

**Senato della Repubblica - Commissione Speciale
Camera dei Deputati - Commissione Speciale**

**Esame dell'Atto del Governo n. 7 relativo
all'attuazione della Direttiva UE 2016/97 sulla
distribuzione assicurativa**

Audizione del Segretario Generale dell'Istituto per la Vigilanza sulle
Assicurazioni (IVASS)

Stefano De Polis

Camera dei Deputati - Roma, 23 aprile 2018

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

Ringrazio per aver invitato l'IVASS a questa audizione nell'ambito dell'esame dell'Atto del Governo n. 7, relativo all'attuazione della direttiva UE 2016/97 sulla distribuzione assicurativa (IDD), che modifica il Codice delle Assicurazioni Private (CAP).

Con la direttiva IDD e i relativi regolamenti delegati il legislatore europeo ha finalizzato il secondo più importante atto di ammodernamento della vigilanza assicurativa dopo l'introduzione, solo due anni fa, del nuovo regime prudenziale noto come "Solvency II": il rafforzamento della stabilità patrimoniale delle imprese viene ora seguito dal ridisegno delle modalità di distribuzione dei prodotti assicurativi. Entrambi i pilastri hanno un unico, più che condivisibile intento: la costruzione di un mercato di imprese più robuste, di una catena distributiva più efficiente, di consumatori meglio informati e più tutelati.

Analogamente a Solvency II, la nuova disciplina europea sulla distribuzione assicurativa è venuta alla luce con difficoltà: i Regolamenti delegati sono stati emanati solo il 21 settembre del 2017. Il 14 marzo 2018, poco più di un mese fa, l'entrata in vigore della Direttiva è stata ufficialmente posticipata di 8 mesi, al 1° ottobre 2018, rispetto a quanto originariamente stabilito (23 febbraio 2018).

I ritardi nel consolidamento del quadro legislativo europeo non hanno consentito di pianificare con il dovuto anticipo il processo di attuazione nazionale delle norme europee. Sono inoltre emerse talune imprecisioni relative alle traduzioni nelle lingue ufficiali come nel caso italiano, dove la

nozione di distribuzione assicurativa sembra non includere la fase di conclusione del contratto.

I tempi ristrettissimi per predisporre il testo di recepimento della Direttiva e la futura disciplina regolamentare IVASS sono le conseguenze più evidenti del processo normativo europeo relativo alla IDD. Per quanto ovvio, va rilevato che non ne hanno risentito solo i legislatori e i regolatori nazionali: per gli operatori del mercato si sono determinate incertezze e difficoltà nell'organizzare i lavori necessari a fronteggiare i nuovi obblighi.

E' bene essere chiari: il disegno europeo vuole un irrobustimento delle tutele del consumatore di prodotti assicurativi. Per gli operatori l'avvio delle nuove norme, primarie e secondarie, imporrà di adeguare prassi, procedure, processi operativi, documentazione, financo strategie commerciali.

L'obiettivo che deve guidare il riesame della norma primaria e il nostro lavoro di regolatore secondario è accrescere il livello di tutela per chi compra un prodotto assicurativo, senza introdurre per compagnie e intermediari oneri o disparità di trattamento non giustificati, ovvero svantaggi per l'industria assicurativa o suoi segmenti rispetto ad altri mercati e operatori.

Prima di soffermarmi sugli elementi del testo alla vostra attenzione che meritano, in tale ottica, un più attento esame, svolgerò una considerazione preliminare sul comparto dei prodotti di investimento assicurativo, che costituiscono una porzione molto importante del complesso dei prodotti assicurativi, vita e danni, commercializzati nel nostro Paese. Si tratta di polizze vita che il legislatore europeo chiama IBIP.

Come già più volte in passato rappresentato dall'IVASS, nella legislazione primaria italiana è iscritto un "doppio regime" di vigilanza su una

parte di tali prodotti, quelli venduti sotto forma di polizze *unit* e *index linked*. Da più di un decennio infatti la distribuzione di tali polizze è vigilata da CONSOB quando esse sono vendute tramite il canale bancario o postale e da IVASS in tutti gli altri casi. Questo regime, che ripartisce le competenze di vigilanza in base a due criteri – tipologia di prodotto e canale distributivo – genera obiettive complessità per gli operatori, per l'autorità, per i consumatori.

Ciò premesso, il testo al vostro esame presenta alcuni importanti passi avanti rispetto a tale assetto normativo: si tratta in particolare dell'inequivoca riconduzione, in linea con le norme assicurative europee sulla distribuzione, di tutti i prodotti assicurativi, ivi inclusi gli IBIP, nel CAP e della previsione di numerosi momenti di raccordo regolamentare tra la CONSOB e l'IVASS.

Maggiori progressi verso la semplificazione e convergenza delle regole applicabili agli IBIP possono essere compiuti inserendo anche nel Testo Unico della Finanza (TUF) – nella sezione che assegna alla vigilanza di CONSOB tali prodotti quando distribuiti dal canale bancario e postale – un chiaro richiamo alla disciplina IDD, già correttamente inserita nel CAP.

Ulteriori modifiche del testo potrebbero contribuire a ridurre gli elementi di sovrapposizione delle aree di vigilanza; in particolare, gioverebbe in tal senso esplicitare nel d. lgs. quanto previsto dalla legge di delegazione europea, che attribuisce unitariamente a IVASS la complessiva vigilanza sui requisiti di governo del prodotto (POG), non solo quelli che gravano sulle imprese produttrici, ma anche quelli complementari riguardanti i distributori del canale bancario e postale.

Gli interventi che suggeriamo risultano coerenti con il quadro legislativo europeo, che protegge pariteticamente il consumatore di tutti i

prodotti assicurativi, siano essi appartenenti ai rami vita (tra cui gli IBIP), danni, o una combinazione dei due, qualunque sia il canale distributivo: bancario, postale, agenziale, vendita diretta anche attraverso l'utilizzo di mezzi telefonici o elettronici.

Una buona norma da sola non basta. Una stretta collaborazione tra IVASS e CONSOB, per individuare un punto di raccordo e di equilibrio sul piano regolamentare e di vigilanza, è parimenti necessaria.

Ve ne è tutta l'intenzione. Le due Autorità hanno iniziato già in autunno, all'indomani della pubblicazione dei regolamenti delegati europei, un percorso di dialogo e coordinamento, attraverso la costituzione di un tavolo permanente di contatto per affrontare congiuntamente le problematiche applicative e normative relative alla vigilanza sui prodotti d'investimento assicurativi.

Analizzato l'assetto delle competenze e dei poteri, affronterò ora alcuni aspetti del testo alla vostra attenzione.

L'ambito di applicazione

Pur con i limiti sopra menzionati della imprecisa traduzione italiana del concetto di distribuzione assicurativa, la nuova direttiva, ponendo l'accento sulla nozione di distribuzione anziché sulla pura intermediazione, amplia i soggetti tenuti al rispetto delle disposizioni in materia di collocamento: ora anche le imprese di assicurazione sono inquadrare come distributori nel caso in cui vendano direttamente i propri prodotti alla clientela. Si riducono i casi di esenzione, facendo emergere nuovi soggetti vigilati, quali gli intermediari a titolo accessorio (c.d. *ancillaries*).

Sta nel bilanciamento dell'utilizzo dei previsti regimi semplificati e nella definizione dei presupposti per la registrazione di tali soggetti nel Registro Unico degli Intermediari la chiave per evitare l'introduzione di regole che favoriscano alcuni distributori rispetto ad altri.

Per quanto sarà rimesso alla regolamentazione e ai controlli nelle competenze dell'IVASS, vigileremo, come abbiamo sin qui fatto, affinché questo bilanciamento sia assicurato indipendentemente dal canale di vendita del prodotto, attenti a mantenere un'adeguata tutela degli assicurati.

L'interesse del cliente al centro dell'attività distributiva

Il nuovo quadro richiede ai distributori di agire in modo onesto, corretto, professionale, per servire al meglio gli interessi dei clienti. In particolare, il distributore dovrà adottare assetti organizzativi e procedurali in grado di evitare che potenziali conflitti di interesse possano incidere negativamente sui clienti.

In fase di vendita, il distributore dovrà comportarsi in modo equo e corretto, consigliando ai clienti i prodotti più adatti alle loro esigenze.

Anche l'informativa al consumatore dovrà essere più efficace, non più ampia di quella esistente ma strutturata per fornire in modo chiaramente intellegibile al cliente gli elementi cruciali a supporto di una scelta consapevole, agevolando altresì la comparazione tra prodotti analoghi. Il CAP prevede già forme di razionalizzazione dell'informativa precontrattuale. Come IVASS – d'intesa con CONSOB ove richiesto – lavoreremo per raggiungere questo obiettivo.

Rilevante è il tema della trasparenza dei compensi percepiti dai distributori. Il testo ha recepito le indicazioni minime rivenienti dalla Direttiva che stabiliscono l'obbligo di comunicare solo la "natura" del compenso e non anche l' "importo percepito", come già proficuamente sperimentato da diversi anni per le polizze RC auto, quelle legate a mutui e finanziamenti, le polizze vita. Appare opportuno dare sistematicamente al cliente l'informazione su quanto incide la remunerazione dell'intermediario sul costo complessivo della polizza.

La tutela del consumatore assume rilevanza sin dalla fase di ideazione dei prodotti. Alle imprese si chiede, infatti, di anticipare alla fase di progettazione la valutazione delle esigenze dell'assicurato, che fino ad oggi veniva effettuata solo in fase di vendita (c.d. test di adeguatezza del prodotto) da parte del distributore. Il nuovo concetto di governo e monitoraggio dei prodotti (POG) impone alle imprese e ai distributori un'importante cambio di passo: sin dal momento del disegno di un nuovo prodotto occorre avere ben chiaro quale sia la clientela destinataria dello stesso, quali le sue caratteristiche, quali i suoi bisogni. Non solo: l'impresa dovrà assicurarsi nel tempo che, con il supporto e la collaborazione determinante della propria rete distributiva, il prodotto rimanga adeguato alle esigenze della clientela per la quale era stato disegnato.

La tutela del cliente ha respiro europeo: viene meglio definita la disciplina dell'attività *cross-border*. Al riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali è associata l'introduzione di una più chiara ripartizione di competenze tra autorità e l'auspicio di una più estesa cooperazione: è un tema a cui, in IVASS, guardiamo con particolare attenzione nelle sedi europee competenti per assicurare che il passaporto unico europeo sia effettivamente al servizio di soggetti con qualifiche professionali, onorabilità e reputazione comparabili.

La disciplina delle modalità di vendita

La vendita di qualsiasi prodotto assicurativo alla clientela *retail*, sia esso complesso o semplice, destinato a coprire rischi del ramo vita o del ramo danni ovvero combinazioni tra i due, è assistita da tre diversi “livelli di servizio”, di cui solo il primo, per il legislatore europeo, è obbligatorio per tutti i prodotti.

Il primo livello consiste nella verifica che il prodotto sia coerente con i bisogni e le esigenze del cliente; il secondo identifica la prestazione di consulenza, intesa come raccomandazione personalizzata che tiene conto della situazione individuale del cliente; il terzo richiede che la consulenza sia imparziale, mediante la comparazione di un numero sufficientemente ampio di contratti.

Per i prodotti d’investimento assicurativi sono previsti presidi di tutela ulteriori, perché l’intermediario deve valutare anche la capacità finanziaria del cliente e le conoscenze in materia finanziaria. Riteniamo che il legislatore italiano debba preservare questo complessivo grado di garanzia in quanto evita che prodotti assicurativi siano venduti a clienti che non hanno conoscenze adeguate per comprenderne effettivamente le caratteristiche, ragionevolmente confidando sulla “garanzia” della prestazione assicurativa che tradizionalmente viene associata ai contratti di assicurazione. D’altronde questo è l’approccio perseguito dalla grande maggioranza dei Paesi europei: solo pochi Stati membri, infatti, consentono di vendere IBIP sulla base della semplice richiesta fatta dal cliente (c.d. regime di *execution only*), senza verificarne bisogni, esigenze di copertura assicurativa, capacità finanziaria, comprensione delle caratteristiche del prodotto.

La riforma dell'apparato sanzionatorio

Il recepimento della IDD ha costituito anche l'occasione di una modernizzazione complessiva del sistema sanzionatorio assicurativo, attesa da tempo. Si è mirato a garantire maggiore efficacia, dissuasività e deterrenza agli strumenti sanzionatori tradizionali e innovativi, allineando al contempo il sistema assicurativo a quello bancario e finanziario.

Le novità sono molte.

E' introdotto il principio della "rilevanza" della violazione al fine di evitare procedimenti sanzionatori per fatti di modesta o marginale entità e con limitate finalità deterrenti.

Viene superato il doppio binario sanzionatorio, pecuniario e disciplinare, per la medesima violazione, oggi previsto nel CAP nei confronti degli intermediari di assicurazione: per la stessa violazione sarà aperto un solo procedimento sanzionatorio, che potrà concludersi con un provvedimento di richiamo, censura, sanzione pecuniaria o radiazione. L'obiettivo è evitare la duplicità dei procedimenti e l'esposizione al rischio di una doppia misura punitiva.

Viene prevista la possibilità di considerare responsabili delle violazioni i componenti dell'organo di amministrazione delle società di intermediazione.

Viene introdotta la facoltà dell'IVASS, in alternativa all'applicazione delle sanzioni amministrative sopra indicate, di ordinare la cessazione delle infrazioni (c.d. *cease and desist order*), anche indicando le misure correttive da adottare ed il termine per l'adempimento.

E' stato previsto lo strumento dell'accertamento unitario delle violazioni della stessa indole, che prevede l'apertura di un unico procedimento sanzionatorio per l'insieme delle violazioni rilevate con riferimento ad un determinato arco temporale. In tal modo si supera il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in base al quale vengono applicate tante sanzioni pecuniarie quante sono le violazioni accertate.

Vengono elencati i criteri di graduazione delle sanzioni amministrative che consentiranno di determinare la loro tipologia e misura con ancora maggiore aderenza al caso concreto, valutando i diversi profili previsti. Tra questi, figura espressamente la "capacità finanziaria" della persona fisica o giuridica.

Valutiamo positivamente l'ammodernamento dell'apparato sanzionatorio: la riforma dà all'IVASS gli strumenti per calibrare i propri interventi in modo equilibrato ed efficace, tenendo conto delle singole fattispecie e dello status di impresa, di società, di individuo, del soggetto sanzionabile. L'incremento degli importi edittali presente nel testo e imposto dai criteri di delega non va, dunque, letto come un automatico incremento delle sanzioni pecuniarie irrogate a intermediari e imprese.

Ulteriori riflessioni

Lo schema al vostro esame può costituire l'occasione per affrontare alcune ulteriori problematiche, rimanendo nel solco delle previsioni comunitarie e dei criteri di delega.

La proposta revisione dell'art. 117 del CAP, in particolare, obbliga gli agenti a versare i premi incassati in contanti o con assegni direttamente sul conto corrente intestato alla compagnia e obbliga la clientela che utilizzi

mezzi di pagamento elettronici ad accreditare i premi direttamente su quel conto. Riteniamo che tali previsioni possono contribuire a ridurre irregolarità riscontrate dall'IVASS nel contesto della sua azione di verifica dell'operatività dei distributori; ma non possono certo essere ritenute risolutive. Proficuo a tal fine potrebbe essere l'avvio di una più ampia riflessione, supportata da una analisi di impatto, sull'opportunità di imprimere un significativo impulso alla riduzione dell'utilizzo del denaro contante per il pagamento dei premi dei contratti assicurativi diversi da quelli sulla vita (per i quali è già vietato).

Esistono alcuni ulteriori opportunità di aggiornare le previsioni o, più semplicemente, la terminologia non più attuale relativa all'attività di intermediazione; ad esempio, segnaliamo le difficoltà applicative poste dal divieto ampio e, per alcuni versi, anacronistico, che l'art. 108 del CAP pone in capo agli enti pubblici e alle società da loro controllate rispetto alla possibilità di operare in qualità di distributori di prodotti assicurativi.

Il testo che state esaminando potrebbe cogliere l'occasione per inserire alcune limitate ma essenziali modifiche alla norme sulla *governance* dell'impresa assicurativa, rafforzando le disposizioni vigenti in materia di onorabilità degli azionisti, opportune per l'allineamento al quadro normativo dell'Unione Europea. Gli interventi su questo tema che si auspica vengano effettuati nell'atto di Governo sono, come detto, minimali; il pieno allineamento del quadro normativo-regolamentare alle disposizioni comunitarie e alle disposizioni vigenti per il sistema bancario e finanziario potrà essere trapiantata in sede di recepimento, a breve, della direttiva sui diritti degli azionisti.

Le novità per l'IVASS

Il recepimento della IDD comporta rilevanti novità per i consumatori, le imprese, gli intermediari: in una parola, il mercato.

Il testo al vostro esame è di forte impatto anche per IVASS: ne arricchisce i compiti con la previsione di affidargli la costituzione di un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra clientela e operatori; amplia il novero dei soggetti vigilati; lo dota di maggiori e più articolati poteri di intervento e di sanzione. Soprattutto, viene affidato all'Istituto il compito di vigilare in modo proattivo e intrusivo il rispetto dei numerosi, complessi, granulari requisiti e adempimenti che la nuova disciplina pone in capo ai produttori e alle reti distributive.

Il legislatore ha deciso di assegnare la gestione di un sistema stragiudiziale delle controversie operatori-clientela ad un Arbitro, incardinandolo presso IVASS e dotandolo delle risorse necessarie. Questa scelta consente di sfruttare il *know how* presente in IVASS, valorizzando l'esperienza pluriennale nell'attività di gestione dei reclami dei consumatori; allinea il settore assicurativo a quello dei settori bancario e finanziario, dove ACF e ABF – incardinate rispettivamente presso CONSOB e Banca d'Italia – stanno dando buona prova in termini di rafforzamento della tutela dei consumatori e di deflazione delle cause civili.

Guardiamo positivamente anche alla scelta di demandare – secondo quanto già previsto dalla legge delega – i compiti di registrazione degli intermediari ad un Organismo, privo di poteri di vigilanza e sanzionatori, che possa gestire l'attività anagrafica connessa con la gestione, ormai digitalizzata, dei registri. L'Organismo consentirebbe di focalizzare l'Istituto sulla più complessa e articolata attività di vigilanza sull'attività di distribuzione richiesta dal descritto nuovo quadro normativo.

Crediamo anche che l'Organismo, su cui IVASS eserciterà comunque la propria vigilanza, possa giocare un ruolo proattivo nella responsabilizzazione e nella crescita professionale delle varie tipologie di intermediari, le cui associazioni potranno essere rappresentate nella *governance* dell'Organismo secondo modalità che, riteniamo, dovranno tenere conto della eterogeneità delle reti distributive.

Conclusioni

Il recepimento della IDD è una formidabile opportunità di ammodernamento del mercato assicurativo, di innalzamento delle tutele dei consumatori, di potenziamento del ruolo delle autorità di vigilanza. Le modifiche che poniamo all'attenzione del Parlamento vanno nella direzione di accrescere e sfruttare queste opportunità: IVASS è determinata ad affrontare i nuovi compiti e le connesse responsabilità.