

Senato della Repubblica
4^a Commissione Permanente
(Politiche dell'Unione europea)

Atto Senato n. 1258
**Delega al Governo per il recepimento delle direttive
europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea -
Legge di delegazione europea 2024**

Memoria della COVIP

Roma, 28 novembre 2024

Premessa

La COVIP ringrazia la 4^a Commissione del Senato per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sul disegno di legge di delegazione europea per l'anno 2024.

Il provvedimento in esame delega, tra l'altro, il Governo a dare attuazione nel nostro ordinamento ad alcune direttive e regolamenti europei che incidono su un'ampia serie di operatori del settore bancario, finanziario, assicurativo e della previdenza complementare e sulle rispettive Autorità di vigilanza.

Tra le previsioni di interesse vi sono: la direttiva sui contratti di servizi finanziari conclusi a distanza (art. 4)¹ e la normativa europea in tema di punto di accesso unico europeo (c.d. ESAP) alle informazioni pubbliche relative ai servizi finanziari, ai mercati dei capitali e alla sostenibilità.² La COVIP è inoltre citata nell'art. 8, relativo al regolamento UE sulle obbligazioni verdi europee, ecosostenibili e legate alla sostenibilità³.

Di seguito si riportano alcune considerazioni in merito a quanto sopra.

1. La delega relativa alle modifiche alla disciplina sulla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari (art. 4)

L'art. 4 del DDL reca principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2023/2673, che ha modificato la direttiva 2011/83/UE per quanto riguarda i contratti di servizi finanziari conclusi a distanza e abrogato la direttiva 2002/65/CE.

La citata direttiva ha modificato e aggiornato la disciplina europea sui servizi finanziari commercializzati ai consumatori mediante tecniche di comunicazione a distanza - ossia senza la compresenza fisica del

¹ Si tratta della Direttiva (UE) 2023/2673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica la direttiva 2011/83/UE per quanto riguarda i contratti di servizi finanziari conclusi a distanza e abroga la direttiva 2002/65/CE.

² Si tratta del regolamento (UE) 2023/2859 relativo all'istituzione dell'ESAP, nonché il regolamento (UE) 2023/2869 e la direttiva (UE) 2023/2864, che modificano rispettivamente taluni regolamenti e direttive esistenti, al fine di consentire che le informazioni richieste da tali disposizioni siano rese accessibili tramite ESAP.

³ Si tratta del Regolamento (UE) 2023/2631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulle obbligazioni verdi europee e sull'informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità.

professionista e del consumatore - adeguando le relative norme alle tecnologie digitali e migliorando il livello di tutela dei consumatori.

Non è stata invece modificata la definizione di “servizio finanziario” contenuta nella precedente direttiva che, pertanto, continua ad essere riferita a: “qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, assicurativa, servizi pensionistici individuali, di investimento o di pagamento”.

Parimenti non è stata modificata la definizione di “contratto a distanza”, contenuta nella precedente direttiva, dovendosi quindi intendere come tale: “qualsiasi contratto concluso tra il professionista e il consumatore nel quadro di un regime organizzato di vendita o di prestazione di servizi a distanza senza la presenza fisica e simultanea del professionista e del consumatore, mediante l’uso esclusivo di uno o più mezzi di comunicazione a distanza fino alla conclusione del contratto, compresa la conclusione del contratto stesso”.

I principali aspetti su cui interviene la nuova direttiva riguardano, in particolare, l’informativa precontrattuale, le modalità di recesso, la fornitura di spiegazioni adeguate e i cc.dd. *dark patterns* (cioè, le interfacce online volte a falsare o compromettere la capacità dei consumatori di prendere una decisione o di operare una scelta libera, autonoma e informata).

La nuova direttiva ha abrogato la direttiva vigente, a suo tempo recepita in Italia in una specifica sezione del codice del consumo, il cui *enforcement* è affidato alle Autorità di vigilanza di settore, e trasferisce le disposizioni rilevanti nella direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, pure recepita nel codice del consumo.

L’art. 4 del disegno di legge prevede criteri di delega funzionali ad apportare le necessarie modifiche al codice del consumo, realizzare gli interventi di coordinamento nelle normative di settore e confermare l’attribuzione alle autorità di vigilanza di settore dei poteri di controllo e sanzionatori necessari ad assicurare il rispetto delle disposizioni sulla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari.

Specifici criteri di delega riguardano l’esercizio delle opzioni previste dalla direttiva. Di particolare rilievo sono quelle opzioni che consentono agli Stati membri di dettare normative nazionali più tutelanti dei consumatori, considerato che la prevista estensione dell’applicazione del principio di massima armonizzazione ai servizi finanziari conclusi a distanza avrebbe rappresentato un ostacolo.

In particolare, viene richiamata la possibilità di adottare o mantenere nell'ordinamento nazionale disposizioni più rigorose in materia di informazioni precontrattuali, anche in considerazione della diversa tipologia di servizi finanziari offerti. Per quanto di interesse, tale previsione consentirà alla COVIP di mantenere in essere le proprie Disposizioni in materia di Nota informativa, le cui previsioni sono più dettagliate rispetto al nucleo minimale di informazioni contenute nella direttiva.

È inoltre esercitata, nei criteri di legge delega, l'opzione che consente agli Stati di precisare modalità e portata della comunicazione delle spiegazioni adeguate, adattandole al contesto, al destinatario e alla natura del servizio finanziario offerto.

In conclusione, si condivide il contenuto dell'art. 4.

2. La delega in merito alla disciplina delle obbligazioni verdi europee, delle obbligazioni ecosostenibili e delle obbligazioni legate alla sostenibilità (art. 8)

L'art. 8 del disegno di legge prevede l'attribuzione al Governo di una delega in relazione al regolamento (UE) 2023/2631, il quale ha introdotto una disciplina specifica per gli emittenti di obbligazioni che desiderino avvalersi della denominazione "obbligazione verde europea" o "EuGB" per le proprie obbligazioni. Alcune disposizioni del citato regolamento riguardano anche le obbligazioni del suddetto tipo risultanti da cartolarizzazioni.

I criteri di legge delega attribuiscono alla CONSOB i poteri di vigilanza, di indagine, cautelari e sanzionatori previsti dal regolamento e assicurano l'adeguamento della normativa vigente (in particolare al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), nonché il coordinamento con le disposizioni settoriali vigenti, comprese quelle relative all'offerta al pubblico di sottoscrizione e di vendita di prodotti finanziari e alle operazioni di cartolarizzazione.

Tra i criteri di delega vi è anche un riferimento alle forme di coordinamento e di collaborazione, anche mediante lo scambio di informazioni tra la CONSOB, la Banca d'Italia, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), ai fini dello svolgimento dei rispettivi compiti

istituzionali, anche ai sensi degli articoli 20 e 21 della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

Tale normativa consente, in generale, agli investitori di individuare le obbligazioni ecosostenibili, avere fiducia nelle stesse ed avere accesso a informazioni affidabili.

Quanto all'ambito dei soggetti ricompresi nella suddetta normativa, limitato è l'impatto per i fondi pensione italiani, considerato che gli stessi (in ragione della loro natura giuridica di associazione o fondazione) non rientrano nell'ambito dei soggetti che possono emettere obbligazioni. Tenuto conto anche di ciò, non si hanno commenti in merito a detto articolo di legge delega.

3. La delega relativa all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni europee per l'istituzione dell'European Single Access Point (art. 9)

L'art. 9 del disegno di legge prevede l'attribuzione al Governo di una delega in relazione a tre atti normativi europei in materia di istituzione dell'*European Single Access Point* (ESAP): il regolamento (UE) 2023/2859 relativo all'istituzione dell'ESAP, nonché il regolamento (UE) 2023/2869 e la direttiva (UE) 2023/2864, che modificano rispettivamente taluni regolamenti e direttive esistenti, al fine di consentire che le informazioni richieste da tali disposizioni siano rese accessibili tramite ESAP.

Il Regolamento (UE) 2023/2859 istituisce, a livello europeo, un punto di accesso centralizzato (*European Single Access Point* o ESAP) alle informazioni che devono essere rese pubbliche dalle società e dagli istituti finanziari in base ad alcune normative UE espressamente elencate ovvero a norma di qualsiasi altro atto dell'Unione giuridicamente vincolante che preveda un accesso elettronico centralizzato alle informazioni tramite l'ESAP. Tale normativa si applica a un ampio novero di soggetti, nel quale rientrano anche i fondi pensione e i PEPP vigilati dalla COVIP.

La normativa di cui sopra si inserisce nel contesto delle iniziative in materia di integrazione dei mercati dei capitali dell'Unione europea, promozione della finanza digitale e sostenibilità.

Il Regolamento ESAP prevede la trasmissione al punto di accesso unico europeo di due tipologie di informazioni; il primo gruppo è obbligatorio, mentre il secondo è volontario.

Nel primo gruppo rientrano le informazioni che le società e gli istituti finanziari devono rendere pubbliche in base alla normativa europea elencata nell'Allegato al Regolamento ovvero sulla base di normative UE che dovessero essere adottate in seguito. Sotto questo profilo, la normativa non impone ulteriori obblighi di rendicontazione, ma si basa sulle informazioni già rese pubbliche in conformità alle direttive e ai regolamenti dell'UE in vigore.

La seconda categoria riguarda, invece, le informazioni che, su base volontaria, possono essere rese pubbliche tramite l'ESAP da qualsiasi soggetto disciplinato dal diritto di uno Stato membro e che sono menzionate negli atti legislativi dell'Unione elencati nell'Allegato o in qualsiasi altro atto normativo successivo dell'Unione.

Entrambi detti flussi di informazioni devono essere raccolti, a livello nazionale, da organismi di raccolta a ciò designati e, poi, trasmessi all'ESAP.

Inoltre, la Direttiva (UE) 2023/2864 e il Regolamento (UE) 2023/2869 modificano talune direttive e regolamenti UE per quanto concerne l'istituzione e il funzionamento del punto di accesso unico europeo, al fine di inserire in ciascuna direttiva una previsione *ad hoc* in tema di punto di accesso unico europeo. In particolare, in tali nuove previsioni viene specificato quali informazioni devono affluire all'ESAP, chi deve raccogliercle e secondo quale tempistica. È poi riconosciuto alla competente Autorità di vigilanza europea (a seconda dei casi, EIOPA, ESMA, EBA o Comitato congiunto) il potere di formulare progetti di norme tecniche di attuazione in merito ai dati/metadati delle informazioni da trasmettere.

La delega impegna il Governo a modificare la normativa nazionale per assicurare l'integrale e corretto recepimento della normativa ESAP. Appaiono condivisibili le relative previsioni, anche per quanto riguarda le forme di coordinamento e di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la CONSOB, la Banca d'Italia, l'IVASS e la COVIP.