

Marzo 2013

Il processo di revisione della Direttiva europea sull'intermediazione assicurativa

Avv. Ab. Silvia Colombo e Dott. Luca Emanuele Lanza, Studio legale Jenny & Partners

Sommario: 1 - *L'evoluzione del processo di revisione della Direttiva europea sull'intermediazione assicurativa;* 2 - *Le principali novità introdotte dalla Direttiva IMD2 (in bozza) a. La definizione di intermediazione b. La trasparenza delle remunerazioni;* 3 - *Conclusioni*

1. L'evoluzione del processo di revisione della Direttiva europea sull'intermediazione assicurativa

La Direttiva 2002/92/CE in materia di intermediazione assicurativa (IMD1), adottata il 9 dicembre 2002, è stata implementata nei 27 Paesi membri con differenti modalità.

Nel triennio di controllo delle misure di attuazione (2005-2008) la Commissione europea ha riscontrato la necessità di una revisione del testo della norma, volta a rafforzare le misure di protezione dei diritti dei consumatori, esigenza che si è resa ancor più urgente in seguito alle importanti turbolenze finanziarie che hanno investito il mercato globale.

Su questa linea si è espresso anche il Legislatore europeo che, al considerando n. 139 della Direttiva 2009/138/CE (c.d. Solvency II), ha raccomandato alla Commissione di formulare quanto prima, e comunque entro la fine del 2010, una proposta di riesame della direttiva sulla intermediazione assicurativa sia tenendo conto delle incidenze sui contraenti, sia garantendo la giusta uniformità con i principi espressi nella Direttiva 2004/39/CE (MiFID I), anch'essa oggetto di revisione.

Non da ultimo, nel mese di novembre del 2010, e di nuovo nell'ottobre del 2011, il G20 ha trasmesso ai Ministri delle Finanze, ai Governatori delle Banche Centrali, all'OECD, all'FSB e alle altre organizzazioni internazionali rilevanti, le proprie linee guida in tema di protezione dei consumatori nel settore finanziario¹.

A tal riguardo, in attuazione del suddetto processo di revisione, già nel mese di novembre 2010 la Commissione Europea mise in pubblica consultazione un

¹ G20 "High-level principles on financial consumer protection"

documento di lavoro e discussione², il cui scopo principale consisteva nel raccogliere il parere del mercato e di tutti i soggetti interessati, al fine di formulare, seguendo un percorso *bottom-up*, dal basso verso l'alto, il nuovo testo della Direttiva IMD.

La consultazione, chiusasi a febbraio 2011 e impostata sotto forma di questionario, proponeva agli operatori una serie di quesiti distinti in sei aree tematiche dedicate in particolare a: i) la protezione del contraente a livello europeo e gli obblighi di informativa; ii) la gestione efficace dei conflitti di interesse e della trasparenza delle remunerazioni; iii) l'introduzione di prescrizioni chiare circa la portata della direttiva IMD (a partire dunque dalla definizione di intermediazione assicurativa); iv) il miglioramento delle procedure autorizzatorie per quanto concerne le attività transfrontaliere; v) i requisiti professionali degli operatori del mercato assicurativo e, infine vi) gli standard minimi nella distribuzione dei prodotti c.d. PRIPs (i prodotti di investimento al dettaglio "preassemblati").

Raccolti ed elaborati i contributi ricevuti dagli operatori, dalle associazioni di categoria e dalle vigilanze locali, il 3 luglio 2012 la Commissione ha pubblicato una prima proposta di revisione della Direttiva IMD1 (c.d. IMD2), il cui impatto, come preannunciato, sembra essere decisamente vasto ed innovativo, estendendosi non solo agli intermediari ma anche alle imprese di assicurazione, sia per quanto concerne i loro rapporti con la rete distributiva, sia laddove operino secondo quello che viene comunemente chiamato "modello di vendita diretta".

Non è questa la sede per analizzare tutti i profili toccati dalla prima bozza della Direttiva IMD2, per ragioni di spazio ci dedicheremo dunque nei paragrafi che seguono a tratteggiare i temi a nostro avviso di maggiore impatto.

2. Le principali novità introdotte dalla Direttiva IMD2 (in bozza)

a. La definizione di intermediazione

La proposta in bozza della IMD2 delinea un perimetro oggettivo dell'attività di intermediazione molto innovativo rispetto a quello tratteggiato nell'IMD1.

Si conferma l'impostazione, già in parte attuata con l'IMD1, di procedere ad una definizione di intermediazione assicurativa secondo un approccio oggettivo, basato quindi sul tipo di attività posta in essere (c.d. *activity based approach*). Conseguentemente, ciò comporta che tutti coloro i quali svolgano un'attività ricompresa nel perimetro definitorio dell'intermediazione assicurativa, saranno assoggettati alle regole previste dall'IMD2, indipendentemente dalla loro qualificazione soggettiva come intermediari di assicurazione o meno.

² http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/insurance-mediation/consultation-document_en.pdf

Da ciò ne deriva, anzitutto, un'estensione dell'ambito di applicazione della normativa a tutte le categorie di intermediari presenti nei vari Stati membri, a coloro che svolgono funzioni ancillari (con le dovute esclusioni e restrizioni del caso) e, soprattutto, alle imprese di assicurazione che operino in un modello di vendita diretta, senza quindi l'effettivo intervento di intermediari assicurativi.

Si segnala che in sede di pubblica consultazione, la proposta di estensione dell'ambito di applicazione dell'IMD2 anche alla distribuzione direttamente effettuata dalle imprese di assicurazione, non ha trovato uniforme consenso, soprattutto da parte di coloro che temevano un eccessivo aggravio delle procedure e degli oneri amministrativi, già importanti, in capo alle imprese.

Un ulteriore aspetto di particolare novità ed importanza, è rappresentato da un definitivo chiarimento circa l'esclusione dalla definizione di attività di intermediazione assicurativa dell'attività di segnalazione, consistente nel segnalare informazioni e dati di potenziali clienti ad imprese ed intermediari di assicurazione o, viceversa, nell'informare i potenziali clienti circa l'esistenza di prodotti, imprese ed intermediari di assicurazione. Come noto, tale tema è stato a lungo dibattuto e affrontato in maniera non uniforme nei diversi Paesi membri: una posizione definitiva del legislatore europeo era dunque auspicabile.

In ultima analisi, tralasciando di esaminare qui le nuove e particolari ipotesi di esclusione o inclusione rispetto alla nozione di intermediazione assicurativa (e.g. la distribuzione da parte di un ottico di polizze accessorie a garanzia degli occhiali acquistati piuttosto che le polizze offerte dalle agenzie di viaggio o dalle società di autonoleggio), si rileva come il legislatore europeo abbia inteso estendere l'ambito di applicazione dell'IMD2 a tutte le fasi del contratto assicurativo, dall'attività preparatoria e prodromica alla conclusione di contratti di assicurazione (consulenza, proposizione e collocamento), all'assistenza all'impresa nell'amministrazione e gestione della polizza, fino alla gestione dei sinistri e all'erogazione delle prestazioni svolta in maniera professionale.

b. La trasparenza delle remunerazioni

Il delicato tema delle remunerazioni degli intermediari di assicurazione deve essere affrontato da due differenti punti di vista.

In primo luogo trattasi di un elemento qualificante della definizione di intermediario di assicurazioni.

Questa impostazione, già presente nell'IMD1, è volta a precisare che è qualificabile come intermediario assicurativo, e dunque soggetto alle disposizioni di cui alla direttiva, unicamente colui il quale svolge le attività rientranti nel perimetro dell'intermediazione assicurativa (come sopra definite) a fronte di una remunerazione.

La vera novità è rappresentata dall'inserimento, nell'IMD2, di una puntuale definizione del concetto di remunerazione, che si estende a tutte le forme commissionali, a qualsivoglia compenso o tipologia di pagamento, ivi incluso ogni tipo di beneficio economico, dato o offerto in connessione con l'attività di intermediazione prestata.

Il suddetto chiarimento definitorio è altresì finalizzato ad attuare le nuove disposizioni di trasparenza, che rappresentano il secondo principio innovativo introdotto dall'IMD2 in tema di remunerazioni.

L'intero capitolo VI della proposta di Direttiva è infatti dedicato alle regole di trasparenza e informativa nei confronti dei clienti e introduce l'obbligo di fornire un'informativa completa sul livello di compenso percepito dagli intermediari, sia esso fisso o variabile³.

Per agevolare l'attuazione di tale previsione, il legislatore europeo propone di introdurre un periodo transitorio per i prodotti danni, per i quali l'informativa dovrà essere fornita solo su richiesta del cliente. Al contrario, per i prodotti vita si ritiene opportuno garantire la "full disclosure" fin da subito, ritenendo sussista una maggiore asimmetria informativa tra impresa e consumatore.

c. Requisiti professionali

Le nuove previsioni normative comunitarie in parte ripropongono i requisiti già previsti dalla IMD2, quali l'onorabilità, la necessità di disporre di adeguate cognizioni e capacità, l'obbligo di sottoscrivere una polizza di responsabilità professionale nonché il dovere di adottare misure di garanzia e tutela dei consumatori contro l'incapacità dell'intermediario di trasferire all'impresa i premi incassati o di corrispondere all'assicurato la prestazione assicurativa o eventuali ristorni del premio.

Le maggiori innovazioni riguardano invece l'estensione dei requisiti professionali e di onorabilità anche agli addetti alla vendita delle imprese di assicurazione che operino secondo un modello di distribuzione diretta, i quali vengono dunque equiparati agli intermediari assicurativi.

Si conferma anche l'obbligo di aggiornamento professionale continuo, ma è apprezzabile la volontà del legislatore europeo di commisurare i requisiti professionali alla complessità del prodotto venduto e all'attività concretamente svolta, ciò al fine di riproporzionare l'impatto della novella normativa.

Alla Commissione viene dato potere di adottare nel concreto le misure delegate, determinando: (i) la nozione di adeguata preparazione e capacità per esercitare l'intermediazione assicurativa; (ii) i criteri minimi dei livelli di qualificazione

³ Tale previsione verrà applicata in identica maniera anche alla nuova MiFID II (proposta COM (2011) 656 del 20 ottobre 2011).

professionale, esperienza e abilità; (iii) il processo necessario per adeguare la preparazione di compagnie ed intermediari.

d. Prodotti di investimento assicurativo

Un'importante novità introdotta dall'IMD2, in continuità con quanto previsto dalla revisione della direttiva MiFID e dallo sviluppo della legislazione comunitaria in materia di PRIPs (*Packaged Retail Investment Products*), riguarda l'introduzione di un capitolo dedicato alla distribuzione dei cosiddetti prodotti di investimento assicurativi, la cui definizione rimanda a quella di prodotti di investimento contenuta nella regolamentazione sui PRIPs.

L'intenzione è quella di creare per questi prodotti un *set* di regole comuni e un testo di informativa precontrattuale unico per tutti i Paesi, il cosiddetto Kiid (*Key Investor Information Document*), già previsto dalla direttiva UCITS IV per i fondi comuni d'investimento.

La forma giuridica che sembra essere favorita è quella del Regolamento Europeo, che permette di superare il rischio di diverse implementazioni nelle leggi nazionali dei vari Paesi che caratterizza invece le Direttive.

Le novità introdotte dalla Direttiva IMD2 prevedono un'estensione dei principi MiFID (identificazione e gestione dei conflitti di interesse, trasparenza e informativa verso i clienti, adeguatezza e appropriatezza) anche alla distribuzione dei prodotti di investimento assicurativi, come noto inizialmente esclusi dall'ambito di applicazione della MiFID stessa.

Vi è da dire che questo approccio non è nuovo invece al nostro legislatore, che ha inteso estendere parte dei principi contenuti nel Testo Unico della Finanza e nei relativi regolamenti Consob di attuazione anche ai prodotti finanziari emessi da imprese di assicurazione, secondo un approccio inizialmente fortemente criticato ma che il tempo ha scoperto essere stato lungimirante.

3. Conclusioni

La Commissione considera questa revisione come l'occasione per rafforzare il livello di certezza normativa, riducendo il più possibile le zone grigie, al fine di incrementare la base di regole comuni tra tutti gli operatori del mercato, di migliorare la qualità delle informazioni ai clienti, in un'ottica di maggior tutela dei consumatori, anche attraverso misure di trasparenza più intense e una nuova regolamentazione dei conflitti di interesse.

Già da questa prima bozza si intuisce come l'impatto della nuova IMD sia certamente di larga scala, estendendosi non solo agli intermediari ma anche alle imprese di assicurazione.

Questa revisione rappresenta uno degli anelli di un più ampio processo di innovazione normativa a livello europeo, che impatta sull'intero mercato bancario, finanziario e assicurativo, la cui efficienza molto dipenderà dal livello di coordinamento e uniformità che il legislatore comunitario sarà in grado garantire.

Auspichiamo infine che la Commissione riesca a raggiungere un degli obiettivi che si era prefissata nel portare avanti un complesso percorso di revisione in un periodo di forte crisi economica, e cioè evitare di incrementare gli oneri amministrativi gravanti sugli operatori del mercato e di ridurre e semplificare quanto più possibile quelli esistenti, il costo dei quali finisce, necessariamente, per ripercuotersi sugli operatori più deboli e sui consumatori finali.