei servizi assicurativi. La Commissione europea ne argomenta la necessità anche sulla base dei risultati di un sondaggio, sulla base del quale oltre il 70 per cento dei prodotti assicurativi sarebbero venduti senza un'adeguata consulenza, che metta in luce i rischi associati alla sottoscrizione.

Dal punto di vista tecnico il documento costituisce una "rifusione" ovvero - secondo il [Glossario](#) predisposto dalla Commissione europea - "l'adozione, in occasione di nuove modifiche apportate ad un atto di base, di un atto giuridico nuovo che, integrando queste modifiche, abroga l'atto di base". L'atto modificato - e contestualmente abrogato dall'art. 37 del COM(2012) 360 - è la direttiva [2002/92/CE](#)¹⁴.

1) Consultazioni

Una [consultazione pubblica](#) ha avuto luogo tra il 26 novembre 2010 ed il 28 febbraio 2011. Un [sunto dei risultati](#) è disponibile sul sito della Commissione europea, in lingua inglese. Tra i 125 contributi pervenuti si segnala quello dell'[ISVAP](#).

2) Sintesi della disciplina di dettaglio

Segue una sintesi delle principali proposte di modifica della direttiva 2002/92/CE:

- 1) l'estensione del campo di applicazione per ricomprendersi "*tutte le vendite di prodotti assicurativi, indipendentemente dal fatto che siano effettuate da intermediari assicurativi o imprese di assicurazione*" (considerando n. 5, art. 1);
- 2) modifiche alla procedura di registrazione degli intermediari assicurativi e riassicurativi presso l'autorità competente dello Stato membro d'origine (art. 3, parr 1-2), comunque subordinata all'accertamento dei requisiti professionali dei candidati (art. 3, parr. 5-8);
- 3) la previsione di una procedura di registrazione semplificata per coloro che esercitano l'intermediazione assicurativa a titolo accessorio (art. 4). Rientrano in questa categoria, ad esempio, le agenzie di viaggio, gli autonoleggi che vendono prodotti assicurativi e i periti liquidatori e gestori di sinistri;
- 4) la riformulazione delle condizioni per l'esercizio della libertà di stabilimento (capo IV: artt. 5-7), specificando tra l'altro l'*iter* di notifica alle autorità competenti e la ripartizione delle competenze tra Stato membro d'origine e Stato membro ospitante;
- 5) la definizione dei requisiti professionali e organizzativi richiesti agli operatori (art. 8) e la necessaria pubblicazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle disposizioni giuridiche nazionali di tutela dell'interesse generale applicabili allo svolgimento dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa sul loro territorio (art. 9);
- 6) l'obbligo, per gli Stati membri, di garantire che tutte le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi partecipino a procedure per la risoluzione stragiudiziale delle controversie (le cui decisioni non siano vincolanti), accessibili anche per via elettronica a costi moderati. L'accesso alla procedura comporta la sospensione sia del termine per ricorrere al giudice che della prescrizione (art. 13);

¹⁴ Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, sulla intermediazione assicurativa

- 7) la formulazione di obblighi di informazione e norme di comportamento (capo VI, artt. 15-21), tali da garantire ai clienti:
 - informazioni sin dalla fase pre-contrattuale (art. 16) "*imparziali, chiare e non fuorvianti*" (art. 15), gratuite (art. 20, par. 1, let. c), su formato tendenzialmente cartaceo (art. 20, parr. 2 e segg), che consentano di "*prendere una decisione informata, tenendo conto della complessità del prodotto assicurativo e del tipo di cliente*" (art. 18, par. 4);
 - una trasparenza che non lasci spazio ad eventuali conflitti di interesse (art. 17);
- 8) una specifica disciplina per la vendita abbinata¹⁵, che consente le pratiche di vendita aggregata¹⁶ ma non quelle di vendita vincolata¹⁷ (art. 21);
- 9) l'introduzione di specifici requisiti supplementari per la tutela dei consumatori in relazione ai prodotti di investimento assicurativi (capo VII: artt. 22-25) che regolano i conflitti di interesse (art. 23), l'informazione del cliente (art. 24) e le comunicazioni (art. 25);
- 10) l'applicabilità delle sanzioni e misure amministrative (Capo VIII, artt. 26-31) anche nei confronti dei membri dell'organo di gestione delle imprese di assicurazione o riassicurazione o di tutte le altre persone, fisiche o giuridiche, che, ai sensi della legislazione nazionale, sono responsabili della violazione (art. 26);
- 11) il riesame e la valutazione del testo in esame ad opera della Commissione europea cinque anni dopo la sua entrata in vigore, come specificato nell'art. 35.

3) Atti delegati

a) Atti delegati alla Commissione europea

L'art. 34 del testo in esame contiene una delega a tempo indeterminato alla Commissione europea per l'adozione di atti delegati relativa a:

- 1) la specificazione nel dettaglio dei requisiti professionali (art. 8, par. 8);
- 2) la determinazione delle modalità di comunicazione del compenso dell'intermediario, la determinazione della base di calcolo dei compensi dell'intermediario e le misure ai fini della comunicazione dei compensi medesimi al cliente (art. 17, par. 5);
- 3) misure intese a:
 - precisare le misure e disposizioni organizzative e amministrative tali da rilevare, prevenire, gestire e divulgare conflitti di interesse, nonché opportuni criteri per determinare conflitti di interesse la cui esistenza potrebbe ledere gli interessi dei clienti, attuali o potenziali (art. 23, par. 3);
 - assicurare il rispetto dei principi posti in materia di informazione e comunicazione al cliente (artt. 24, par. 6 e 25, par. 5).

b) Atti delegati all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

Il documento in oggetto propone di autorizzare l'AESFEM (Autorità europea per gli strumenti finanziari ed i mercati) all'adozione dei seguenti documenti:

- 1) progetti di norme tecniche di regolamentazione che adeguino ogni cinque anni, in funzione della variazione percentuale dell'indice europeo dei prezzi al consumo quale

¹⁵ La pratica di vendita abbinata è definita dall'art. 2, par. 15, come "*l'offerta di un servizio o prodotto assicurativo insieme a un altro servizio o prodotto come parte di un pacchetto o come condizione per l'ottenimento di un altro accordo o pacchetto*".

¹⁶ La pratica di vendita aggregata è definita dall'art. 2, par. 20, come "*l'offerta di uno o più servizi secondari insieme ad un servizio o prodotto assicurativo in un pacchetto laddove tale servizio o prodotto assicurativo viene messo a disposizione del consumatore separatamente, ma non necessariamente alle stesse condizioni rispetto all'offerta aggregata ai servizi secondari*".

¹⁷ La pratica di vendita vincolata è definita dall'art. 2, par. 19, come "*l'offerta di uno o più servizi secondari insieme ad un servizio o prodotto assicurativo in un pacchetto laddove tale servizio o prodotto assicurativo non viene messo a disposizione del consumatore separatamente*".

- pubblicato da Eurostat, l'importo di base in euro degli importi dell'assicurazione per la responsabilità professionale che gli intermediari hanno l'obbligo di contrarre e della loro capacità finanziaria obbligatoria (art. 8, par. 7, cc. 2-4);
- 2) progetti di norme tecniche di attuazione relative alle procedure ed ai moduli per l'invio delle informazioni aggregate annuali relative alle misure o sanzioni amministrative adottate o comminate dagli Stati membri (art. 31, par. 3);
 - 3) orientamenti:
 - per la valutazione e la vigilanza delle pratiche di vendita abbinata (art. 21, par. 3);
 - alle autorità competenti, sui tipi di misure e sanzioni amministrative e sul livello delle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 29, par. 2);

Il ruolo assegnato all'AEAP dalla proposta di direttiva in oggetto è, in realtà, ampio e complesso, essendo l'Autorità altresì indicata come referente in ordine a:

- 1) l'istituzione, pubblicazione ed aggiornamento, sul proprio sito Internet, di un registro unico elettronico degli intermediari assicurativi e riassicurativi che intendano svolgere attività transfrontaliere (art. 3, par. 4);
- 2) la ricezione di informative da parte degli Stati membri riguardo:
 - l'eventuale accordo perché l'autorità competente dello Stato membro ospitante svolga le funzioni di autorità competente per un intermediario assicurativo in regime di libera prestazione dei servizi (art. 7, par. 1);
 - eventuali disposizioni nazionali più rigorose in materia di informazione, adottate dagli Stati membri (art. 19, par. 2);
 - le misure o sanzioni amministrative rese pubbliche dalle autorità competenti nazionali (art. 31, par. 2);
- 3) la risoluzione delle controversie tra autorità nazionali competenti in situazioni transfrontaliere¹⁸ nei casi di cui agli artt. 7, par. 3, let. *b*) e 7, par. 4, c. 2, let. *b*);
- 4) la predisposizione di un documento informativo standardizzato per le norme di interesse generale applicabili allo svolgimento dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa elaborate dalle autorità competenti degli Stati membri. Il contenuto di tale documento informativo, aggiornato periodicamente da ogni autorità competente, sarà reso pubblico sul sito dell'AEAP (art. 9, par. 3);
- 5) l'elaborazione di relazioni relative a:
 - le norme di interesse generale applicabili allo svolgimento dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa elaborate dalle autorità competenti degli Stati membri, entro tre anni dall'entrata in vigore della direttiva (art. 9, par. 5);
 - l'applicazione del documento in esame, entro quattro anni dalla sua entrata in vigore, ed in seguito almeno ogni due anni, con una valutazione del suo impatto (art. 35, parr. 3, 6 e 7);
 - una valutazione della struttura del mercato degli intermediari assicurativi, entro due anni dall'entrata in vigore della direttiva (art. 35, par. 4);
 - i poteri e le risorse delle autorità nazionali competenti, entro quattro anni dalla sua entrata in vigore (art. 35, par. 5).

Dossier n. 97/DN del 9 ottobre 2012

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

¹⁸ Il relativo potere è conferito all'AEAP dall'art. 19 del regolamento istitutivo, n. 1094/2010.