

Profili giuridici della distribuzione assicurativa: la Direttiva (UE) 2016/97

La Direttiva 2016/97/UE “Insurance Distribution Directive”, dall’intermediazione alla distribuzione assicurativa: comparazione tra i principi presenti nell’ordinamento giuridico e le principali novità della Direttiva IDD (di Giuliana Tulino)	2
Insurance Distribution Directive e MiFID II (di Ana Maria Fagetan)	13
Distribuzione assicurativa nel mercato unico tra vigilanza cross-border e nuove tecniche di tutela degli assicurati (di Giuseppe Sciascia)	25
La distribuzione assicurativa dei prodotti di investimento assicurativi delineata dalla direttiva IDD (di Alberta De Fusco).....	35
La trasparenza nella distribuzione assicurativa: qualche considerazione sul nuovo schema di decreto legislativo attuativo della Direttiva (UE) 2016/97 (di Pietro Racca).....	51
La Direttiva (UE) 2016/97 e il regime informativo a tutela del consumatore (di Andrea Amodio).....	63
L’affermazione dei siti WEB di comparazione come nuovo canale di distribuzione assicurativa, a seguito dell’intervento dell’EIOPA e dell’IVASS e dopo l’adozione della Direttiva 2016/97/UE (di Michela Giachetti Fantini)	80

La Direttiva 2016/97/UE “Insurance Distribution Directive”, dall’intermediazione alla distribuzione assicurativa: comparazione tra i principi presenti nell’ordinamento giuridico e le principali novità della Direttiva IDD (di Giuliana Tulino)

ABSTRACT: *This is a brief introductory contribution to the new Directive 2016/97 /EU which aims to improve consumer protection in relation to insurance products, create the necessary conditions for fair competition between insurance distributors and strengthen the protection of insured persons, in particular for regarding the life of insurance products that involve an investment. Reference is made to the legislative measures that led to the approval of the directive, to the innovations introduced by it, making a comparison between these and the legal principles already existing in the sector in our legal system, as well as highlighting certain critical issues.*

SOMMARIO: 1. Le “tappe normative” caratterizzanti la vendita di prodotti assicurativi. 2. Cenni su finalità, ambito di applicazione e novità contemplate dalla nuova direttiva IDD sulla distribuzione assicurativa. 3. Raccordo tra principi già esistenti nell’ordinamento e novità introdotte. 4. Criticità emergenti.

1. La Direttiva 2016/97/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016 sulla distribuzione assicurativa, rifonde, raggruppando ed integrando, tutte le precedenti norme vigenti in materia e abroga la Direttiva 2002/92/CE, *Insurance Mediation Directive* (IMD) cambiandone la denominazione da “direttiva sull’intermediazione assicurativa” a “direttiva sulla distribuzione assicurativa” (cd. Direttiva IDD) ampliando così il novero dei soggetti ai quali la direttiva si applica, essendo tutti coloro che, a vario titolo, partecipano alla vendita di prodotti assicurativi.

Permane, ciò nonostante, una netta e sostanziale differenziazione nell’ambito dei soggetti destinati alla distribuzione, al cui interno rientrano non

solo gli intermediari, ma anche i nuovi canali distributivi, che hanno ragione di esistere sulla base dei numeri di prodotti venduti sul mercato.

La nuova Direttiva che è entrata in vigore il 23 febbraio 2016 è una direttiva di "armonizzazione minima".¹

In relazione alla vendita dei prodotti assicurativi possiamo distinguere tre fasi:

la prima fase "Disciplina dell'intermediario assicurativo", in cui si guarda soltanto al soggetto e non all'attività che svolge e quindi alla libertà di stabilimento e libera prestazione; alla differenza fra intermediari dipendenti e indipendenti; alla registrazione e verifica della professionalità i cui riferimenti legislativi sono: la direttiva 77/92/CEE e la raccomandazione 92/48/CEE; nonché la L. 48/79 (cd. Legge agenti) e la L. 792/84 (cd. Legge broker);

la seconda fase "Disciplina dell'intermediazione assicurativa", in cui si guarda anche all'attività svolta dall'intermediario e si pongono (con la disciplina nazionale e regolamentare) delle regole di comportamento e di trasparenza i cui riferimenti legislativi sono la Direttiva 2002/92/CE (IMD), il Codice sulle Assicurazioni Private (CAP) artt. 106 e ss. e il Regolamento ISVAP n. 5/2006;

la terza fase "Disciplina della distribuzione assicurativa" in cui si guarda a un'attività più ampia, quella della cd. distribuzione, in cui rientrano oltre gli intermediari (con una nozione ampliata) anche le imprese d'assicurazione che procedono alla vendita diretta; si pongono nuove regole di professionalità e di trasparenza nonché norme di comportamento e nuove regole di informazione; si guarda anche al prodotto.

¹ Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea n. 61/18 del 14 febbraio 2018. Il 14 febbraio 2018 gli ambasciatori presso l'UE hanno confermato, a nome del Consiglio, l'accordo sulla proroga delle scadenze per il recepimento e l'applicazione delle nuove norme in materia di distribuzione assicurativa. La direttiva 2016/97/UE mira a migliorare la tutela dei consumatori relativamente ai prodotti assicurativi. Attualmente la sua data di applicazione sarebbe il 23 febbraio 2018 e gli Stati membri dovrebbero provvedere al suo recepimento nelle legislazioni e regolamentazioni nazionali entro tale data. Sulla base di una proposta della Commissione è stato tuttavia concordato di posticipare la scadenza per il recepimento al 1° luglio 2018 e quella per l'applicazione al 1° ottobre 2018. Tale proroga consentirà al settore assicurativo di prepararsi meglio alla direttiva e ai cambiamenti necessari per rispettare le norme di attuazione. Gli Stati membri avranno più tempo per recepire le disposizioni della direttiva. La direttiva, adottata nel dicembre 2015, mira a: migliorare la regolamentazione delle assicurazioni al dettaglio in modo da favorire l'integrazione dei mercati; creare le condizioni necessarie a una concorrenza leale tra i distributori di prodotti assicurativi; rafforzare la protezione degli assicurati, soprattutto per quanto riguarda i prodotti di assicurazione sulla vita che prevedono un investimento. Nel settembre 2017 la Commissione ha emanato norme di attuazione in merito a: requisiti in materia di governo e controllo del prodotto per le imprese di assicurazione e i distributori di prodotti assicurativi; obblighi di informazione e altre norme applicabili alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi. Dato che non si prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino la direttiva di modifica prima del marzo 2018, la proroga si applicherà con effetto retroattivo a partire dal 23 febbraio. Al Consiglio sarà richiesta la maggioranza qualificata (base giuridica: articolo 53, paragrafo 1, e articolo 60 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Nella fase intermedia, fra la seconda e la terza, interviene la Direttiva 2014/65/UE (MIFID 2) destinata a regolamentare in Europa la distribuzione dei prodotti finanziari non assicurativi che, considerato che gli investimenti che riguardano contratti assicurativi sono spesso messi a disposizione dei consumatori come potenziali alternative agli strumenti finanziari regolamentati o in sostituzione degli stessi, Considerando 87, volendo combattere i rischi di arbitraggio regolamentare e di diversità di condizioni (*unlevel playing field*) derivanti dall'assenza di armonizzazione per i prodotti assicurativi («Al fine di fornire una protezione coerente ai clienti al dettaglio e garantire condizioni di parità per prodotti simili»), aveva introdotto, ex art. 91, quale nuovo Capo della IMD, Direttiva 2002/92/CE, il CAPO III *bis*, il quale prevedeva per la prima volta nella normativa dell'Unione: la categoria del "prodotto d'investimento assicurativo" (cd. IBIP *Insurance Based Investment Products*); una nozione di "distribuzione assicurativa" (nella quale è compresa la vendita diretta effettuata da imprese assicurative) da applicare alla vendita del prodotto d'investimento assicurativo; una specifica disciplina sul comportamento del distributore e sulla prevenzione dei conflitti d'interesse in occasione di tale distribuzione.

C'è da dire che la "fase intermedia" cioè tra la prima e la seconda citate, in realtà è rimasta priva di attuazione in quanto il recepimento della MIFID 2, previsto dalla Legge di Delegazione Europea 2014 (art. 9, L. 114/2015), è stato anticipato dall'abrogazione del CAPO III *bis*, che come detto, viene direttamente soppresso a decorrere dal 23 febbraio 2016.

2. Si tratta di una Direttiva di "*Standard role*"² con 79 Considerando, 8 Capi, 46 Articoli, 3 Allegati. I Considerando, preamboli inseriti tra il titolo e l'articolato che indicano la motivazione dell'articolato dell'atto, contengono rilevanti chiarimenti in relazione all'applicazione delle disposizioni cui si riferiscono. La ratio dalla quale trae origine la IDD è chiara: non esistono distinzioni fra canali distributivi, ma una disciplina unitaria che vale per tutti.

Si introducono, infatti, importanti novità sulla distribuzione assicurativa prevedendo sistemi più efficienti e semplificati di gestione dei registri e di vigilanza sulle imprese e sugli intermediari.

² Teoria legale: le regole sono le più restrittive e rigide. Una volta che una regola è stata interpretata e sono stati rilevati i fatti, l'applicazione della regola ai fatti determina il problema. Gli standard forniscono un livello intermedio di vincolo. Gli standard guidano le decisioni ma forniscono una gamma più ampia di scelta o discrezione: per esempio, uno standard può fornire un quadro per bilanciare diversi fattori. I principi sono ancora meno vincolanti. I principi forniscono considerazioni obbligatorie per i giudici. Mentre le norme identificano una serie esaustiva di considerazioni per l'aggiudicazione o l'elaborazione delle politiche, un principio identifica un insieme non esaustivo, lasciando aperta la possibilità che altre considerazioni possano essere rilevanti per la decisione.

La finalità della nuova Direttiva 2016/97/UE IDD, è che tutti i consumatori debbano beneficiare dello stesso livello di tutela indipendentemente dai canali di distribuzione, sono quindi necessarie condizioni di parità tra i distributori, Considerando 6 e 7, la loro applicazione a tutte le vendite di prodotti assicurativi, ivi comprese quelle effettuate direttamente dalle imprese d'assicurazione, nonché, Considerando 8, " ... anche ad altri partecipanti al mercato che vendono prodotti assicurativi a titolo accessorio³, ad esempio agenzie di viaggio e autonoleggi, a meno che non soddisfino le condizioni di esenzione".

Da sottolineare che la Commissione Europea, nel triennio 2005-2008, ha riscontrato la necessità di una revisione e, quindi, di un innalzamento del livello di tutela del consumatore in tale settore.

In tal senso, già con la Direttiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II)(rifusione), al Considerando 139 *"L'adozione della presente direttiva modifica il profilo di rischio dell'impresa di assicurazione nei confronti del contraente. La Commissione dovrebbe formulare quanto prima, e comunque entro la fine del 2010, una proposta di riesame della direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, sulla intermediazione assicurativa "GU L 9 del 15.1.2003, pag. 3", tenendo conto delle incidenze della presente direttiva sui contraenti"*, il Legislatore europeo ha raccomandato alla Commissione, entro la fine del 2010 una proposta di riesame (Direttiva 2004/39).⁴

Come anche la richiesta del G20, fatta con un apposito documento, a *Ocse, Financial Stability Board (Fsb)* ed ad altre organizzazioni di elaborare principi comuni dei servizi finanziari al fine di rafforzare la tutela dei consumatori⁵.

³ La IDD si applica a tutti i soggetti che a vario titolo concorrono alla vendita di prodotti assicurativi e, quindi, anche ai soggetti che svolgono attività di distribuzione in via accessoria o complementare ad altro bene o servizio che costituisce il *suo core business*. Intermediari a titolo accessorio che sono comunque tenuti a iscriversi al RUI e pertanto muniti di passaporto europeo.

⁴ Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio.

⁵ *G20 High - level Principles on financial consumer protection*. I principi di alto livello sono stati sviluppati in risposta ai ministri delle finanze del G20 e ai governatori delle banche centrali nel febbraio 2011 che hanno chiesto all'*OCSE*, all'*FSB* e ad altre organizzazioni internazionali competenti di sviluppare principi comuni sulla protezione dei consumatori nel settore dei servizi finanziari, nell'incontro del 14-15 ottobre. Sono stati sviluppati dalla Task Force per la protezione dei consumatori finanziari del Comitato *OCSE* sui mercati finanziari (CMF), in stretta collaborazione con l'*FSB* e il suo gruppo consultivo, altre organizzazioni internazionali e organismi *setter standard* e associazioni di

L'intervento comunitario si traduce in una norma imperativa che impone ai distributori di tenere un determinato comportamento, diviene norma di organizzazione, imponendo a questi ultimi di funzionalizzare la propria operatività interna, la propria *governance* e le relative procedure interne a tutela del contraente consumatore.

È evidente che la nuova Direttiva sia figlia dei cambiamenti degli ultimi 20 anni che hanno visto esplodere le nuove tecnologie che hanno favorito la moltiplicazione dei canali di vendita: internet, sportelli bancari e uffici postali, concessionarie d'auto, fino ai supermercati e, ultime in ordine di tempo, le tabaccherie.

L'obiettivo principale dell'intervento consiste nell'armonizzare le disposizioni nazionali in materia di distribuzione assicurativa e riassicurativa, fornendo un quadro di riferimento di base ma lasciando gli Stati membri liberi o di mantenere o adottare disposizioni più stringenti, sempre a tutela dei consumatori, qualora il contesto nazionale lo giustifichi.

Altri obiettivi intrinseci al provvedimento legislativo: rafforzare la tutela dei consumatori; sviluppare la concorrenza; rendere applicabili le norme sulla distribuzione a tutti i *players* del mercato; favorire e sviluppare l'assicurazione transfrontaliera.

In relazione all'ambito di applicazione, secondo il Considerando 11, la Direttiva è rivolta a tutti i soggetti che distribuiscono prodotti assicurativi e riassicurativi, che il Considerando 5 indica come " ... *categorie di soggetti o enti, quali agenti, mediatori e operatori di «bancassicurazione», imprese di assicurazione, agenzie di viaggio e autonoleggi. La parità di trattamento tra gli operatori e la tutela dei consumatori esigono che la presente direttiva si applichi a ciascuna di queste categorie...*" mentre il Considerando 12 include i soggetti che gestiscono siti internet di comparazione quando questi consentano di stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione, agenzie di viaggio e autonoleggi (a meno che non siano espressamente esentati). I "comparatori", in effetti, nel corso del tempo hanno occupato uno spazio importante nel mercato, senza una apposita regolamentazione della stessa attività, configurandosi nell'ambito dell'attività di intermediazione, qualora l'attività non si limiti al solo confronto ma comporti anche l'acquisto dei prodotti.

consumatori e industriali. La *Task Force* è aperta a tutti i membri G20 e FSB. Ha tenuto diversi cicli di consultazioni, compresa una pubblica, su diverse versioni dei progetti di principi. Una versione finale dei progetti di principi è stata discussa e approvata dalla *Task Force* il 14 settembre e trasmessa al CMF e al FSB. I Principi finali ad alto livello sulla protezione dei consumatori finanziari sono stati approvati dai ministri delle finanze del G20 e dai governatori delle banche centrali nella loro riunione del 14-15 ottobre 2011.

La Direttiva non dovrebbe applicarsi, invece, "...ad attività di mera presentazione che consistono nel fornire dati e informazioni su potenziali assicurati a intermediari o imprese di assicurazione o di riassicurazione oppure informazioni su prodotti assicurativi o riassicurativi o su un intermediario assicurativo o riassicurativo o un'impresa di assicurazione o riassicurazione a potenziali assicurati...", Considerando 13; né "...ai soggetti che svolgono un'altra attività professionale, quali ad esempio consulenti fiscali, contabili o avvocati, che forniscono consulenze in materia di assicurazione a titolo accessorio nell'ambito di detta altra attività professionale...", Considerando 14; né "...ai soggetti che esercitano un'attività di distribuzione assicurativa a titolo accessorio qualora il premio non superi un dato importo e i rischi coperti siano limitati...", Considerando 15.

Lo schema di decreto legislativo recante il relativo recepimento va a modificare il Codice delle Assicurazioni Private, decreto legislativo n. 209/2005, chiarisce la definizione di attività di distribuzione assicurativa e riassicurativa e interviene in materia di intermediazione assicurativa, risoluzione stragiudiziale delle controversie, coordinamento delle disposizioni normative e regolamentari in materia di prodotti di investimento al dettaglio e assicurativi pre-assemblati, attuando i criteri di delega previsti dalla legge di delegazione europea per il 2016, legge 25 ottobre 2017, n. 163, in vigore dal 23 novembre 2017. Ha la finalità di allineare alla normativa nazionale le disposizioni introdotte dalla Direttiva IDD.⁶

3. La nuova Direttiva 2016/97/UE, dunque, da un lato rafforza alcuni principi già presenti nel nostro ordinamento, ma allo stesso tempo introduce delle novità.

In relazione al rafforzamento dei principi già esistenti: la Direttiva IDD rappresenta un notevole innalzamento del livello di tutela del consumatore e, sotto molti aspetti, consolida nell'ordinamento europeo principi e regole già presenti nella regolamentazione italiana.

Ad esempio la nozione di attività di intermediazione, a proposito della seconda fase su citata, che ex Direttiva 2002/92/CE IMD, art. 2, paragrafo 1, punto 3), si riferisce a "le attività consistenti nel presentare o proporre contratti di assicurazione, o compiere altri atti preparatori o relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero nel collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione"; "sono escluse le attività

⁶ La Direttiva 2016/97/UE, infatti, all'art. 2, dà le definizioni di: "distribuzione assicurativa", paragrafo 1, punto 1, di "distributore di prodotti assicurativi", paragrafo 1, punto 8; di "intermediario assicurativo", paragrafo 1, punto 3, "intermediario assicurativo a titolo accessorio", paragrafo 1, punto 4 e di "consulenza", paragrafo 1, punto 15.

esercitate dalle imprese di assicurazione nonché dagli impiegati di un'impresa di assicurazione che agiscono sotto la responsabilità di tale impresa".

Anche il Codice delle Assicurazioni Private (CAP), art. 106, parla di l'attività che "consiste nel presentare o proporre prodotti assicurativi e riassicurativi o nel prestare assistenza e consulenza finalizzate a tale attività e, se previsto dall'incarico intermediativo, nella conclusione dei contratti ovvero nella collaborazione alla gestione o all'esecuzione, segnatamente in caso di sinistri, dei contratti stipulati".

Ancora un principio già presente nel nostro ordinamento è *ex art. 109, comma 2, lett. d) del Codice delle Assicurazioni Private, d.lgs. n. 209/2005, sull'ampiezza delle categorie di intermediari previste nella Sezione D del "Registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi", RUI, e cioè "d) le banche autorizzate ai sensi dell'articolo 14 del testo unico bancario, gli intermediari finanziari inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico bancario, le società di intermediazione mobiliare autorizzate ai sensi dell'articolo 19 del testo unico dell'intermediazione finanziaria, la società Poste Italiane - Divisione servizi di bancoposta, autorizzata ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144".⁷*

I Regolamenti ISVAP "Istituto di Vigilanza per le Assicurazioni":

- n. 5/2006, del 16 ottobre 2006,⁸
- n. 34/2010, del 19 marzo 2010.⁹

Infine, tra i principi della Direttiva IDD, già presenti nel nostro ordinamento, quelli contenuti del Testo Unico sulla Finanza, cd. TUF, d.lgs. n. 58/1998: con varie modifiche del TUF, dal 2005 in poi, i prodotti finanziari assicurativi sono stati già soggetti alla normativa in esso prevista (art. 25-*bis*, con rinvio agli obblighi di cui agli artt. 21-23), caratterizzata da una disciplina dettagliata non inferiore a quella prevista dalla IDD per gli IBIP

⁷ Ai sensi del Testo Unico Bancario (TUB), d.lgs. 1/9/1993, n. 385, così come modificato a partire dal d.lgs. n. 141/2010 fino all'ultima modifica operata dal d.lgs. n. 72/2016, è stata abolita la distinzione tra intermediari finanziari iscritti in due diversi elenchi *ex artt. 106 e 107 del TUB*, con la conseguente creazione di un Albo Unico degli intermediari finanziari, *ex nuovo art. 106 post riforma*.

⁸ "Regolamento concernente la disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa", (come da ultime modifiche operate dal Provvedimento n. 58/2017), - che al Titolo II - Regole di presentazione e comportamento nei confronti della clientela, Capo I - Regole di comportamento, contempla i seguenti articoli così rubricati: Art. 46 (Limiti all'esercizio dell'attività di intermediazione); Art. 47 (Regole generali di comportamento); Art. 48 (Conflitti di interesse); Art. 49 (Informativa precontrattuale); Art. 50 (Informativa su potenziali situazioni di conflitto di interesse); Art. 51 (Modalità dell'informativa); Art. 52 (Adeguatezza dei contratti offerti); Art. 53 (Documentazione da consegnare ai contraenti).

⁹ "Regolamento recante disposizioni in materia di promozione e collocamento a distanza di contratti di assicurazione" di cui agli artt. 183 e 191, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 209/2005, CAP.

“Insurance Based Investment Products”, “Prodotti di Investimento Assicurativo” su citati.

Insieme all’iscrizione nel RUI (Sez. B o Elenco intermediari UE) dei soggetti che gestiscono “Siti Comparativi” su internet con possibilità diretta o indiretta di acquisto della copertura assicurativa.

In relazione alle principali novità introdotte dalla nuova Direttiva IDD: è opportuno citare Registro Unico Elettronico degli intermediari transfrontalieri tenuto dall’EIOPA¹⁰ (art. 3, par. 4); nuove informazioni in fase di registrazione dell’intermediario nello Stato di origine: a) identificazione delle partecipazioni superiori al 10%; b) nominativi di persone che hanno stretti legami con l’intermediario; c) informazioni sull’irrelevanza di esse nell’esercizio delle funzioni di vigilanza (art. 3, par. 4-5); cognizione e capacità dell’intermediario nelle materie indicate nell’allegato I “Requisiti minimi di conoscenza e competenza professionale” (art. 10, par. 2, comma 6); per le imprese che effettuano vendita diretta (art. 10, par. 8), formazione anche dei dipendenti che si occupano della distribuzione; come anche, individuazione di una funzione di verifica delle politiche interne e delle procedure, istituzione di registri (cognizione e capacità, formazione, onorabilità); obbligo di collocare il prodotto solo se rispetta le esigenze assicurative del cliente (*demands and needs test*); nuovi obblighi informativi precontrattuali per consentire al cliente di prendere una decisione informata; sono introdotti due distinti documenti: a) in caso di consulenza antecedente la stipula del contratto, va fornita una raccomandazione personalizzata, volta a individuare le ragioni per cui un determinato prodotto sarebbe più indicato rispetto ad altri a soddisfare le esigenze del cliente; b) per i prodotti non vita un documento informativo standardizzato di semplice lettura; obbligo di strutturare le pratiche di remunerazione degli intermediari e dei dipendenti dell’impresa in modo da evitare che il distributore sia indotto a non perseguire l’interesse del cliente; l’intermediario è anche obbligato a fornire informazioni in merito alla natura del compenso; in caso di attività transfrontaliera, rafforzamento del ruolo dello Stato ospitante rispetto alle attività illegittimamente compiute nell’ambito della distribuzione di prodotti assicurativi da un intermediario registrato in un altro Stato membro.

Infine, da evidenziare la disciplina della «Vendita abbinata» (art. 24); ampliamento delle disposizioni in materia di prodotti d’investimento assicurativi (*Insurance based investment products* - IBIP) già introdotte con la IMD 1.5,

¹⁰ L’Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali è un organismo dell’Unione europea che dal 1° gennaio 2011 ha il compito di sorvegliare il mercato assicurativo europeo.

mediante il completamento del quadro regolamentare in tre aree: a) conflitti di interesse, b) informativa precontrattuale e incentivi, c) valutazione dell'idoneità e dell'adeguatezza del prodotto (Capo VI, "Requisiti supplementari in relazione ai prodotti di investimento assicurativi", art. 26 e ss.); rafforzamento del sistema sanzionatorio; POG *Product Governance and Oversight* (art. 25).

Su tale ultimo punto, in attesa del recepimento della Direttiva, EIOPA - su richiesta della Commissione delegata dal Parlamento UE - e IVASS - secondo la procedura "*comply or explain*" ("rispetta o spiega") - si sono mosse anticipando i tempi, specificatamente in materia di controllo e governo del prodotto, il cd. "POG".

4. Eventuali criticità possono derivare dagli atti delegati riservati alla Commissione europea che ha potere di regolamentare alcuni aspetti non di secondaria importanza: in particolare alle norme sulla vigilanza e governo dei prodotti, alle disposizioni in materia di conflitto di interesse, di remunerazione e incentivi ed infine alle regole di trasparenza idoneità e adeguatezza proprio per tali prodotti assicurativi a copertura finanziari, IBIPs, su citati.

Inoltre, la preoccupazione per la futura tutela dei consumatori risiede nel rischio di proliferazione di forme di distribuzione che, sfruttando l'esenzione o l'accessorietà, abbasseranno il livello di informazione, di trasparenza e di analisi dei bisogni con la diffusione di basse coperture assicurative di poco valore economico, di scarsa o nulla copertura dei rischi che avvantaggerà economicamente il mercato assicurativo e la distribuzione alternativa senza un reale vantaggio di protezione per il consumatore.

In relazione, poi, alla remunerazione, tradizionalmente rappresentata dalle provvigioni, il testo della IDD non prevede la *disclosure* obbligatoria in riferimento alla misura di queste. Né specifici divieti sulle forme e sulle fonti di remunerazione, lasciando agli Stati membri la possibilità di pronunciarsi sull'argomento. L'obbligo di *disclosure* riguarda solamente la natura della remunerazione e il soggetto chiamato a pagare le commissioni. Gli intermediari dovranno pertanto informare i loro clienti, prima di completare la vendita dei prodotti, delle modalità di retribuzione, senza fornire il dettaglio del valore economico.¹¹

¹¹ Una parte importante del dibattito si è incentrato sulla questione delle provvigioni. La tradizionale forma di remunerazione della distribuzione assicurativa, rappresentata dalle provvigioni, è stata inizialmente messa in discussione nel corso dei negoziati, essendo da alcuni considerate come un potenziale generatore di conflitti di interessi a danno del contraente. Ne è stato chiesto, quindi, il divieto e la sostituzione con gli onorari. I sostenitori di questa tesi si sono basati sulle normative presenti in alcuni Stati membri (la Danimarca, la Finlandia, la Svezia ma anche il Regno Unito ed i Paesi Bassi stanno sperimentando, seppur in maniera diversa gli uni dagli altri, dei

Infine, in relazione alla procedura cd. "POG", ci si chiede quali sono le caratteristiche di questo nuovo procedimento, le possibilità che il *broker* sia riconosciuto "*manufacturer de facto*" e le conseguenze di questo anticipo procedurale. La IDD prevede specifiche disposizioni in materia di *Product Oversight Governance* (POG) per tutti i prodotti danni, vita e finanziari e identifica nei bisogni assicurativi dei clienti, le fondamenta del processo di gestione dei prodotti: dalla fase di ideazione a quella del collocamento. La materia è delegata alla Commissione europea che deve stilare un Regolamento che avrà un impatto di armonizzazione massima per gli Stati membri. Il regolamento sarà emanato anche sulla base dei contributi tecnici forniti dall'EIOPA alla Commissione.

Sia EIOPA che IVASS, hanno per così dire, anticipato i tempi, nel primo caso intervenendo verso le Autorità di Vigilanza nazionale dando indicazioni circa gli orientamenti da seguire in materia di governo e controllo di prodotto (POG) da parte di imprese di assicurazione e distributori di prodotti assicurativi; nel secondo caso emanando uno schema di lettera al mercato con l'obiettivo di anticipare le disposizioni sui requisiti organizzativi in materia di POG.

Tali iniziative, tuttavia, sono volte ad anticipare la Direttiva in alcune sue parti, intervenendo su una materia che è oggetto di delega alla Commissione, prima dell'esercizio della delega stessa. Ciò potrebbe determinare un effetto esattamente contrario alle finalità, in quanto introduce elementi di incertezza nel mercato assicurativo e oneri impropri e non previsti a carico degli operatori. Peraltro la disciplina POG è contenuta in una direttiva (IDD) di armonizzazione minima, mentre, le sue prescrizioni appaiono di massima armonizzazione.

Inoltre, circa la salvaguardia degli interessi dei consumatori, non risulta chiaro se le compagnie siano sottoposte a procedura POG nel caso di prodotti distribuiti attraverso intermediari esenti.¹²

In assenza di una chiara disposizione si rischia di ingenerare incertezza regolamentare ma anche una potenziale discriminazione sui livelli di tutela dei consumatori.

regolamenti che vietano le commissioni nella vendita dei prodotti assicurativi) e sulla Direttiva MIFID 2. Questo punto di vista, alla fine, non è prevalso.

¹² Si tratta della distribuzione da parte di soggetti che non svolgono professionalmente l'attività di intermediazione assicurativa e che distribuiscono coperture assicurative in abbinamento a prodotti o servizi principali con premi annui inferiori a 500 euro ovvero coperture assicurative sui viaggi.

Giuliana Tulino

Dottore di Ricerca in "Diritto pubblico, comparato e internazionale"

Curriculum Diritto Pubblico dell'Economia

Università degli Studi di Roma

"La Sapienza"

Funzionaria presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato()*

() Le opinioni sono espresse a titolo personale e non rappresentano o impegnano l'Istituzione d'appartenenza.*

Insurance Distribution Directive e MiFID II (di Ana Maria Fagetan)

ABSTRACT: *La Insurance Distribution Directive (IDD)¹, che dovrà entrare in vigore in tutti gli Stati membri entro il 1 ottobre 2018 - termine che è stato ampliato rispetto a quello inizialmente previsto del 23 febbraio 2018² - a distanza di oltre un decennio dalla direttiva vigente (n. 2008/92/CE), segnerà una grande rivoluzione per il mondo assicurativo, come già avvenuto per il mondo bancario e della consulenza finanziaria con l'introduzione della Direttiva MiFID II³.*

Fino ad oggi tutte le importanti novità che dovranno essere introdotte nel modo di operare delle compagnie assicurative ("manufacturers") e distributive ("distributors") non sono state ancora pienamente valutate dal mercato nazionale, in attesa che gli atti delegati della normativa e le ulteriori disposizioni di secondo livello (recepimento negli ordinamenti nazionali della normativa europea) forniscano maggiori chiarimenti (cfr. infra). Tuttavia, indicazioni abbastanza esaustive sui contenuti e sulle modalità di attuazione della normativa sono di fatto già state fornite dalla European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). Dopo aver pubblicato, ad aprile 2016, le linee guida relative alla Product Oversight Governance (POG)⁴, l'EIOPA ha reso noto lo scorso febbraio anche i Technical Advices⁵ che la Commissione Europea aveva richiesto. Questi consigli tecnici trattano in modo dettagliato i quattro temi di maggior impatto operativo della nuova direttiva, sulla cui base compagnie e distributori dovranno avviare in tempi ristretti un percorso di allineamento e di adeguamento molto importante sia dal punto di vista dei tempi che dei costi: il product oversight governance, i conflitti di

¹ Direttiva (UE) 2016/96 del 20 gennaio 2016 sulla distribuzione assicurativa (rifusione), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 2.2.2016.

² Art. 23, Direttiva (UE) 2016/96 del 20 gennaio 2016.

³ Direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014 relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (rifusione), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 12.6.2014.

⁴ EIOPA, *Product Oversight Governance (POG)*, pubblicati ad aprile 2016.

⁵ EIOPA, *Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive*, pubblicati nel febbraio 2017.

interesse, l'inducement e le disposizioni in materia di adeguatezza, appropriatezza e reportistica ai clienti.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. I prodotti di investimento assicurativo nella MIFID II. 3. I prodotti di investimento assicurativi nella IDD. 3.1. Conflitti di interesse. 3.2. Incentivi. 3.3. Appropriatezza e adeguatezza. 4. Conclusioni.

1. La implementazione in Italia della Direttiva 2014/65/UE, relativa ai mercati degli strumenti finanziari (c.d. "MIFID II"), e la bozza di decreto legislativo emesso dal Governo in data 9 febbraio 2018⁷ per la implementazione della Direttiva (UE) 2016/96, sulla distribuzione assicurativa *Insurance Distribution Directive* ("IDD"), fornisce lo spunto per il presente contributo di analizzare da un punto di vista comparatistico le differenze e le similitudini tra le due direttive per quanto riguarda i quattro aspetti di maggior rilievo della nuova direttiva IDD menzionati sopra.

2. In sede di complessiva revisione della disciplina riguardante i mercati finanziari – confluita nella MIFID II – il legislatore comunitario ha ravvisato la necessità di meglio disciplinare la fattispecie relativa agli *"investimenti che riguardano contratti assicurativi che vengono messi a disposizione dei consumatori come potenziali alternative agli strumenti finanziari propriamente detti o in sostituzione degli stessi"* (cfr. considerando 87 della MIFID II)⁸, sulla scorta della considerazione per cui tali investimenti sono sempre più diffusi tra la clientela al dettaglio, che quindi necessita di maggiore tutela rispetto alle potenziali distorsioni legate all'assenza di una effettiva armonizzazione del trattamento dei prodotti assicurativi e finanziari.

Al riguardo, l'art. 91 della MIFID II *"in attesa della futura normativa comunitaria sulle attività degli intermediari assicurativi e delle imprese di assicurazione"*⁹ (arrivata nel gennaio 2016 con la *Insurance Distribution*

⁷ Schema di decreto legislativo recante recepimento della Direttiva 2016/97 relativa alla distribuzione assicurativa, emanato il 9 febbraio 2018.

⁸ Vedi Considerando 87 della Direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014.

⁹ Vedi Art. 91, Direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014.

Directive 2016/96/UE) - ha introdotto nella Direttiva 2002/92/CE, in materia di intermediazione assicurativa (c.d. "IMD"), il capo III-bis, appositamente dedicato ai prodotti di investimento assicurativi.

L'intervento riformatore della MIFID II si è articolato attorno a due elementi essenziali:

1. in primo luogo, l'introduzione dell'innovativa (per la normativa comunitaria) categoria di "*prodotto di investimento assicurativo*" ("*insurance based investment product*"), definito come "*prodotto assicurativo che presenta una scadenza o un valore di riscatto e in cui tale scadenza o valore di riscatto è esposto in tutto o in parte, in modo diretto o indiretto, alle fluttuazioni del mercato*"¹⁰. Pare evidente come la definizione comunitaria di *insurance-based investment-product* sia inevitabilmente tanto ampia quanto generica, con particolare riguardo alla esposizione della scadenza o del valore di riscatto "*in tutto o in parte, in modo diretto o indiretto, alle fluttuazioni del mercato*"¹¹, e quindi soggetta ad interpretazione; a tale proposito, sarà interessante capire quali prodotti presenti sul mercato dovranno rientrare effettivamente in tale categoria, dal momento che la MIFID II non prevede inclusioni, ma soltanto esclusioni per determinati prodotti assicurativi non vita, contratti assicurativi vita con prestazioni dovute soltanto in caso di evento morte o infortunio ovvero schemi pensionistici. La nuova categoria di prodotto di investimento assicurativo pare, pertanto, segnare un importante ampliamento della definizione attualmente vigente nell'art. 83¹² del Regolamento Intermediari di "prodotto finanziario assicurativo" (che include, come detto, le polizze e le operazioni di cui ai rami vita III e V): le polizze di ramo I a gestione separata e le polizze "multi-ramo", fino ad oggi escluse in base alla disciplina italiana, potranno essere attratte nella disciplina dettata per i prodotti di investimento

¹⁰ Vedi nota 4.

¹¹ Vedi nota 4.

¹² Art. 83 del Regolamento degli Intermediari Finanziari.

assicurativi. Potrebbe venire quindi a delinarsi in maniera più distinta una contrapposizione di fatto fra polizze vita e polizze danni, che porterebbe nel prossimo futuro una perdita di rilievo, sotto il profilo classificatorio, della distinzione in “rami” delle polizze;

2. in secondo luogo, sono stati previsti, in relazione alle attività definite di distribuzione assicurativa, determinati requisiti da applicare agli intermediari assicurativi e alle imprese di assicurazione. In tal senso, la MIFID II¹³ ha introdotto in ambito assicurativo regole di condotta modellate su quelle previste per i prodotti di investimento e tese a fare sì che l'azione dei distributori fosse improntata, secondo un canone comportamentale classicamente applicato agli intermediari finanziari, a principi di onestà, imparzialità e professionalità, posti al servizio degli interessi dei clienti. In tale quadro sono stati previsti specifici oneri informativi relativi ai prodotti di investimento assicurativi e specifiche disposizioni organizzative in materia di prevenzione dei conflitti di interesse, anch'esse modellate su quelle tradizionalmente previste in materia di servizi di investimento. È stata altresì concessa la possibilità per gli Stati membri di prevedere norme di divieto di percezione di incentivi nell'ambito della distribuzione assicurativa. Tuttavia, dal momento che le norme MIFID II appena richiamate sono state abrogate, in seguito all'emanazione della IDD¹⁴ - che ha previsto una disciplina maggiormente articolata della materia, muovendo comunque dalla nuova definizione (e dalle esenzioni) di prodotto di investimento assicurativo già delineato dal legislatore comunitario della MIFID II – è opportuno richiamare gli aspetti salienti introdotti da tale Direttiva con specifico riguardo ai prodotti *insurance based*.

¹³ Vedi nota 4.

¹⁴ Vedi nota 2.

3. Come accennato, la IDD contiene un ampio numero di regole di condotta che si applicano alle attività di distribuzione assicurativa, e che riguardano, fra l'altro, i requisiti in materia di prodotti, gli obblighi di informazione e le norme di comportamento degli intermediari.

Di rilievo appare, in particolare, la previsione di regole in materia di *product governance*, analoghe nella sostanza a quelle previste dalla MIFID II, e quindi fondate sulla dialettica fra "*product manufacturer*" e "*product distributor*" nella predisposizione e nel collocamento delle polizze. Tali regole sono peraltro applicabili a tutti i tipi di prodotti assicurativi e non solo a quelli insurance based.

In forza dell'obiettivo del legislatore comunitario, espresso nel richiamato considerando 87 della MIFID¹⁵, il capitolo VI della IDD¹⁶ prevede un set di requisiti supplementari rispetto a quelli previsti in via generale per tutti i prodotti assicurativi, da applicarsi nel caso in cui l'attività di distribuzione sia effettuata (da intermediari assicurativi o da imprese di assicurazione) in relazione a prodotti *insurance based*.

In quest'ottica, verrà tendenzialmente a completarsi il processo di attrazione dei prodotti assicurativi con componente finanziaria – ivi incluse talune polizze di ramo I e "*multi-ramo*", la cui scadenza o il cui valore di riscatto "*è esposto in tutto o in parte, in modo diretto o indiretto, alle fluttuazioni del mercato*" – nell'ambito delle regole dettate per i servizi di investimento, iniziato nell'ordinamento italiano con le modifiche del 2005 al Testo Unico sulla Finanza (ma relativo, finora, ai soli prodotti di ramo vita III e V)¹⁷.

¹⁵ Vedi nota 9.

¹⁶ Vedi nota 2.

¹⁷ Testo Unico sulla Finanza.

3.1. Ai sensi dell'art. 27 della IDD, gli intermediari assicurativi e le imprese di assicurazione che distribuiscono prodotti di investimento assicurativi devono mantenere e applicare disposizioni organizzative e amministrative efficaci (sulla base del principio di proporzionalità, da declinarsi in base all'attività svolta, al tipo di prodotto venduto e alla rete distributiva adottata), al fine di adottare tutte le misure ragionevoli volte ad evitare che i conflitti di interesse dell'impresa - come definiti ai sensi dell'art. 28¹⁸ della IDD - incidano in modo negativo sugli interessi dei clienti.

Secondo un modello già utilizzato in ambito MIFID¹⁹, la IDD prevede, quindi, che quando le disposizioni organizzative o amministrative adottate dall'intermediario assicurativo o dall'impresa di assicurazione per gestire i conflitti di interesse non siano sufficienti per assicurare, con ragionevole certezza, che sia evitato il rischio di nuocere agli interessi del cliente, l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione debba informare chiaramente il cliente – mediante *disclosure* - in tempo utile prima della conclusione di un contratto di assicurazione, della natura generale o delle fonti di tali conflitti di interesse.

In tal senso, deve però notarsi che tale modello sembra più simile al regime MIFID I e differisce, invece, da quello adottato in ambito MIFID II, che prevede alcune peculiari novità rispetto al regime previgente:

- l'intermediario non può limitarsi a identificare e gestire i conflitti ma deve adoperarsi al fine di prevenire gli stessi;
- la disclosure è una misura obbligatoria quando le disposizioni adottate, ancorché potenzialmente idonee a gestire i conflitti di interesse, non riescano ad impedire che gli stessi ledano gli interessi della clientela.

Nel regime MIFID II²⁰, quindi, l'opzione organizzativa destinata a prevenire i conflitti di interessi appare primaria, mentre la gestione (senza

¹⁸ Vedi nota 2.

¹⁹ Vedi nota 7.

²⁰ Vedi nota 4

eliminazione) dei medesimi conflitti non pare in grado di "assicurare, con ragionevole certezza, che il rischio di nuocere agli interessi dei clienti sia evitato" e, quindi, non vale ad esonerare dagli obblighi di *disclosure*. Diversamente, in ambito IDD, non è richiesto - a livello di normativa comunitaria - che la *disclosure* avvenga in caso di mancato impedimento del conflitto, ma solo in caso di inefficacia delle misure di gestione.

Nondimeno, nel "Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive" dell'EIOPA²¹, nel descrivere i requisiti della policy in tema di conflitti di interesse, afferma che la stessa debba indicare le misure volte a gestire e impedire ("*manage and prevent*") i conflitti e che la *disclosure*, quale misura di ultima istanza, sia necessaria ogniqualvolta le misure non siano idonee a gestire o, appunto, impedire il pregiudizio ai clienti. Con ciò la diversità di impostazione fra MIFID II e IDD sembrerebbe venire a mitigarsi.

Si segnala inoltre che, analogamente a quanto avviene in ambito MIFID II, è previsto che la comunicazione da effettuarsi ai clienti in relazione ai conflitti debba rivestire un certo grado di dettaglio ed essere comunque idonea a consentire ai clienti stessi di prendere una decisione avvertita sul servizio nel cui contesto sorge il conflitto d'interesse.

Occorrerà, su tale aspetto, che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi valutino le proprie policy in materia di conflitti di interesse, al fine di garantire che le stesse prevedano misure di identificazione, prevenzione e *disclosure* coerenti per il caso in cui l'attività distributiva si riferisca a prodotti di investimento finanziari ovvero prodotti di investimento assicurativi, in tal modo assicurando una gestione coerente e, in un certo senso, unitaria delle varie fattispecie di conflitti, e ciò sempre al fine di "assicurare, con ragionevole certezza".

²¹ Vedi nota 5.

Per evitare oneri amministrativi inutili, assicurando al contempo un adeguato livello di tutela dei consumatori, le misure organizzative e le procedure per gestire i conflitti di interesse dovrebbero essere adattate con attenzione alla dimensione e alle attività dell'intermediario assicurativo o dell'impresa di assicurazione e del gruppo a cui questi appartengano, nonché al rischio di nuocere agli interessi del cliente.

Dovrebbe essere redatta una lista non esaustiva delle possibili misure e procedure, al fine di fornire un orientamento agli intermediari assicurativi e alle imprese di assicurazione per quanto riguarda le misure e le procedure che dovrebbero essere normalmente prese in considerazione per gestire i conflitti di interesse. A causa della varietà di modelli di business, le misure e le procedure proposte potrebbero non essere pertinenti per tutti gli intermediari assicurativi e le imprese di assicurazione. In particolare, potrebbero non essere adeguate per gli intermediari assicurativi di piccole dimensioni e il loro ridotto ambito operativo.

3.2. La materia degli incentivi è quella in cui la IDD pare divergere in maniera più marcata dalle corrispondenti norme previste dalla MIFID II.

La IDD si preoccupa dei possibili effetti negativi di «*qualsiasi onorario, commissione o beneficio non monetario connesso alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi percepito o pagato da un qualsiasi soggetto, diverso dal cliente (o da una persona che agisce per conto del cliente)*» - i c.d. *inducements* - sulla qualità del servizio al cliente. Gli *inducement* riguardano i pagamenti effettuati/ricevuti da terzi, non i pagamenti «interni», come i compensi corrisposti ai dipendenti o dai clienti (a differenza di quanto previsto dall'art. 17(3) IDD)²².

A tal fine, il distributore di prodotti assicurativi dovrebbe elaborare, adottare e riesaminare regolarmente le politiche e le procedure relative ai

²² Art. 17(3), Direttiva 2016/65/UE.

conflitti di interessi al fine di evitare ogni ripercussione negativa sulla qualità del pertinente servizio al cliente e garantire che quest'ultimo sia adeguatamente informato in merito agli onorari, alle commissioni o ai benefici (Considerando 57 della IDD)²³.

Nell'ambito della distribuzione di prodotti di investimento assicurativi la IDD prevede all'Art. 29(2)²⁴ che gli intermediari o le imprese possono ricevere *inducements* purché tali incentivi: non abbiano alcuna «ripercussione negativa» sulla qualità del pertinente servizio al cliente; e non pregiudichino il rispetto da parte dell'intermediario o dell'impresa dell'obbligo di agire in modo onesto, equo e professionale nel migliore interesse del cliente.

La IDD prevede un criterio negativo - la mancanza di una «ripercussione negativa» - a differenza della MIFID II, che prevede un requisito positivo, lo scopo di accrescere la qualità del servizio.

I due regimi si caratterizzano da una differenza sostanziale: nella IDD viene richiesto il rispetto di due requisiti "negativi" (ovvero l'assenza di ripercussioni negative sulla qualità del servizio, e l'assenza di ripercussioni sul dovere di agire nel miglior interesse del cliente), mentre, nell'ambito MIFID è richiesto anche un requisito positivo (ovvero l'accrescimento della qualità del servizio).

La diversità di impostazione non sembra peraltro superata nel *Technical Advice*, per quanto nello stesso si affermi la necessità di garantire un *level playing field* tra diversi settori finanziari anche in materia di incentivi. Al riguardo è sufficiente una rapida comparazione fra la lista – non esaustiva – di circostanze che ai sensi del *Technical Advice* determinano un decremento della qualità, con la lista di condizioni che ai sensi dell'art. 11 della bozza di Direttiva Delegata integrativa della MIFID II determinano un incremento della qualità del servizio, per comprendere la diversità dei canoni di valutazione della legittimità degli *inducements* nei due diversi ambiti.

²³ Vedi nota 2.

²⁴ Art. 29(2), Direttiva 2016/65/UE.

Sebbene sia auspicabile un chiarimento delle Autorità nazionali, finalizzato a *“livellare il campo di gioco”* del mondo finanziario ed assicurativo (facendo leva, ad esempio, sul dovere di agire comunque nel miglior interesse del cliente), è perlomeno dubbio che si possa azzerare la differenza di impostazione tra i due regimi. Si pensi alla rilevanza di tale aspetto nell’ambito di gruppi polifunzionali - nei quali coesistono regole MIFID II e IDD - che, in presenza di regole diverse sugli incentivi nella promozione di prodotti finanziari e prodotti di investimento assicurativi, avrebbero una possibilità di arbitraggio normativo.

3.3. In tema di valutazione della “idoneità” e dell’adeguatezza dei prodotti di investimento assicurativi, l’art. 30 della IDD²⁵ prevede un apposito test, fatto però salvo l’obbligo - gravante sul distributore ai sensi dell’art. 20 - di valutare comunque le “richieste ed esigenze” dei clienti in relazione a tutti i prodotti assicurativi.

Tuttavia, non può non notarsi – anche in questo ambito – il già evidenziato intento del legislatore comunitario di avvicinare alla disciplina MIFID II il contenuto delle norme IDD in materia, declinate a seconda che l’intermediario assicurativo o l’impresa di assicurazione presti, o meno, consulenza con riferimento ai prodotti di investimento assicurativi.

Nel primo caso è, infatti, previsto che l’impresa debba ottenere dal cliente determinate informazioni riguardanti, in particolare:

- le conoscenze ed esperienze del cliente nell’ambito di investimento rilevante per il tipo specifico di prodotto o servizio,
- la sua situazione finanziaria, tra cui la sua capacità di sostenere perdite, e
- i suoi obiettivi di investimento, inclusa la sua tolleranza al rischio, al fine di consigliare i prodotti di investimento assicurativi che siano

²⁵ Vedi nota 2.

adatti a lui e, in particolare, siano adeguati alla sua tolleranza al rischio e alla sua capacità di sostenere perdite.

In relazione, invece, al secondo caso, è previsto che si richieda al cliente di fornire informazioni in merito alle proprie conoscenze ed esperienze in materia di investimenti riguardo al tipo specifico di prodotto o servizio proposto o chiesto, al fine di stabilire se il servizio o il prodotto assicurativo in questione sia "adatto" a lui.

Di qui, la sostanziale coincidenza dell'art. 30(1) della IDD con l'art. 25(2) della MIFID II e dell'art. 30(2) della IDD con l'art. 25(3) della MIFID II, rispettivamente per la valutazione dell'adeguatezza e dell'appropriatezza.

In considerazione di ciò ed anche di quanto la stessa EIOPA ha rilevato nel citato *Technical Advice*, sarà sfidante per gli intermediari che distribuiscano (anche) prodotti di investimento assicurativo di ramo I con componente finanziaria e "multi-ramo", elaborare questionari di profilatura della clientela che tengano conto, da un lato, delle richieste ed esigenze assicurative del cliente e, dall'altro lato (per la componente finanziaria), delle informazioni sul profilo di investimento del cliente.

4. Nel presente contributo l'autore analizza da un punto di vista comparatistico le due direttive MiFID II e la IDD, limitandosi solo a quattro aspetti tecnici molto importanti e precisamente: il *product oversight governance*, i conflitti di interesse, l'*inducement* e le disposizioni in materia di adeguatezza, appropriatezza e reportistica ai clienti. Dall'analisi svolta si può notare come mentre per alcuni di loro c'è una quasi sopra-posizione tra le due direttive, altri sono stati completamente novellati nella nuova direttiva IDD rispetto alla disciplina prevista dalla MiFID II, venendo a crearsi così un'autonomia tra il settore finanziario e quello assicurativo.

Nel futuro, gli studiosi del settore che analizzeranno la trasposizione della direttiva IDD nella legge nazionale italiana, dovranno verificarne gli impatti sul

settore assicurativo e dovranno valutare se la trasposizione sia avvenuta in modo uniforme nei paesi membri onde garantire un adeguato *level playing field*.

Ana Maria Fagetan

PhD conseguito presso la Queen Mary University of London

Distribuzione assicurativa nel mercato unico tra vigilanza cross-border e nuove tecniche di tutela degli assicurati *(di Giuseppe Sciascia)*

ABSTRACT: *The Insurance Distribution Directive (IDD) lays down a new harmonized framework for the setting-up, advice on and marketing of insurance products, which updates the pre-existing rules in the effort to strengthen market integration and enhance consumer protection. The Article examines two aspects of the new regulatory framework: on the one hand, it highlights the new provisions aimed at smoothing the relationship among home and host authorities in the area of cross-border intermediation, underlining the enhancement of host authorities' powers; on the other hand, it addresses innovations in the legislative techniques aimed at strengthening consumer protection in the insurance sector, stressing the convergence of the former with recent developments in the banking sector.*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'interazione *home-host*. 3. I nuovi paradigmi per la protezione degli assicurati. 4. Conclusioni.

1. Se rapportata all'impatto per le attività bancarie e finanziarie in senso stretto, l'ondata regolatoria seguita alla crisi del biennio 2007-2008 ha lambito in misura più marginale il settore dell'intermediazione assicurativa.

A livello globale, le imprese assicurative di maggiori dimensioni sono state coinvolte nel processo di rafforzamento dei requisiti regolatori prudenziali che hanno interessato tutti gli intermediari di importanza sistemica sulla base dell'indirizzo di *policy* «*ending too-big-to-fail*». Nell'ordinamento statunitense, dove pure il dissesto di uno dei maggiori operatori (AIG) ha dato origine a un intervento di *bailout* coordinato dalla FED per un valore complessivo di oltre

182 miliardi di dollari¹, il legislatore ha sostanzialmente lasciato immutato il regime di *licensing* e supervisione statale preesistente, limitandosi all'istituzione di un *office* federale con blandi poteri di indirizzo e coordinamento².

In ambito europeo, per contro, gli interventi regolatori - più tardivi rispetto ad aree che hanno sollecitato urgenti e articolate risposte, ma non meno incisivi - sono andati in due direzioni: per un verso, una sostanziale esigenza di simmetria istituzionale ha determinato il varo di un'agenzia per la regolazione del settore assicurativo e dei prodotti di risparmio pensionistici (EIOPA)³, che è andata ad affiancare l'European Banking Authority e l'European Securities Market Authority nel riordino istituzionale dell'architettura amministrativa delle *authorities* finanziarie; per altro verso, il legislatore ha rimesso mani alla disciplina sull'intermediazione assicurativa dei primi anni Duemila⁴, provvedendo a una profonda riscrittura delle regole di settore in

¹ NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE UNITED STATES, *Final Report*, Washington D.C., 2011, p. 350.

² Si veda il Titolo V del Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

³ Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che l'istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione.

⁴ Il riferimento è alla Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 dicembre 2002 sulla intermediazione assicurativa. Tra i principali provvedimenti in materia assicurativa adottati dal legislatore europeo anteriormente alla crisi finanziaria si segnalano la Direttiva 77/92/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, concernente misure destinate a facilitare l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività di agente e di mediatore di assicurazioni (ex gruppo 630 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività; la Direttiva 98/78/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 1998 relativa alla vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo, la Direttiva 2001/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, in materia di risanamento e liquidazione delle imprese di assicurazione; la Direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario. In argomento si vedano, tra i molti, MARANO, *Il mercato unico della intermediazione assicurativa: aspirazioni europee ed illusioni nazionali*, in Banca borsa titoli di credito, 2008, p. 175; GUCCIONE, *Le assicurazioni*, in GALANTI, D'AMBROSIO, GUCCIONE, *Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa. Dall'unità d'Italia al 2011*, Venezia, Marsilio, 2012; MIGLIONICO, *Insurance Companies*, in SICLARI (ed.), *Italian Banking and Financial Law, Vol. II: Supervisory Authorities and Supervision*, London, Palgrave Macmillan, Studies in Banking and Financial Institutions, 2015, p. 81; MARIANI, *Evoluzione e nuovo assetto del sistema di regolazione e vigilanza del mercato assicurativo in Italia tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2017, p. 365.

esito a un'elaborazione durata quasi due lustri⁵, culminata nell'emanazione della Direttiva 2016/97 (c.d. IDD)⁶.

Quest'ultima, affiancando le regole in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e riassicurazione stabilite dalla c.d. *Solvency II*⁷, compendia le norme che disciplinano - nel mercato unico - il rapporto tra imprese e intermediari, da un lato, e clienti assicurati, dall'altro, e promette di mutare il sistema della distribuzione assicurativa e riassicurativa a beneficio dell'integrazione economica e dell'innalzamento del livello di protezione dei consumatori in tutte le fasi del rapporto.

Su tale recente intervento di riforma si sofferma il presente scritto, che ne analizza due aspetti principali: le novità nel riparto di attribuzioni tra autorità *home* e *host* nel controllo dell'intermediazione *cross-border*; gli emergenti orientamenti regolatori per la protezione degli assicurati. A ciascuno dei due ambiti citati sono rispettivamente dedicati i paragrafi che seguono, le cui considerazioni sono compendiate nelle conclusioni.

2. In ambito assicurativo, è nota la distinzione tra imprese e intermediari assicurativi. Mentre le prime assumono i rischi traslati mediante il contratto di assicurazione, i secondi operano quali distributori dei prodotti e possono ricadere in categorie soggettive molto diverse: sulla base delle disposizioni della direttiva in esame, queste ricomprendono, oltre alle stesse imprese di assicurazione⁸, «*agenti, mediatori e operatori di "bancassicurazione", agenzie*

⁵ In argomento, COLOMBO, LANZA, *Il processo di revisione della Direttiva europea sull'intermediazione assicurativa*, in *Diritto Bancario*, marzo 2013.

⁶ Per esteso, Direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016 sulla distribuzione assicurativa (rifusione della già citata Direttiva 2002/92/Ce).

⁷ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II).

⁸ L'inclusione delle imprese di assicurazione nell'ambito di applicazione della IDD costituisce una novità importante della nuova disciplina, in quanto ricomprende anche quelle imprese che operino secondo un modello di vendita diretta, ovvero senza alcun intervento di intermediari assicurativi. In tal senso, v. anche COLOMBO, LANZA, *Il processo di revisione*, cit., p. 3.

*di viaggio e autonoleggi»*⁹, tutti accomunati dallo svolgimento di una medesima attività oggettivamente definita¹⁰.

Obiettivo ultimo della IDD è quello di garantire un livello di protezione omogeneo ai consumatori a prescindere dalle differenze esistenti tra i canali di distribuzione specie con riguardo alle modalità di comunicazione delle informazioni, riducendo - pertanto - le disparità esistenti tra, e generate da, le diverse misure nazionali applicabili¹¹. Le tecniche alle quali l'IDD ricorre per perseguire tale obiettivo in un mercato del quale si auspica una crescente integrazione transfrontaliera sono molteplici.

In linea generale, la nuova disciplina ribadisce l'obbligo di registrazione presso l'autorità dello Stato membro d'origine tramite una procedura *online* per tutti gli intermediari, prevedendo l'accesso a uno sportello unico nel caso di più registri. La direttiva attribuisce inoltre all'EIOPA il compito di istituire, rendere pubblico e aggiornare periodicamente un registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi che abbiano notificato l'intenzione di svolgere l'attività di intermediazione su base transfrontaliera; le informazioni necessarie ad alimentare tale *database* sono trasmesse dalle autorità degli Stati membri, così generandosi una correlazione diretta tra livello europeo e nazionale, e un primo accentramento - ancorché semplificato - della funzione di "tenuta" di un albo unico europeo. Al fine di procedere alla registrazione, le autorità nazionali devono ottenere una serie di informazioni minime da parte dell'impresa richiedente, tra cui i nominativi degli azionisti e soci che detengano una partecipazione superiore al 10% del capitale sociale e delle persone che abbiano «*stretti legami con l'intermediario*», e informazioni atte ad assicurare

⁹ Si veda il Considerando (5) della IDD.

¹⁰ In ciò, la IDD conferma l'impostazione della precedente Direttiva 2002/92/CE a suo tempo puntualmente evidenziata da MARANO, *Il mercato unico*, cit., p. 178: «*la Direttiva 2002/92/CE persegue una siffatta armonizzazione non più mediante l'imposizione di regole concernenti le singole categorie di intermediari, ma attraverso la disciplina della loro attività. In tal modo, si inverte la prospettiva assunta nella Direttiva 77/92/CEE. Prima, l'individuazione delle diverse figure d'intermediari era il presupposto per l'attribuzione di una determinata attività a ciascuna di esse; adesso, la Direttiva 2002/92/CE armonizza l'attività di intermediazione assicurativa che è definita a prescindere da coloro che la svolgono, così "degradando" gli intermediari a semplici esercenti l'attività in questione, per intero o in parte, a titolo principale o accessorio rispetto ad altre attività*».

¹¹ Si vedano i Considerando (6)-(10) della IDD.

che tali partecipazioni e legami non impediscano «l'esercizio efficace delle funzioni di vigilanza da parte dell'autorità competente»¹².

Nondimeno, la direttiva in esame innova lo schema informativo sostanziale e procedurale che connota la triangolazione intermediario-autorità *home*-autorità *host* nelle ipotesi nelle quali il primo intenda esercitare la propria attività in regime di libera prestazione dei servizi (LPS) o tramite esercizio della libertà di stabilimento (*freedom of establishment* FOE) sul territorio di uno Stato membro diverso da quello d'origine.

Nel caso delle LPS, l'IDD dettaglia le informazioni minime che l'intermediario deve fornire all'autorità *home*, quali, tra le altre, la categoria di appartenenza, il nome delle imprese rappresentate, nonché i pertinenti rami assicurativi di attività¹³. Tali informazioni sono quindi trasmesse dall'autorità *home* all'autorità *host*, che - diversamente da quanto previsto in precedenza - deve notificare l'avvenuta ricezione di tali informazioni. Da tale momento scatta l'obbligo per l'autorità *home* di informare l'intermediario richiedente dell'avvenuta notifica della ricezione, e, con disposizione anch'essa innovativa rispetto alla disciplina previgente, di indicare le informazioni relative alle norme di interesse generale applicabili nell'ordinamento *host* allo svolgimento della pianificata attività di distribuzione¹⁴.

Il meccanismo descritto, correlato all'obbligo di adeguata pubblicazione delle disposizioni giuridiche nazionali di tutela dell'interesse generale previste dall'articolo 11 della IDD, mira a rendere più chiaro e trasparente il processo di individuazione dei limiti allo svolgimento dell'attività su base transfrontaliera da parte degli intermediari che tuttora persistono alla luce di un'impostazione normativa fondata sull'armonizzazione minima, in coerenza con risalenti principi al riguardo dettati dalla Corte di Giustizia¹⁵. In ciò, un ruolo importante

¹² Articolo 3(6)(c) della IDD.

¹³ Articolo 4(1) della IDD.

¹⁴ Articolo 11(1) della IDD.

¹⁵ Il riferimento è alla nota sentenza del 4 dicembre 1986, causa C-205/1984, Commissione c. Repubblica Federale di Germania, con la quale la Corte ha affermato in via generale che «la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitano la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello

sarà attribuito all'EIOPA: l'autorità, infatti, raccoglierà nel proprio sito le informazioni pubblicate dalle autorità nazionali in relazione alle predette norme di interesse generale, aggiornate da un apposito "referente unico"¹⁶.

Il meccanismo descritto opera in maniera non dissimile anche nel caso nel quale l'intermediario intenda operare su base transfrontaliera mediante FOE, ovvero attraverso la costituzione di una succursale o di una presenza permanente nel territorio di un altro Stato membro. In tale ipotesi, l'articolo 6 della IDD prevede la trasmissione all'autorità *home* di informazioni aggiuntive rispetto alla LPS, anch'esse non indicate espressamente nella precedente direttiva 2002/92, quali «l'indirizzo nello Stato membro ospitante presso il quale possono essere richiesti documenti» e i nominativi delle persone responsabili della gestione della succursale o dello stabilimento permanente¹⁷. Il concreto avvio dell'operatività segue alla trasmissione all'intermediario, da parte dell'autorità *home*, delle informazioni relative alle disposizioni giuridiche di interesse generale al cui rispetto l'autorità *host* intende subordinare l'attività dell'impresa richiedente¹⁸.

Sotto il profilo dell'attività di *enforcement*, gli articoli 8 e 9 della IDD disciplinano i poteri che le autorità *host* possono esercitare nelle ipotesi in cui intermediari operanti sul loro territorio violino rispettivamente *i*) le disposizioni del proprio diritto interno di recepimento dei Capi V e VI della medesima direttiva inerenti la «*conduct of business*», e *ii*) le disposizioni nazionali adottate per motivi di interesse generale.

Nel primo caso, l'autorità *host* è tenuta a informare l'autorità *home* delle violazioni rilevate; quest'ultima è chiamata quindi ad adottare «*misure adeguate per porre rimedio alla situazione*», informando di ciò l'autorità *host*;

Stato membro in cui è stabilito» (§ 28), e che le esigenze di tutela dei contraenti e degli assicurati giustificano l'imposizione di specifici requisiti da parte degli Stati membri, purché questi «non vadano oltre quanto è necessario per garantire la tutela dei contraenti dell'assicurazione e degli assicurati» (§ 41). Per un'approfondita disamina, FALCONI, I contratti di assicurazione transfrontaliera tra esigenze di tutela dell'assicurato e regolamentazione del mercato interno, in Diritto del Commercio Internazionale, 2016, p. 417.

¹⁶ Articolo 11(3) e (4) della IDD.

¹⁷ Articolo 6(1), specialmente lett. e) ed f), IDD.

¹⁸ Articolo 6(2). Si noti che nel caso in cui l'autorità *home* non riceva dall'autorità *host* entro un mese dalla propria notifica indicazioni in merito alle disposizioni di interesse generale richiamate nel testo, l'intermediario può stabilire la succursale e iniziare la propria attività.

laddove tali misure risultino insufficienti e l'intermediario in questione perseveri nel tenere condotte deleterie «*per gli interessi generali dei consumatori dello Stato membro ospitante o per il buon funzionamento dei mercati assicurativi e riassicurativi*», l'autorità *host* può adottare da sè misure atte a impedire tali irregolarità, giungendo - come *extrema ratio* - a vietare la prosecuzione dell'attività da parte dell'intermediario sul proprio territorio¹⁹. Peraltro, operando un rinvio al potere di assistenza dell'EIOPA previsto dall'articolo 19 del rispettivo Regolamento istitutivo, la direttiva prefigura il sorgere di potenziali conflitti tra autorità *home* e *host* in relazione alle predette misure, ipotizzando quindi un'espansione del ruolo semi-arbitrale dell'autorità europea.

Quanto all'ipotesi di violazione delle norme adottate per motivi di interesse generale, la direttiva IDD si limita a fare salvo il potere, per le autorità *host*, di adottare, laddove strettamente necessario, misure atte a sanzionare le irregolarità commesse sul proprio territorio, che possono anche consistere in un divieto di prosecuzione dell'attività²⁰. Al riguardo, appare particolarmente significativa la *anti-evasion clause* prevista dall'articolo 9(2), che codifica la possibilità per un'autorità *host* di adottare misure atte a impedire che un intermediario con sede in un altro Stato membro sfrutti LPS e FOE per operare in misura totale o prevalente all'interno del territorio *host* al solo fine di sfuggire all'assoggettamento delle previsioni normative interne. In pratica, la norma contribuisce a dirimere il conflitto tra ordinamenti "importatori" e ordinamenti "esportatori" di operatori transnazionali, riconoscendo alle autorità di vigilanza dei primi il potere di adottare nei confronti di questi, anche in via d'urgenza, «*tutte le misure adeguate necessarie per tutelare i diritti dei consumatori*»²¹.

3. La direttiva in commento innova le tecniche di protezione degli assicurati nell'ambito in esame, introducendo una serie di requisiti che

¹⁹ Articolo 8(3) della IDD.

²⁰ Articolo 9(1) della IDD.

²¹ La problematica discussa nel testo richiama alla mente il conflitto che ha recentemente interessato le autorità di vigilanza italiana e rumena nel caso *Onix Asigurări*, ancorché riferito al tema della sussistenza o meno dei requisiti di onorabilità previsti per l'accesso al mercato delle imprese assicurative. Si veda, Corte di Giustizia, sentenza 27 aprile 2017, nella causa C-559/15.

ravvicinano le previsioni in materia a talune delle cautele previste nel settore bancario. Al riguardo, due innovazioni appaiono particolarmente significative, in quanto indicative della natura sempre più trasversale delle forme di protezione nel contesto europeo: da un lato, la prefigurata predisposizione di documenti informativi per i clienti assicurati contenenti un insieme minimo di informazioni standardizzate, cui si aggiungono nuovi indirizzi in materia di remunerazione della rete distributiva; dall'altro, le previsioni in materia di «*governo e controllo del prodotto*».

Sotto il primo versante, gli articoli 18-24 della direttiva in commento - ricalcando il linguaggio delle recenti disposizioni di armonizzazione in materia di credito immobiliare a consumatori²², a loro volta non distanti dalla disciplina in materia di credito a consumatori - impongono agli intermediari assicurativi di fornire ai clienti, in tempo utile prima della conclusione del contratto, una serie di informazioni attinenti, tra l'altro, alla propria, identità, indirizzo e *status* giuridico, alle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie previste dall'articolo 15, e all'esistenza di possibili "indicatori" circa la sussistenza di conflitti di interesse nella prospettazione della conclusione di un determinato contratto²³.

Con particolare riguardo ai prodotti assicurativi afferenti ai rami c.d. «non vita»²⁴, inoltre, la IDD impone la predisposizione di un documento informativo standardizzato denominato «Documento informativo relativo al prodotto assicurativo» e contenente un insieme di informazioni relative, tra l'altro, al tipo di assicurazione, ai principali rischi assicurati ed esclusi, alle modalità e alla durata degli obblighi di pagamento dei premi, agli obblighi previsti all'inizio e nel corso dell'esecuzione del contratto, e alle modalità di scioglimento del contratto. Conformemente all'approccio regolatorio post-de Larosière, la norma rimanda a un successivo regolamento delegato della Commissione, da adottarsi a seguito della presentazione da parte dell'EIOPA di

²² Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010.

²³ Tali indicatori sono previsti, segnatamente, dall'articolo 19 della direttiva.

²⁴ Cfr. Allegato I della Direttiva c.d. Solvency II, citata *supra*.

un progetto di norme tecniche di attuazione, la definizione del formato standardizzato di tale documento²⁵.

Il secondo elemento innovativo è rappresentato, come detto, dall'imposizione alle imprese assicurative di un processo per l'adozione, gestione e controllo per l'approvazione di ciascun prodotto assicurativo e di ogni modifica significativa di un prodotto assicurativo esistente che deve precedere la commercializzazione e distribuzione ai clienti. Tale processo, proporzionato e adeguato alla natura del prodotto assicurativo, deve garantire un'analisi dei rischi specificamente attinenti al mercato di riferimento, la coerenza tra le caratteristiche di quest'ultimo e le strategie di distribuzione, e l'adozione di misure atte ad assicurare che il prodotto sia distribuito nel mercato di riferimento così individuato. L'accento regolatorio verso il governo e monitoraggio dei prodotti, coerente con quanto già emerso in ambito bancario²⁶, segnala la crescente attenzione del regolatore europeo verso i profili organizzativi dell'attività di impresa, primo presidio atto ad assicurare - nel continuo - protezione alle parti deboli dei rapporti negoziali.

4. Il presente scritto ha inteso brevemente rassegnare alcuni degli aspetti qualificanti della recente direttiva europea in materia di distribuzione assicurativa, che sottolineano l'intenzione del legislatore europeo di favorire una maggiore integrazione del mercato dei prodotti assicurativi garantendo, al contempo, un adeguato livello di protezione per gli assicurati. Per un verso si è evidenziata la chiarificazione dei meccanismi di interazione tra autorità *home* e *host* a fronte delle problematiche poste dall'attività transfrontaliera degli operatori, e, in particolare, il rafforzamento delle prerogative "difensive" degli Stati membri in quelle fattispecie nelle quali l'utilizzo di LPS e FOE risulti

²⁵ Articolo 20 della IDD. Nel febbraio 2017 l'EIOPA ha pubblicato il progetto di ITS, consultabili in eiopa.europa.eu/Publications/Technical%20Standards/Draft%20Implementing%20Technical%20Standards%20on%20the%20Insurance%20Product%20Information%20Document.pdf; gli esiti della consultazione con le autorità nazionali e dei *consumer test* possono essere consultati all'indirizzo:

eiopa.europa.eu/Publications/Reports/IDD%20Final%20Report%20on%20draft%20ITS%20on%20IPIID.pdf.

²⁶ Si vedano, al riguardo, le linee guida dell'Eba in materia di *product oversight and governance* per i prodotti bancari *retail*, in www.eba.europa.eu/documents/10180/1141044/EBA-GL-2015-18+Guidelines+on+product+oversight+and+governance.pdf.

strumentale ad aggirare i requisiti stabiliti da taluni ordinamenti "importatori" creando inaccettabili vantaggi competitivi.

Al contempo, l'analisi ha voluto mettere in luce il ravvicinamento delle tecniche regolatorie impiegate dal legislatore europeo per assicurare un uniforme livello di protezione degli assicurati. Tra queste spiccano l'imposizione di obblighi in materia di governo e monitoraggio dei prodotti, e la previsione di meccanismi informativi connotati da elevata standardizzazione, entrambi sperimentati per la commercializzazione, entro il mercato unico, di molteplici prodotti bancari destinati al pubblico.

Giuseppe Sciascia

*Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

La distribuzione assicurativa dei prodotti di investimento assicurativi delineata dalla direttiva IDD (di Alberta De Fusco)

ABSTRACT: *This contribution aims to illustrate schematically the main innovations introduced by the IDD Directive on the additional requirements established for the insurance distribution of Insurance Based Investment Products and their transposition into the Italian legal Order.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli Insurance Based Investment Products e i requisiti supplementari previsti dalla Direttiva (UE) 2016/97. – 3. Cenni sui contenuti dello schema di Decreto Legislativo di attuazione della Direttiva IDD riguardanti i prodotti d'investimento assicurativi e conclusioni.

1. La Direttiva (UE) 2016/97 sulla distribuzione assicurativa (c.d. "Direttiva IDD" o "Insurance Distribution Directive"), è stata adottata il 20 gennaio 2016 dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea ed opera la rifusione e l'abrogazione¹ della Direttiva 2002/92/CE sulla intermediazione assicurativa (c.d. "Direttiva IMD" o "Insurance Mediation Directive"). La Direttiva IDD, come precisato nei considerando nn. 2 e 3, mira a realizzare un'armonizzazione minima tra le legislazioni nazionali in materia di distribuzione assicurativa e riassicurativa e non impedisce, pertanto, agli Stati

¹ Ai sensi dell'art. 42 la Direttiva IDD avrebbe dovuto essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 23 febbraio 2018, ma con atto del 20 dicembre 2017 la Commissione europea ha proposto l'emendamento del citato art. 42, differendone la data di applicazione e conseguentemente di abrogazione della Direttiva IMD al 1 ottobre 2018, fermo l'obbligo degli Stati membri di adottare e pubblicare le disposizioni legislative e regolamentari necessarie per conformarsi alla stessa entro il 23 febbraio 2018. Coerentemente, con atto in pari data, la Commissione europea ha proposto il differimento al 1 ottobre 2018 dell'applicazione dei Regolamenti Delegati della Commissione europea n. 2017/2358 e n. 2017/2359 del 21 settembre 2017. A gennaio 2018, in una lettera indirizzata al Coreper II (Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri UE), la Commissione degli affari economici e monetari del Parlamento UE, ha suggerito di rinviare anche il termine di recepimento al fine di consentire agli Stati la trasposizione dei testi entro il 1 luglio 2018. Il Consiglio europeo ha ora accolto tale proposta e formalizzato l'accordo sulla proroga delle scadenze, sia per il recepimento che per l'applicazione.

membri di mantenere o adottare disposizioni più rigorose per tutelare i consumatori, a condizione che tali disposizioni siano coerenti con il diritto dell'Unione².

La nuova Direttiva, pertanto, opera una rifusione legislativa, raggruppando, integrando ed armonizzando tutte le precedenti norme vigenti in materia e disciplinando, in modo più esteso rispetto al passato, l'attività di distribuzione assicurativa, mediante l'istituzione di sistemi più efficienti e semplificati sia di gestione dei registri sia di vigilanza sulle imprese e sugli intermediari che offrono prodotti assicurativi.

Il cambiamento della denominazione da Direttiva sulla "intermediazione assicurativa" a Direttiva sulla "distribuzione assicurativa"³ è legato all'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina, che amplia la categoria dei soggetti già destinatari della Direttiva 2002/92/CE, riguardando non solo gli intermediari assicurativi ma, in base al considerando n. 11, tutti coloro che a vario titolo distribuiscono prodotti assicurativi e riassicurativi, che i considerando nn. 5 e 8 indicano espressamente essere gli agenti, i mediatori, gli operatori di "bancassicurazione"⁴, le imprese di assicurazione, le agenzie di viaggio e gli autonoleggi, a meno che non soddisfino le condizioni di esenzione, nonché i soggetti, di cui al considerando n. 12, che gestiscono siti internet di comparazione quando questi consentano all'acquirente di stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione, con la finalità di garantire, da un lato, uniformità di tutela dei consumatori indipendentemente dal soggetto che propone l'acquisto e, dall'altro, parità di trattamento tra gli operatori, limitando possibili effetti distorsivi della concorrenza, secondo quanto descritto nei considerando nn. 5 e 6 della Direttiva IDD⁵. E', quindi, in

² Per approfondimenti sui dati riguardanti il mercato assicurativo italiano ed europeo, si veda la *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2016* del 23 giugno 2017, in *Ivass.it*.

³ In riferimento a tutti gli aspetti che attengono all'intermediazione, alla produzione e alla distribuzione delle imprese assicurative, si veda SANTOBONI (a cura di), *Manuale di gestione assicurativa. Aspetti regolamentari, di governance e operativi*, Cedam, Padova, 2018.

⁴ Sul concetto di bancassicurazione quale processo di convergenza intersettoriale risulta molto interessante l'analisi di GUIDA, *La bancassicurazione. Modelli e tendenze del rapporto di partnership*, Cacucci, Bari, 2004.

⁵ Sul punto, si vedano MARINO, PANTALEO, *La nuova direttiva sulla distribuzione assicurativa - Uno sguardo d'insieme e primi spunti di riflessione*, in *Diritto bancario, Approfondimenti*, marzo 2016, p. 1.

tale ottica di ampliamento dei destinatari che viene introdotta accanto alla figura dell'intermediario assicurativo⁶ quella nuova dell'intermediario a titolo accessorio e che la definizione di "distribuzione assicurativa" arriva a comprendere, come previsto dall'art. 2, par. 1, punto 1, della Direttiva IDD, oltre alle attività consistenti nel fornire consulenza, proporre contratti assicurativi o compiere altri atti preparatori relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione, anche la fornitura di informazioni, relativamente ad uno o più contratti di assicurazione, sulla base dei criteri scelti dal cliente tramite un sito internet o altri mezzi e la predisposizione di una classifica di prodotti assicurativi, compresi il confronto tra il prezzo ed il prodotto, o lo sconto sul premio di un contratto di assicurazione, se il cliente è in grado di stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione tramite un sito internet o altri mezzi. Accanto a quelli che sono i tradizionali sistemi di vendita, si affiancano, quindi, i sistemi gestiti su internet tramite i siti comparatori, per i quali è previsto che, nel momento in cui consentono l'acquisto diretto o indiretto del contratto di assicurazione, devono sottostare a quelle che sono le norme della direttiva.

Altresì, la direttiva, pone molta attenzione sul prodotto da collocare⁷, dispone nuove regole di professionalità e di trasparenza e norme di comportamento e di informazione. Il considerando n. 40, in relazione agli obblighi di informazione, prevede che il cliente, prima della stipulazione del contratto, debba essere informato sullo status dei soggetti che vendono i prodotti assicurativi e, in particolare, sul tipo di remunerazione da essi percepito, al fine di conoscere il tipo di legame tra impresa di assicurazione ed intermediario ed il compenso di quest'ultimo e il considerando n. 48 specifica che prima di concludere un contratto, il cliente debba ricevere le informazioni

⁶ Definito anch'esso più estensivamente all'art. 2, par. 1, punto 1, della Direttiva IDD come "*qualsiasi persona fisica o giuridica diversa da un'impresa di assicurazione o riassicurazione, o un suo dipendente, e diversa da un intermediario assicurativo a titolo accessorio, che avvii o svolga a titolo oneroso l'attività di distribuzione assicurativa*".

⁷ Sul carattere multi-business del mercato assicurativo sia in relazione al prodotto che all'attività svolta, si vedano VINCENZINI, TREQUATTRINI (a cura di), *Profili di innovazione istituzionale nell'intermediazione finanziaria (Il rapporto Banca/Assicurazione)*, Cedam, Padova, 1998, p.61 ss.

pertinenti sul prodotto assicurativo in modo da poter prendere una decisione informata, evidenziando l'opportunità che l'intermediario assicurativo spieghi al cliente le caratteristiche principali del prodotto.

In conclusione, dalla comparazione delle linee principali della Direttiva IDD con l'ordinamento interno di settore attualmente vigente, emerge come "alcuni aspetti della nostra normativa già anticipassero sufficientemente quelle che sono le novità che sono state introdotte dalla Direttiva medesima"⁸ e, ad ogni modo, l'impatto e l'ampiezza di tutti i cambiamenti previsti dalla Direttiva IDD dipenderanno anche dal contenuto degli atti delegati adottati dalla Commissione e, successivamente, dall'attuazione che sarà data a livello nazionale a tutto il nuovo complesso normativo.

2. Tra le principali novità introdotte dalla Direttiva IDD, vi sono certamente quelle riguardanti i prodotti di investimento assicurativi su cui è stata prevista una disciplina maggiormente articolata, che si muove in ogni caso dalla definizione di essi già delineata dal legislatore comunitario della Direttiva 2014/65/UE (c.d. "Direttiva MiFID II")⁹, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, e del Regolamento (UE) n. 1286/2014 (c.d. "PRIIPs")¹⁰,

⁸ Così GENTILE, *Dall'intermediazione alla distribuzione assicurativa*, in AA.VV., *Il nuovo Regolamento IVASS sull'accesso agli atti - La distribuzione Assicurativa - Il gruppo dopo Solvency II*, in Quaderno IVASS, 2017, n. 8, p. 87.

⁹ L'art. 91 della Direttiva MiFID II ha introdotto nella Direttiva 2002/92/CE in materia di intermediazione assicurativa (c.d. "Direttiva IMD"), il capo III-bis, appositamente dedicato ai prodotti di investimento assicurativi, abrogato in seguito all'emanazione della Direttiva IDD. Per approfondimenti, si veda GENTILE, *Dall'intermediazione alla distribuzione assicurativa*, cit., p. 81-82, per il quale "La direttiva MIFID II, come precisato in uno dei "considerando" (n. 87), tenuto conto che gli investimenti relativi ai contratti assicurativi sono spesso messi a disposizione dei consumatori come potenziali alternative agli strumenti finanziari regolamentati dalla medesima direttiva o in sostituzione degli stessi, ha voluto, di conseguenza, combattere i rischi di arbitraggio regolamentare e di diversità di condizioni novellando - con l'art. 91 - la Prima Direttiva, introducendo un nuovo Capo, il già citato Capo 3-bis. La disciplina di tale Capo prevede per la prima volta nella normativa UE la categoria del "prodotto di investimento assicurativo", il cosiddetto IBIP (Insurance Based Investment Products), e all'articolo 13, nello stabilire regole aggiuntive di comportamento per la prevenzione dei conflitti di interesse in occasione della sua vendita (svolta attraverso "attività di intermediazione assicurativa e vendita diretta effettuata da imprese di assicurazione"), tale attività è denominata come "attività di distribuzione assicurativa". E' il primo ingresso della nozione di distribuzione assicurativa nella disciplina dell'Unione." e "In ogni caso, come già anticipato, tale disciplina non ha trovato attuazione nel nostro ordinamento, in quanto il recepimento della MIFID II, previsto dalla legge di delegazione europea 2014 (art. 9, l. n. 114 del 9 luglio 2015), è stato anticipato dall'abrogazione del Capo III bis in questione, direttamente dal 23 febbraio 2016 ad opera della stessa IDD".

¹⁰ Il Regolamento PRIIPs, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUCE) il 9 dicembre 2014, doveva essere applicato negli ordinamenti nazionali dal 31 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 34, co. 2; tuttavia con il Regolamento UE 2340/2016 del 14 dicembre 2016, il termine è stato posticipato al 1 gennaio 2018. Il regolamento ha introdotto importanti misure di tutela degli investitori al dettaglio al fine di migliorare la trasparenza dei PRIIPs,

relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti di investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (packaged retail and insurance-based investment products).

In particolare, la Direttiva IDD, agli articoli 26 e seguenti del CAPO VI, detta requisiti supplementari per la distribuzione di prodotti di investimento assicurativi¹¹, da parte sia di un intermediario assicurativo che di un'impresa di assicurazione, rispetto a quelli di cui agli artt. 17, 18, 19 e 20 della direttiva stessa, previsti in via generale per tutti i prodotti assicurativi.

I prodotti di investimento assicurativi (Insurance Based Investment Products - IBIPs), già disciplinati nell'ordinamento italiano dal d. lgs. n. 58/1998, recante il Testo Unico della Finanza (TUF)¹², vengono definiti all'art.

comprensivi della tipologia di "prodotto di investimento assicurativo" - insurance based, prevedendo in particolare l'obbligo da parte degli ideatori di prodotti d'investimento al dettaglio e di prodotti assicurativi preassemblati, quali, i gestori dei fondi, le imprese di assicurazione, gli enti creditizi o le imprese di investimento, di elaborare un documento contenente le informazioni chiave del prodotto da essi ideato c.d. "KID" (Key Information Document). Ad integrazione di tale Regolamento è stato pubblicato nella GUCE il Regolamento UE n. 653/2017 dell'8 marzo 2017, il quale prevede l'adozione di un modello comune per il documento informativo del prodotto. Le più recenti discipline del Regolamento PRIIPs e della Direttiva IDD si aggiungono alla normativa settoriale già esistente e, pertanto, vanno viste per molti aspetti in modo integrato specialmente avendo a riguardo alle sovrapposizioni che si possono venire a creare. In merito, si vedano CASCINELLI, SASSO, *Il Regolamento PRIIPs, i nuovi RTS e il recepimento in Italia con il D. Lgs. 224/2016*, in *Diritto bancario*, Approfondimenti, aprile 2017, p. 1, i quali sostengono che *"Il Regolamento PRIIPs può essere considerato parte di un gruppo di misure legislative di emanazione europea (i.e. MiFID II, IDD) finalizzate a ristabilire la fiducia dei risparmiatori nei mercati finanziari, introducendo norme volte ad assicurare una maggiore e soprattutto "migliore" trasparenza informativa a protezione degli investitori"*.

¹¹ Il considerando 56 della Direttiva IDD prevede che: *"I prodotti di investimento assicurativi sono spesso prospettati ai clienti come possibile alternativa o in sostituzione di prodotti di investimento soggetti alla direttiva 2014/65/UE. Al fine di garantire una valida protezione degli investitori ed evitare il rischio di arbitraggio regolamentare, è importante che i prodotti di investimento assicurativi siano assoggettati, oltre che alle norme di comportamento definite per tutti i prodotti assicurativi, anche a norme specifiche che tengano conto della componente di investimento contenuta in tali prodotti. Tali norme specifiche dovrebbero includere fornitura di adeguata informazione, consulenza appropriata e restrizioni al compenso"*.

¹² Per approfondimenti, cfr. GENTILE, *Dall'intermediazione alla distribuzione assicurativa*, cit., p. 81-82, che sottolinea il fatto che *"Per quanto riguarda la disciplina degli IBIP prevista dalla IDD, varie e successive modifiche del TUF (d.lgs. n. 58 del 24 febbraio 1998), dal 2005 in poi, hanno già assoggettato i prodotti finanziari assicurativi alla normativa in esso prevista (art. 25-bis, con rinvio agli obblighi di cui agli artt. 21-23), la quale è caratterizzata da una disciplina dettagliata non inferiore a quella della IDD medesima"*; CATENACCI, SANNA, *L'evoluzione della disciplina dei prodotti di investimento assicurativo alla luce delle Direttive MiFID II e IDD*, in *Diritto bancario*, Approfondimenti, febbraio 2017, p. 1-2, i quali chiariscono che *"Nell'attuale ordinamento italiano, i prodotti assicurativi "a contenuto finanziario" - contemplati dall'art. 2, co. 1, del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) - sono: le assicurazioni di ramo III (c.d. "linked", a loro volta suddivise nelle due sotto-tipologie di unit linked e index linked); le operazioni di capitalizzazione (di ramo V). Come noto, le assicurazioni linked si caratterizzano per il fatto che, nella loro struttura negoziale, affiancano al tipico contratto di assicurazione sulla vita un negozio gestorio che le collega al valore di quote di organismi di investimento collettivo del risparmio (o di fondi interni) ovvero ad indici o altri valori di riferimento, con conseguente tendenziale svuotamento della natura e della prestazione prettamente assicurativa. Più precisamente, tali prodotti assicurativi prevedono che le prestazioni principali cui il contraente ha diritto siano definite in funzione del valore da attribuire, al momento della prestazione - vale a dire, il versamento di una somma da parte*

2, par. 1, punto 17, della Direttiva IDD quali prodotti che presentano una scadenza o un valore di riscatto e in cui tale scadenza o valore di riscatto è esposto in tutto o in parte, in modo diretto o indiretto, alle fluttuazioni del mercato, dai quali sono esclusi: a) i prodotti assicurativi non vita (Rami dell'assicurazione non vita) di cui all'allegato 1 della Direttiva 2009/138/CE (c.d. "Direttiva Solvency II"); b) i contratti assicurativi sulla vita, qualora le prestazioni siano legate esclusivamente al caso di decesso o per incapacità dovuta a lesione, malattia o disabilità; c) i prodotti pensionistici aventi lo scopo precipuo di offrire un reddito durante la pensione; d) i regimi pensionistici aziendali o professionali; e) i prodotti pensionistici per i quali è richiesto un contributo da parte del datore di lavoro e rispetto ai quali il lavoratore o il datore di lavoro non può scegliere il fornitore o il prodotto pensionistico.

Il CAPO VI della Direttiva IDD amplia il quadro normativo relativo ai prodotti d'investimento assicurativo con peculiare riferimento ai conflitti d'interesse, alla informativa precontrattuale e agli incentivi e alla valutazione dell'idoneità e dell'adeguatezza del prodotto.

L'art. 27 della Direttiva IDD, in merito al conflitto di interessi, obbliga le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi a mantenere e applicare disposizioni organizzative e amministrative efficaci, proporzionate all'attività svolta, al tipo di prodotto venduto e alla rete distributiva adottata, al fine di adottare tutte le misure ragionevoli volte ad evitare che i conflitti di interesse,

dell'impresa di assicurazione al verificarsi degli eventi assicurati o nei casi in cui venga esercitato il diritto di riscatto -, alle quote dell'OICR (o del fondo interno) nelle polizze unit linked o all'indice o valore di riferimento nelle polizze index linked, nei quali sono investiti i premi." Sulla qualificazione delle polizze unit linked come contratti assicurativi, si veda la decisione della Corte di Giustizia UE C-166-11, Sez. V, 1 marzo 2012. Si consideri, inoltre, che l'11 dicembre 2017, lo European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) ha pubblicato una Opinion contenente una serie di raccomandazioni volte a rafforzare la tutela dei consumatori nel settore delle polizze vita di tipo unit linked, ponendo in particolare l'attenzione sul rischio di conflitto di interessi nelle polizze unit linked derivanti dalle remunerazioni e dagli incentivi monetari nei rapporti tra imprese di assicurazione e società di asset management. L'Opinion, diretta alle Autorità nazionali, ha lo scopo di promuovere pratiche di vigilanza coerenti, di supportare le imprese assicuratrici nel gestire i potenziali conflitti di interesse derivanti dalla presenza di incentivi monetari e di far sì che principi corretti siano seguiti nella gestione di prodotti di tipo unit linked. E' richiesto alle Autorità nazionali di fornire un feedback, entro sei mesi dalla data di applicazione della Direttiva IDD o del Regolamento PRIIPs, sulle azioni regolamentari o di vigilanza prese sulla base dell'Opinion, nonché di informare se e come le pratiche di mercato nazionali si siano evolute in conseguenza.

che come specifica il successivo art. 28 potrebbero insorgere tra loro, inclusi i dirigenti e i dipendenti, o qualsiasi persona direttamente o indirettamente controllata, e i loro clienti o tra due clienti, incidano in modo negativo sugli interessi dei clienti stessi.

Conformemente a quanto disciplinato in ambito MiFID¹³, la Direttiva IDD, all'art. 28, par. 2, prevede che quando le disposizioni organizzative o amministrative adottate dall'intermediario assicurativo o dall'impresa di assicurazione per gestire i conflitti di interesse non siano sufficienti per assicurare, con ragionevole certezza, che sia evitato il rischio di nuocere agli interessi del cliente, l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione debbano informare chiaramente il cliente, mediante *disclosure*¹⁴, in tempo utile prima della conclusione di un contratto di assicurazione, della natura generale o delle fonti di tali conflitti di interesse¹⁵.

L'art. 28, par. 3, lett. b), della Direttiva IDD, analogamente a quanto contemplato in ambito MiFID II, prevede che la comunicazione da effettuarsi ai clienti in relazione ai conflitti debba rivestire un certo grado di dettaglio, in considerazione delle caratteristiche dei clienti, ed essere idonea a consentire

¹³ Cfr. art. 18 MiFID I e art. 23 MiFID II.

¹⁴ *“La comunicazione di specifici conflitti di interesse dovrebbe essere utilizzata come ultima ratio quando le disposizioni organizzative e amministrative adottate dall'impresa di investimento per prevenire o gestire i conflitti di interesse conformemente all'art. 23, par. 1, della Direttiva 2014/65/UE non sono sufficienti per assicurare, con ragionevole certezza, che sia scongiurato il rischio di nuocere agli interessi del cliente”* (Considerando 48, bozza di Regolamento delegato (UE) del 25 aprile 2016).

¹⁵ Il recente Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive dell'EIOPA del 1 febbraio 2017, nel descrivere i requisiti della *policy* in tema di conflitti di interesse, afferma che la stessa debba indicare le misure volte a gestire e impedire (*“manage and prevent”*) i conflitti e che la *disclosure*, quale misura di ultima istanza, sia necessaria ogniqualvolta le misure non siano idonee a gestire o, appunto, impedire il pregiudizio ai clienti. Detto Parere tecnico dell'EIOPA sugli Atti Delegati previsti dalla Direttiva IDD, diretto alla Commissione europea, contiene consigli tecnici di dettaglio sui seguenti temi di maggior impatto operativo della nuova direttiva, che non appaiono indifferenti dal punto di vista sia dei tempi, sia dei costi imposti alle imprese assicurative e ai distributori per adeguarvisi: - Controllo e governance del prodotto: in coerenza con il principio di proporzionalità, i produttori di tutti i tipi di polizze dovrebbero predisporre processi idonei a far sì che tutte le fasi del ciclo produttivo abbiano luogo avendo presenti i bisogni dei consumatori; - Conflitti di interesse: sono identificate situazioni in cui può emergere un potenziale conflitto di interesse tra distributori e clienti, e si richiede ai distributori di adottare misure adeguate a prevenire, gestire e informare sui possibili conflitti, al fine di evitare danni ai consumatori; - Incentivi economici (Inducements): sono precisati i criteri per valutare se la presenza di incentivi economici abbia effetti negativi sulla qualità dei servizi ai consumatori; - Adeguatezza dei prodotti: distributori e imprese assicuratrici dovrebbero raccogliere dai clienti le informazioni necessarie per valutare l'adeguatezza dei prodotti assicurativi di investimento.

loro di prendere una decisione informata sul servizio nel cui contesto sorge il conflitto d'interesse.

Per quanto riguarda gli obblighi informativi, l'art. 29, par. 1, della Direttiva IDD, stabilisce che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi devono fornire ai clienti, prima della conclusione del contratto, appropriate informazioni in relazione alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi ed a tutti i costi e oneri connessi, comprendenti almeno i seguenti elementi: a) in caso di prestazione di consulenza, la comunicazione se sarà fornita una valutazione periodica dell'idoneità dei prodotti consigliati al cliente; b) gli opportuni orientamenti e avvertenze sui rischi associati ai prodotti o alle strategie di investimento proposte; c) tutti i costi e gli oneri, compresi quelli della consulenza eventualmente prestata e del prodotto di investimento assicurativo consigliato o offerto al cliente, che, ai sensi del successivo co. 2, sono presentati in forma aggregata e se richiesto in forma analitica, nonché le modalità di pagamento da parte del cliente.

L'art. 29, par. 2, della Direttiva IDD prevede, altresì, che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi sono considerati comunque adempienti agli obblighi di cui alla Direttiva medesima qualora percepiscano onorari, commissioni o benefici non monetari da soggetti diversi dai clienti ma solo se tali pagamenti e benefici non pregiudicano la qualità del servizio prestato ed il rispetto dell'obbligo di agire in modo onesto, equo e professionale nel migliore interesse del cliente¹⁶.

E', comunque, fatta salva la possibilità per gli Stati membri di vietare o limitare la percezione di onorari, commissioni o benefici non monetari da parte di terzi per il servizio di consulenza, e di prevedere l'obbligo per l'intermediario assicurativo, in caso di consulenza fornita in modo indipendente, di valutare un numero piuttosto ampio di prodotti assicurativi disponibili sul mercato sufficientemente diversificati per tipologia e fornitore, non limitandosi ai

¹⁶ La materia degli incentivi è quella in cui la Direttiva IDD pare divergere in maniera più marcata dalle corrispondenti norme previste dalla Direttiva MiFID II, in quanto nella prima si richiede il rispetto di due requisiti "negativi", ovvero l'assenza di ripercussioni negative sulla qualità del servizio e l'assenza di ripercussioni sul dovere di agire nel miglior interesse del cliente, mentre, in ambito MiFID è richiesto anche un requisito positivo, ovvero l'accrescimento della qualità del servizio.

prodotti assicurativi emessi o forniti da entità che hanno stretti legami con l'intermediario, al fine di garantire che la piena soddisfazione del cliente sia debitamente soddisfatta. Gli Stati membri possono, altresì, rendere obbligatoria la prestazione del servizio di consulenza per la vendita di qualsiasi prodotto di investimento assicurativo o per determinati tipi dello stesso.

L'art. 30 della Direttiva IDD si occupa, inoltre, degli obblighi di valutazione dell'idoneità e dell'adeguatezza dei prodotti di investimento assicurativi, prevedendo un apposito test¹⁷, fatto salvo l'obbligo gravante sul distributore, ai sensi dell'art. 20 della medesima direttiva, di valutare comunque le richieste ed esigenze dei clienti in relazione a tutti i prodotti assicurativi. Non può non notarsi, anche in questo ambito, l'intento del legislatore comunitario di avvicinare alla disciplina MiFID II il contenuto delle norme IDD in materia, declinate, con riferimento ai prodotti di investimento assicurativi, a seconda che l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione prestino, o meno, consulenza¹⁸. In particolare, l'art. 30, par. 1, della Direttiva IDD, che coincide sostanzialmente con l'art. 25, par. 2, della Direttiva MiFID II, prevede che, nel caso della consulenza effettuata su un prodotto di investimento assicurativo, l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione debbano ottenere dal cliente determinate informazioni in merito alle conoscenze ed esperienze del cliente, anche potenziale, nell'ambito di investimento rilevante per il tipo specifico di prodotto o servizio, alla sua situazione finanziaria, tra cui la sua capacità di sostenere perdite e ai suoi obiettivi di investimento, inclusa la sua tolleranza al rischio, al fine di consigliare i prodotti di investimento assicurativi che siano adatti al cliente e, in particolare, siano adeguati alla sua tolleranza al rischio e alla sua capacità di

¹⁷ Anche l'art. 52 del Regolamento IVASS n. 5/2006 prevede, in attuazione dell'art. 120 del d. lgs. n. 209/2005, recante il Codice delle Assicurazioni Private, che nella fase precontrattuale gli intermediari debbano acquisire dal contraente ogni informazione utile a valutare l'adeguatezza del contratto offerto in relazione alle esigenze assicurative e previdenziali di quest'ultimo, nonché, ove appropriato in relazione alla tipologia del contratto, alla propensione al rischio del contraente medesimo. Analoga disciplina sugli obblighi per i soggetti abilitati all'intermediazione assicurativa e alle imprese di assicurazione in tema di informazione alla clientela e di valutazione di adeguatezza e appropriatezza era contenuta nell'art. 25-ter del TUF, introdotto dal d. lgs. n. 129/2017 di recepimento della Direttiva MiFID II.

¹⁸ Definita all'art. 2, par.1, della Direttiva IDD come *"la fornitura di raccomandazioni personalizzate ad un cliente, su sua richiesta o su iniziativa del distributore di prodotti assicurativi, in relazione ad uno o più contratti di assicurazione"*.

sostenere perdite; ciò è contemplato dal medesimo articolo anche per i pacchetti di servizi o prodotti aggregati a norma dell'art. 24 della Direttiva sulla "Vendita abbinata"¹⁹.

Nel caso in cui, al contrario, non viene prestata attività di consulenza, per l'art. 30, par. 2, della Direttiva IDD, che ricorda l'art. 25, par. 3, della MiFID II, gli intermediari e le imprese limitano la propria richiesta al cliente, anche potenziale, di fornire informazioni in merito alle proprie conoscenze ed esperienze in materia di investimenti riguardo al tipo specifico di prodotto o servizio proposto o chiesto, al fine di stabilire se il servizio o il prodotto assicurativo in questione sia adatto allo stesso; anche in questo caso ciò vale ugualmente per un pacchetto di servizi o prodotti a norma dell'art. 24 della Direttiva IDD.

Sulla base di tali informazioni, ai sensi dell'art. 30, par. 2, co. 2 e 3, della Direttiva IDD, l'intermediario assicurativo o l'impresa assicurativa informano il cliente, anche potenziale, se il prodotto non è adatto, ovvero, ove tali informazioni non siano fornite, o siano insufficienti, lo avverte di non essere in grado di determinare se il prodotto è a lui adatto. Le avvertenze possono essere fornite utilizzando documenti standardizzati.

Gli Stati membri possono, altresì, introdurre un regime semplificato di distribuzione assicurativa nel loro territorio per gli intermediari assicurativi o le imprese di assicurazione che non svolgono il servizio di consulenza. In particolare, l'art. 30, par. 3, co. 1, della Direttiva IDD, stabilisce che gli intermediari assicurativi o le imprese di assicurazione possono essere esonerati dall'onere di richiedere le informazioni sulla conoscenza ed esperienza del cliente nei casi in cui: a) i prodotti di investimento assicurativi hanno come sottostante strumenti finanziari non complessi ai sensi della Direttiva

¹⁹ L'ipotesi della vendita abbinata disciplinata dall'articolo 24 della Direttiva IDD, si realizza allorché il prodotto assicurativo sia proposto insieme a un prodotto o servizio accessorio diverso dall'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, prevedendo, in questo caso, che il distributore informi il cliente della possibilità di acquistare le due componenti separatamente, anche quando il prodotto assicurativo è accessorio rispetto a un bene o servizio diverso da una assicurazione. Nel caso in cui il contraente abbia optato per l'acquisto separato, il distributore fornisce una descrizione adeguata delle diverse componenti dell'accordo o del pacchetto e i giustificativi separati dei costi e degli oneri di ciascuna componente ed eventualmente del modo in cui l'interazione dei componenti modifica i rischi o la copertura assicurativa.

2014/65/UE oppure riguardano investimenti assicurativi non complessi; b) la distribuzione assicurativa è effettuata su iniziativa del cliente, anche potenziale; c) il cliente, anche potenziale, è stato informato che l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione non hanno l'obbligo di valutare l'adeguatezza del prodotto di investimento assicurativo o dell'attività di distribuzione assicurativa esercitata o proposta e quindi non gode delle pertinenti norme in materia di comportamento delle imprese; d) l'intermediario o l'impresa hanno assolto agli obblighi in materia di gestione dei conflitti di interesse.

In ossequio alla centralità del prodotto nella nuova disciplina sulla distribuzione assicurativa è anche la previsione di cui all'art. 25 in materia di governo e controllo dei prodotti. L'articolo 25 della Direttiva IDD prevede, infatti, che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi che realizzano prodotti assicurativi da offrire in vendita ai clienti, adottino, gestiscano e controllino un processo di approvazione per ciascun prodotto assicurativo o per ogni modifica significativa di un prodotto esistente (c.d. "POG" o "Product Oversight Governance"), prima della sua commercializzazione e distribuzione. Di particolare rilievo appare questa previsione di regole in materia di *product governance*, analoghe nella sostanza a quelle previste dalla MiFID II e fondate sulla dialettica fra *product manufacturer* e *product distributor* nella ideazione e nel collocamento delle polizze, applicabili a tutti i prodotti assicurativi, ivi inclusi quelli *insurance based*²⁰, senza distinzione di ramo o di canale distributivo. La Product Governance richiede che il "produttore" definisca chiaramente le strategie di distribuzione del prodotto e identifichi il mercato di riferimento, sulla base della

²⁰ Il 13 aprile 2016 l'EIOPA ha pubblicato le "Preparatory Guidelines on product oversight and governance arrangements by insurance undertakings and insurance distributors", volte a fornire alle Autorità nazionali indicazioni per agevolare la preparazione del mercato assicurativo europeo al recepimento della Direttiva IDD e dei relativi Atti Delegati, con la finalità di istituire prassi di vigilanza coerenti, efficienti ed efficaci con riguardo alle disposizioni in materia di governo e controllo del prodotto previste dall'articolo 25 della Direttiva IDD. Conseguentemente, l'IVASS ha predisposto una lettera al mercato concernente l'applicazione degli orientamenti preparatori EIOPA sulle disposizioni in materia di governo e controllo del prodotto da parte delle imprese di assicurazione e dei distributori di prodotti assicurativi. Per approfondimenti, si veda MARANO, *La Product Oversight Governance*, in AA.VV., *Il nuovo Regolamento IVASS*, cit., p. 91 ss..

tipologia di clientela raggiunta e delle esigenze che il prodotto è destinato a soddisfare e che l'interazione tra "produttore" e "distributore" dei prodotti aumenti a beneficio di una più accurata definizione della gamma prodotti e di un presidio costante sui risultati delle attività di collocamento. La normativa PRIIPs prevede, in aggiunta, che al cliente sia data apposita informativa sul mercato target di ciascun prodotto d'investimento assicurativo, in modo che possa valutarne la coerenza con le proprie esigenze.

Infine, non si può non ricordare che il 20 dicembre 2017 sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea i Regolamenti Delegati della Commissione europea n. 2358/2017 e n. 2359/2017 del 21 settembre 2017, adottati dalla stessa in virtù dei poteri ad essa conferiti dalla Direttiva IDD. In particolare, il Regolamento Delegato (UE) n. 2359/2017 precisa i criteri ed i dettagli pratici per l'applicazione delle norme sui prodotti assicurativi di investimento previste nella Direttiva IDD, con riferimento ai conflitti di interesse e agli incentivi ed alla valutazione dell'idoneità e dell'adeguatezza.

3. Lo schema di Decreto legislativo che recepisce in Italia la Direttiva europea sulla distribuzione assicurativa, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri l'8 febbraio 2018 e trasmesso il successivo 21 febbraio alla Camera dei Deputati per il parere parlamentare, introduce significative novità in tema di collocamento e distribuzione di prodotti assicurativi, che comporteranno rilevanti modifiche in primis sul Codice delle Assicurazioni Private (CAP)²¹, ma anche sul Testo Unico della Finanza ed a cascata sulla normativa secondaria regolamentare di settore.

Come suesposto, la normativa contenuta nella Direttiva IDD prevede regole supplementari per la distribuzione dei prodotti di investimento assicurativi, per il cui rispetto si presuppone che l'intermediario abbia una struttura organizzativa articolata complessa; pertanto, prevedibilmente il

²¹ In merito, si vedano MARINO, CIMARELLI, PANTALEO, *Lo Schema di Decreto Legislativo recante attuazione alla direttiva IDD. Un primo sguardo d'insieme ad alcune delle nuove disposizioni*, in *Diritto bancario, Approfondimenti*, aprile 2018, p. 1, i quali chiariscono che "del tutto innovativa rispetto all'attuale versione del Codice delle Assicurazioni Private è la disciplina riservata ai prodotti di investimento assicurativi, rispetto ai quali il Considerando 10 della Direttiva ricorda che "[..]sia importante prendere in considerazione la natura specifica dei contratti di assicurazione rispetto ai prodotti di investimento [..] disciplinati dalla Direttiva 2014/65/UE ("MiFid2")".

collocamento dei prodotti IBIPs verrà sempre più effettuato direttamente da parte di imprese di assicurazione oppure da banche, società di intermediazione mobiliare (SIM) e promotori finanziari.

Con riferimento agli aspetti più salienti tratti dallo schema del Decreto legislativo recante attuazione alla Direttiva IDD e dai principi e dai criteri direttivi contenuti nell'art. 5 della legge delega n. 163/2017, in merito ai prodotti d'investimento assicurativi ed in particolare ai requisiti supplementari richiesti per la loro distribuzione si riporta che:

- è centrale il tema del coordinamento delle disposizioni normative e regolamentari e della ripartizione delle competenze tra IVASS e CONSOB, vista la complessità del quadro ordinamentale in materia di prodotti assicurativi a contenuto finanziario, da realizzarsi al fine di garantire la coerenza e l'efficacia del sistema di vigilanza sui prodotti di investimento assicurativi, nonché la riduzione di oneri per i soggetti vigilati dalle due Autorità di controllo²². In particolare, nell'art. 121 *quater* dello schema di Decreto legislativo si disciplina di attribuire i poteri di vigilanza sulla distribuzione dei prodotti di investimento assicurativi: a) all'IVASS, in relazione ai prodotti distribuiti dalle imprese di assicurazione, in caso di distribuzione diretta²³, dagli agenti

²² Sul punto, si veda CANDIAN, *Il recepimento della IDD in Italia: primo commento al decreto di attuazione approvato in esame preliminare dal Governo*, in *Diritto bancario*, Editoriali, febbraio 2018, p. 2, la quale sostiene che "Al riguardo, dunque ci si attende che il decreto legislativo cristallizzi un chiaro ed adeguato riparto delle competenze tra le due Autorità di vigilanza, anche se naturalmente l'effettiva applicazione di tali principi è demandata, come sempre, alla normazione secondaria affidata alle due Autorità. Un profilo di assoluta pregnanza attiene alla necessità di garantire l'uniformità della disciplina applicabile in ipotesi di vendita di prodotti assicurativi a contenuto finanziario, indipendentemente dal canale distributivo impiegato, tema idoneo a creare effetti distorsivi nel mercato. A tale proposito la legge delega ha espressamente previsto che IVASS, sentita CONSOB, debba adottare le relative disposizioni attuative". Per ulteriori approfondimenti sulla ripartizione delle competenze tra CONSOB e IVASS e le problematiche collegate, cfr. CORVESE, *La tutela dell'investitore in prodotti finanziari assicurativi tra il ritorno alla vigilanza settoriale e la necessità di livellare il piano di gioco fra il mercato mobiliare ed il mercato assicurativo*, in RISPOLI FARINA, SCIARRONE ALIBRANDI, TONELLI (a cura di), *Regole e mercato*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 478 ss.; MARANO, *The EU Regulation on Comparison Web-sites of Insurance Products*, in MARANO, ROKAS, KOCHENBURGER (a cura di), *The "Dematerialized" Insurance: Distance Selling and Cyber Risks from an International Perspective*, Springer, Berlino, 2017, p. 59 ss.

²³ Sul punto, si vedano MARINO, CIMARELLI, PANTALEO, *Lo Schema di Decreto Legislativo*, cit., p. 2, i quali sottolineano che "L'art. 121 *quater* (se confermato in tale versione) rappresenterebbe senz'altro una significativa novità rispetto alla disciplina vigente, che, attualmente, richiede alle imprese di assicurazione impegnate nella distribuzione diretta di adempiere a quanto previsto dal Regolamento Consob n. 16190/2007 (come di recente modificato) in materia di intermediari".

- e broker assicurativi, dai produttori diretti e dai relativi collaboratori iscritti alla lett. e) del Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI)²⁴; b) alla CONSOB in relazione ai prodotti distribuiti dagli altri intermediari, ovvero le banche italiane e dell'Unione europea, le imprese di investimento UE, le SIM, gli intermediari finanziari iscritti nell'albo previsto dall'art. 106 del Testo Unico Bancario (TUB) e la Società Poste Italiane – Divisione Servizi di Banco Posta, anche quando operano per il tramite di consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, dipendenti, collaboratori o altri incaricati;
- in ordine ai conflitti d'interesse, l'art. 121 *quinquies* previsto dallo schema di Decreto legislativo stabilisce che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi che distribuiscono prodotti di investimento assicurativi debbano rispettare le disposizioni generali di cui all'articolo 119 *bis* del medesimo, mentre dispone in deroga per questa particolare tipologia di prodotti che le informazioni circa l'esistenza sul conflitto d'interesse non solo siano fornite su supporto durevole, ma appaiano anche sufficientemente dettagliate per consentire al potenziale contraente di assumere una decisione informata;
 - per la disciplina riguardante l'informativa al contraente, i primi tre commi dell'articolo 121 *sexies* previsto dallo schema di Decreto legislativo sono in linea con l'art. 29 della Direttiva IDD, mentre per ciò che concerne gli incentivi, ovvero gli onorari, le commissioni o i benefici non monetari, pagati, percepiti, forniti o ricevuti in relazione alla distribuzione di un prodotto di investimento assicurativo o di un servizio accessorio da un qualsiasi soggetto diverso dal contraente o da una persona che agisce per conto del contraente medesimo, al co. 4 del medesimo articolo si dispone che gli intermediari assicurativi o le imprese di assicurazione adempiano agli obblighi solo se operanti in

²⁴ Sulla base delle modificazioni previste dallo schema di Decreto legislativo che recepisce in Italia la Direttiva IDD, detto Registro avrebbe la nuova denominazione di "Registro degli intermediari assicurativi, anche a titolo accessorio, e riassicurativi".

conformità alle disposizioni dell'Unione europea direttamente applicabili, ed in particolare a quelle del Regolamento Delegato (UE) n. 2359/2017 in materia di obblighi d'informazione e norme di comportamento applicabili alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi, ed alle disposizioni stabilite dall'IVASS;

- il contenuto dell'art. 121 *septies* dello schema di Decreto legislativo prevede che l'IVASS stabilisca anche i casi in cui l'impresa di assicurazione o l'intermediario assicurativo siano obbligati a fornire consulenza per la distribuzione di un prodotto d'investimento assicurativo, così come sono previsti dallo schema diversi interventi da parte dell'IVASS in ordine alla violazione degli obblighi di distribuzione dei prodotti assicurativi, inclusi i prodotti di investimento assicurativo, distribuiti da intermediari;
- dallo schema di Decreto legislativo emerge, infine, anche un orientamento ad integrare il Codice delle Assicurazioni Private con un nuovo articolo 120 *quinquies* specificamente dedicato alla vendita abbinata, ove è previsto nel caso di un prodotto assicurativo accessorio rispetto a un prodotto, servizio o conto di investimento, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, che il distributore di prodotti assicurativi non possa offrire al contraente la possibilità di acquistare il bene o servizio separatamente. Inoltre, in relazione all'obiettivo di protezione degli assicurati²⁵, l'IVASS, con riferimento all'attività di distribuzione assicurativa, può applicare le misure cautelari ed interdittive, ivi incluso il potere di vietare la vendita di un'assicurazione insieme a un servizio o prodotto accessorio diverso da una assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, quando tale pratica sia dannosa per i consumatori. Con riferimento ai

²⁵ Per approfondimenti sugli strumenti di protezione degli assicurati, cfr. FARENGA, *Diritto delle assicurazioni private*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 4 ss.; DONATI, VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, Giuffrè Milano, 2012, p. 3 ss.

(*) *Le opinioni sono espresse a titolo personale e non rappresentano o impegnano l'istituzione d'appartenenza.*

prodotti di investimento assicurativi, è previsto che i suddetti poteri debbano essere esercitati da IVASS e CONSOB coerentemente con le rispettive competenze.

In conclusione, la prospettiva fondamentale della nuova normativa è quella di garantire l'uniformità della disciplina applicabile, indipendentemente dal canale distributivo impiegato ed anche nelle ipotesi di vendita dei prodotti d'investimento assicurativi, al fine ottenere la migliore tutela dei consumatori.

Alberta De Fusco

*Dottoranda di ricerca in "Diritto pubblico, comparato, internazionale"
presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Collaboratore T.E.R. presso l'Istituto nazionale di statistica()*

() Le opinioni sono espresse a titolo personale e non rappresentano o impegnano l'istituzione d'appartenenza.*

La trasparenza nella distribuzione assicurativa: qualche considerazione sul nuovo schema di decreto legislativo attuativo della Direttiva (UE) 2016/97 (di Pietro Racca)

ABSTRACT: *The article analyzes the transparency rules introduced by the Insurance Distribution Directive (EU) 2016/97 and by the draft of legislative decree implementing the directive, recently approved by the Italian Government. Transparency is not only a key factor for increasing consumer protection in the insurance market but also for raising the level of competitiveness in the economic system. This point has been well underlined by the Governor of the Bank of Italy in his speech at ASSIOM FOREX congress in Verona: "Increasing transparency towards customers must be viewed not as a legal or regulatory requirement but rather as essential to becoming more competitive". The article focuses on the Italian draft of legislative decree and on the specific rules which oblige insurance distributors to act honestly, fairly and professionally and to give clear and complete information in accordance with the best interests of their customers. In addition to that, the draft of legislative decree introduces Alternative Dispute Resolution (ADR) procedures, to make the transparency rules more effective and to reduce judicial litigation between insurance distributors and customers. Finally, the article emphasizes the relevance of financial and insurance education in order to make customers aware of their rights and obligations and to enable them to make informed and conscious choices.*

SOMMARIO: 1.La trasparenza come strumento di competitività. 2.Le disposizioni in tema di trasparenza contenute nello schema di decreto legislativo attuativo della direttiva IDD. 3.La risoluzione stragiudiziale delle controversie. 4 Conclusioni

1. Il principio di trasparenza assume un ruolo cardine nella nuova disciplina introdotta dalla direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016 in materia di distribuzione assicurativa, nota anche sotto il nome di direttiva IDD (*Insurance Distribution Directive*). Al pari del mercato bancario e finanziario, anche quello assicurativo si regge, per il suo corretto funzionamento, sulla fiducia dei consumatori e sulla trasparenza dei soggetti che offrono prodotti assicurativi.

Come recentemente affermato dal Governatore della Banca d'Italia, *"Accrescere la trasparenza verso i clienti deve essere visto non come un onere imposto dalla legge o dai regolatori, ma come un fondamentale strumento di competitività. L'offerta di nuovi prodotti e servizi richiede di assicurare alla clientela una comprensione piena e immediata delle informazioni essenziali per valutarne correttamente il rischio e la convenienza"*¹. Nel proprio discorso il Governatore si riferisce alla trasparenza nel settore bancario, ma la validità della sua affermazione può tranquillamente essere estesa anche al mondo assicurativo. Sotto questo profilo, il tema della trasparenza si inserisce nel dibattito più ampio che ruota attorno al tema delle cosiddette "riforme strutturali", da più parti invocate per modernizzare il Paese e consentire ad esso di recuperare terreno in un contesto internazionale nel quale la globalizzazione ha reso molto più dura rispetto a un tempo la competizione tra imprese e sistemi economici². Investire in trasparenza equivale ad accrescere la fiducia del mercato in chi offre prodotti e servizi assicurativi e per questa via innalzare i livelli di competitività dell'Italia.

La Direttiva IDD avrebbe dovuto essere recepita dagli Stati membri entro il 23 febbraio 2018. Tuttavia, sulla base di una proposta della Commissione europea, si è deciso di rinviare al 1° luglio 2018 la scadenza per il recepimento e al 1° ottobre 2018 quella per l'applicazione³. La proroga concede più tempo

¹ VISCO, Intervento del Governatore della Banca d'Italia al 24° Congresso ASSIOM FOREX, Verona, 10 febbraio 2018, pubblicato nel sito della Banca d'Italia, p. 8.

² Si veda in proposito COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016, pp. 147-150.

³ Si veda al riguardo il comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea n. 61/18 del 14 febbraio 2018.

non solo agli Stati membri per recepire le disposizioni della direttiva, ma anche al settore assicurativo per prepararsi meglio ai nuovi adempimenti e ai necessari cambiamenti procedurali e organizzativi.

In Italia lo schema di decreto legislativo che recepisce la direttiva IDD è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella riunione dell'8 febbraio 2018. Attualmente lo schema è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del relativo parere⁴.

Come detto, la direttiva europea sulla distribuzione assicurativa punta molto sulla tutela dei consumatori e sulla trasparenza come mezzo indispensabile per perseguire tale finalità, la qual cosa emerge in maniera evidente non solo in numerosi articoli ma anche in alcuni Considerandi del testo normativo⁵.

2. La direttiva IDD persegue un apprezzabile innalzamento del livello di protezione dei consumatori e, per certi versi, consolida nell'ordinamento europeo principi e regole già presenti nell'ordinamento italiano. L'attuale quadro normativo nazionale è caratterizzato principalmente dalle norme contenute non solo nel decreto legislativo n. 209 del 2005 recante il Codice delle assicurazioni private, ma anche nei due regolamenti di attuazione emanati a suo tempo dall'Isvap (ora Ivass):

- il regolamento n. 5 del 16 ottobre 2006, recante la disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa di cui al titolo IX (intermediari di assicurazione e di riassicurazione) e di cui all'articolo 183 (regole di comportamento) del Codice delle assicurazioni private;

⁴ Lo schema di decreto legislativo (atto n. 516) è consultabile – insieme alla relazione illustrativa, alla relazione tecnico-finanziaria, all'analisi tecnico-normativa, nonché alla relazione di analisi di impatto della regolamentazione – nel sito del Senato.

⁵ Il testo della direttiva IDD è consultabile nel sito *"Euro-Lex - Access to European Union Law"*. Al Considerando n. 10 si legge: *"Le attuali e recenti turbolenze finanziarie hanno evidenziato quanto sia importante garantire un'efficace tutela dei consumatori in tutti i settori finanziari. È pertanto opportuno rafforzare la fiducia dei consumatori e rendere più uniforme la regolamentazione concernente la distribuzione dei diversi prodotti assicurativi al fine di assicurare un livello adeguato di tutela dei consumatori in tutta l'Unione"*. Più avanti, nel Considerando n. 44, si afferma: *"Onde evitare casi di vendite abusive, è opportuno che la vendita di prodotti assicurativi sia sempre accompagnata da una verifica delle richieste e delle esigenze sulla base delle informazioni fornite dal cliente. Qualsiasi prodotto assicurativo proposto al cliente dovrebbe sempre essere coerente con le sue richieste ed esigenze ed essere presentato in una forma comprensibile affinché il cliente possa prendere una decisione con cognizione di causa"*.

- il regolamento n. 6 del 2 dicembre 2014, concernente la disciplina dei requisiti professionali degli intermediari assicurativi e riassicurativi in attuazione dell'art. 22, comma 9, del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012.

Lo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva IDD, recentemente approvato dal Governo, modifica il Codice delle assicurazioni private, integrando, modificando o sostituendo molte disposizioni in esso contenute. Appare utile, a questo punto, esaminare come il principio di trasparenza è stato recepito nell'ordinamento interno attraverso lo schema di decreto legislativo, con l'avvertenza che il testo normativo – oggi consultabile nel sito del Senato – non è definitivo ma è suscettibile di modifiche e integrazioni. Ciononostante, la versione resa pubblica costituisce un'utile base di partenza, in grado di stimolare le osservazioni e i rilievi di quanti saranno chiamati, sotto diversa veste, a rispettare e a dare attuazione alle nuove disposizioni. La nuova disciplina ha, infatti, ampliato l'ambito soggettivo di applicazione, rivolgendosi a tutti i soggetti che a vario titolo si occupano della vendita di prodotti assicurativi: non solo, quindi, alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi, ma anche ai cosiddetti intermediari assicurativi a titolo accessorio, soggetti cioè che svolgono l'attività di distribuzione in via accessoria rispetto all'attività principale (come le agenzie di viaggio e gli autonoleggi), nonché ai soggetti che gestiscono i cosiddetti "siti comparatori", qualora consentano di stipulare anche indirettamente contratti di assicurazione⁶.

Sono tante le novità in tema di trasparenza introdotte dallo schema di decreto attuativo della direttiva IDD. Di seguito ci concentriamo su alcune disposizioni riguardanti nello specifico: regole di comportamento e conflitti di interesse (art. 119-bis); consulenza e norme per le vendite senza consulenza (art. 119-ter); informazione precontrattuale (art. 120); trasparenza sulle

⁶ Sulla estensione dei soggetti destinatari della nuova disciplina, si rinvia a MARINO, PANTALEO, *La nuova direttiva sulla distribuzione amministrativa. Uno sguardo d'insieme e primi spunti di riflessione*, in *Diritto bancario*, Approfondimenti, marzo 2016.

remunerazioni (art. 120-bis); trasparenza sui conflitti di interesse (art. 120-ter); modalità dell'informazione (art. 120-quater); informativa al contraente e incentivi (art. 121-sexies); documentazione informativa (art. 185); documento informativo precontrattuale per i prodotti assicurativi danni - DIP danni (art. 185-bis); documento informativo precontrattuale per i prodotti assicurativi vita - DIP vita (art. 185-ter).

L'articolo 119-bis – in linea con quanto previsto dall'art. 17 della direttiva – introduce le regole di comportamento a cui i distributori di prodotti assicurativi devono attenersi per evitare conflitti di interesse. La norma dispone che i distributori di prodotti assicurativi operino con diligenza, correttezza e trasparenza nel miglior interesse dei contraenti. Stabilisce che le informazioni relative alla distribuzione assicurativa, comprese le comunicazioni pubblicitarie relative ai prodotti distribuiti – indirizzate sia ai clienti effettivi che a quelli potenziali – siano corrette, chiare e non fuorvianti e che le comunicazioni pubblicitarie siano sempre identificabili come tali. Prevede che i distributori di prodotti assicurativi non ricevano un compenso e non offrano un compenso ai loro dipendenti e non ne valutino le prestazioni in modo contrario al loro dovere di agire nel migliore interesse dei contraenti. Vieta al distributore assicurativo di adottare disposizioni in materia di compenso oppure di adottare obiettivi di vendita che potrebbero incentivare se stesso o i propri dipendenti a raccomandare ai contraenti un particolare prodotto assicurativo, nel caso in cui il distributore possa offrire un differente prodotto assicurativo che risponda meglio alle esigenze del contraente.

In attuazione dell'art. 20 della direttiva, l'art. 119-ter introduce norme per le vendite senza consulenza a cui deve attenersi il distributore di prodotti assicurativi prima della stipula del contratto. La norma prevede che il distributore assicurativo acquisisca dal contraente ogni informazione utile a identificarne le esigenze, al fine di valutare l'adeguatezza del contratto offerto. Prevede, inoltre, che il distributore fornisca al contraente informazioni oggettive sul prodotto assicurativo in una forma comprensibile, al fine di consentirgli di prendere una decisione informata. Precisa che, qualora un intermediario assicurativo comunichi al contraente di fornire consulenze basate

su un'analisi imparziale e personale, lo stesso deve fondare tali consulenze sull'esame di un numero sufficiente di contratti di assicurazione disponibili sul mercato, che gli consenta di formulare una raccomandazione personalizzata.

L'art. 120, in attuazione dell'art. 18 della direttiva, disciplina l'informazione precontrattuale che gli intermediari assicurativi forniscono al contraente prima della conclusione del contratto.

L'art. 120-bis, attuativo di quanto previsto dall'art. 19 della direttiva, disciplina la trasparenza sulle remunerazioni, stabilendo che l'intermediario assicurativo e l'intermediario assicurativo a titolo accessorio, prima della conclusione del contratto, comunicano al contraente la natura del compenso ricevuto in relazione al contratto distribuito, precisando in cosa consiste il compenso percepito.

In attuazione dell'art. 19 della direttiva, l'art. 120-ter interviene in tema di trasparenza sui conflitti di interesse. Obbliga l'intermediario a comunicare al contraente, prima della conclusione del contratto di assicurazione, una serie di informazioni. In particolare, l'intermediario deve comunicare al cliente se detiene una partecipazione diretta o indiretta pari al 10 per cento del capitale di un'impresa di assicurazione e, relativamente al contratto, se fornisce consulenza imparziale, nonché se distribuisce determinati prodotti sulla base di un obbligo contrattuale che lo vincola in modo esclusivo con una o più imprese di assicurazione.

L'art. 120-quater, attuativo dell'art. 23 della direttiva, precisa le modalità con cui devono essere comunicate ai contraenti le informazioni di cui agli artt. 119-ter (consulenza e norme per la vendita senza consulenza), 120 (informazione precontrattuale), 120-bis (trasparenza sulle remunerazioni), 120-ter (trasparenza sui conflitti di interesse), 121-sexies (informativa al contraente e incentivi), 185 (documentazione informativa), 185-bis (DIP danni), 185-ter (DIP vita). In particolare, tutte le informazioni devono essere comunicate: su supporto cartaceo; in modo corretto, esauriente e facilmente comprensibile; in lingua italiana o in altra lingua concordata dalle parti; a titolo gratuito.

L'art. 121-sexiesdà attuazione all'art. 29 della direttiva ed individua il contenuto specifico della informativa che gli intermediari assicurativi e le imprese di assicurazione devono fornire in via generale ai contraenti prima della conclusione di un contratto. Tali informazioni – che devono essere appropriate in relazione alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi e in relazione a tutti i costi e agli oneri connessi – comprendono almeno i seguenti elementi:

- in caso di prestazione di consulenza, la comunicazione se l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione fornirà al contraente una valutazione periodica dell'idoneità dei prodotti di investimento assicurativi consigliati al contraente medesimo;
- per quanto riguarda le informazioni sui prodotti di investimento assicurativi e sulle strategie di investimento proposte, opportune indicazioni sui rischi associati ai prodotti di investimento assicurativi o a determinate strategie di investimento proposte.

Anche l'art. 185 si occupa di documentazione informativa. Stabilisce che le imprese di assicurazione e gli intermediari che realizzano prodotti assicurativi da vendere ai clienti redigono i seguenti documenti: il DIP danni (art. 185-bis), il DIP vita (art. 185-ter) e il documento recante le informazioni chiave, il cosiddetto KID (*Key Information Document*). La norma prevede la stesura di un ulteriore documento – il documento informativo precontrattuale aggiuntivo (DIP aggiuntivo) – che contiene le informazioni integrative e complementari rispetto a quelle contenute nel DIP e nel KID che – tenendo conto della complessità e delle caratteristiche del prodotto, del tipo di cliente e delle caratteristiche dell'impresa di assicurazione – sono necessarie affinché il cliente possa pervenire ad una decisione informata sui diritti e sugli obblighi contrattuali e sulla situazione patrimoniale dell'impresa. Il DIP aggiuntivo indica, inoltre, la procedura che il cliente deve seguire in caso di reclamo, l'organismo o l'autorità al quale deve rivolgersi e qual è la legge applicabile.

L'art. 185-bis disciplina forma e contenuto del DIP danni. Circa la forma, il documento deve essere sintetico e a sé stante; deve essere chiaro e di facile lettura; deve essere comprensibile anche nel caso in cui, prodotto

originariamente a colori, sia stampato o fotocopiato in bianco e nero; deve essere redatto in lingua italiana o in altra lingua concordata dalle parti; deve essere preciso e non fuorviante; deve contenere il titolo "documento informativo relativo al prodotto assicurativo"; deve contenere la dichiarazione in base alla quale le informazioni complete – sia precontrattuali che contrattuali – sono fornite in altri documenti. In relazione al contenuto, il DIP danni deve indicare: le informazioni sul tipo di assicurazione; una sintesi della copertura assicurativa, compresi i principali rischi assicurati, la somma assicurata e, ove del caso, l'ambito geografico e una sintesi dei rischi esclusi; le modalità e la durata di pagamento dei premi; le principali esclusioni per le quali non è possibile presentare una richiesta di risarcimento; gli obblighi all'inizio del contratto; gli obblighi nel corso della durata del contratto; gli obblighi in caso di presentazione di una richiesta di risarcimento; le condizioni del contratto, inclusa la data di inizio e di fine del periodo di copertura; le modalità di risoluzione del contratto.

La forma e il contenuto del DIP vita sono regolate dall'art. 185-ter. Per quanto riguarda la forma, il documento deve essere sintetico e a sé stante; deve contenere informazioni accurate, corrette, chiare, non fuorvianti e coerenti con la documentazione del prodotto assicurativo al quale si riferisce; deve essere comprensibile anche nel caso in cui, prodotto originariamente a colori, sia stampato o fotocopiato in bianco e nero; deve essere redatto in lingua italiana o in altra lingua concordata dalle parti; deve contenere il titolo "documento informativo relativo al prodotto assicurativo"; deve contenere la dichiarazione in base alla quale le informazioni complete – sia precontrattuali che contrattuali – sono fornite in altri documenti. In relazione al contenuto, il documento deve indicare: le informazioni sul tipo di assicurazione; una sintesi della copertura assicurativa, compresi i rischi assicurati, la somma assicurata e gli eventuali rischi esclusi; le modalità e la durata di pagamento dei premi; i casi di esclusione della garanzia, ove presenti, per le quali non è possibile presentare una richiesta di risarcimento; gli obblighi all'inizio del contratto; gli obblighi nel corso della durata del contratto; la documentazione da presentare

nel caso di sinistro; le condizioni del contratto, inclusa la data di inizio e di fine del periodo di copertura; le modalità di risoluzione del contratto.

3. Per dare maggiore incisività ed efficacia alle norme in materia di trasparenza ed evitare che esse restino sul piano delle mere dichiarazioni di principio, lo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva IDD prevede opportunamente l'estensione anche al settore assicurativo di un istituto già positivamente sperimentato nel settore bancario e finanziario: la risoluzione stragiudiziale delle controversie.

Il tema della risoluzione stragiudiziale delle controversie assicurative e della previsione di un apposito organismo con poteri decisorii è da tempo all'attenzione del mondo delle assicurazioni. L'elevato grado di conflittualità tra clienti e compagnie di assicurazione e il peso delle relative controversie sul contenzioso giudiziario rendono indispensabile il ricorso a procedure di risoluzione alternative rispetto al ricorso giudiziale, cosiddetto ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Tali procedure alternative hanno lo scopo di alleggerire il contenzioso giudiziario e i relativi costi, con presumibili effetti positivi sul livello dei premi a carico degli assicurati. Da tempo ormai le associazioni dei consumatori e gli stessi operatori del settore sottolineano la necessità di dar vita a sistemi di risoluzione alternativa delle controversie.

È per queste ragioni che, in linea con l'art. 15 della direttiva IDD, l'art. 187-ter dello schema di decreto legislativo prevede l'istituzione dell'arbitro assicurativo, sulla falsariga dell'arbitro bancario finanziario, istituito presso la Banca d'Italia, e dell'arbitro delle controversie finanziarie, incardinato nell'ambito della Consob⁷.

L'art. 187-ter prevede l'obbligo, per i soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Ivass, di aderire alle procedure di risoluzione extra-giudiziale delle controversie. La norma demanda ad apposito decreto del Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministero della Giustizia, su proposta

⁷ Sulla efficienza dell'arbitro bancario finanziario come modello cui ispirarsi, si veda CANDIAN, *Il recepimento della IDD in Italia: primo commento al decreto di attuazione approvato in esame preliminare dal Governo*, in *Diritto bancario*, Editoriali, febbraio 2018.

dell'Ivass, il compito di definire l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, di individuare il relativo ambito di competenza e di fissare le procedure e criteri di selezione dei soggetti che dovranno in concreto esaminare e risolvere le controversie assicurative.

L'art. 187-ter individua, altresì, le fonti di finanziamento di tale attività nelle risorse derivanti dai contributi sulla vigilanza versati dalle imprese di assicurazione e agli intermediari ai sensi degli artt. 335 e 336 del Codice delle assicurazioni private. Pertanto – come la norma si preoccupa di affermare – non ci dovrebbero essere nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In ogni caso, le disposizioni introdotte non pregiudicano il ricorso a ogni altro strumento di tutela dei diritti previsti dall'ordinamento.

Occorre ricordare che già oggi l'Ivass svolge un prezioso ruolo di gestione dei reclami dei consumatori, finalizzato alla prevenzione delle controversie. In questo ambito, l'Ivass interviene non solo per accertare il rispetto delle norme di legge con poteri sanzionatori, ma anche per agevolare la risoluzione delle controversie attraverso un'attività di *moral suasion*. Tuttavia questo sistema trova limiti evidenti nella mancanza di una vera e propria sede di composizione delle controversie con utilizzo di poteri autoritativi da parte dell'Ivass. Tali limiti dovrebbero essere superati con l'istituzione, così come previsto dall'art. 187-ter, dell'arbitro assicurativo.

4. La breve disamina dei vari istituti di trasparenza previsti dallo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva IDD consente di formulare qualche considerazione conclusiva sulla efficacia della nuova disciplina in tema di trasparenza.

Il disegno riformatore è senza dubbio pregevole. Alcuni istituti di trasparenza erano già presenti, con una diversa formulazione, nella versione originaria del Codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo n. 209 del 2005. Da allora obiettivamente molti passi sono stati compiuti lungo la strada della trasparenza anche nel settore assicurativo. Oggi il rapporto tra consumatori e intermediari assicurativi è di gran lunga migliore rispetto a qualche anno fa: è possibile reperire informazioni e moduli utili sui siti

istituzionali delle imprese di assicurazione, stipulare telematicamente i contratti di assicurazione, inviare e ricevere comunicazioni e documenti via posta elettronica.

Tuttavia, molto resta ancora da fare, sotto il profilo delle prassi più che delle norme. Si pensi, a titolo esemplificativo, a quanto accade nell'ambito della responsabilità civile auto. Da anni le compagnie di assicurazione promettono ai clienti sconti sui premi da versare in caso di guida prudente e corretta. Talvolta però accade che, in fase di rinnovo delle polizze assicurative, questo impegno contrattuale venga disatteso, a dimostrazione di un atteggiamento di opacità che pervade ancora a vari livelli il comportamento delle compagnie assicurative e che non incoraggia né la fiducia dei consumatori né l'assunzione da parte loro di condotte virtuose. Eppure, di fiducia e di condotte virtuose il mercato avrebbe un gran bisogno, proprio per evitare lunghi e costosi contenziosi.

Le innovazioni normative richiedono tempi lunghi di attuazione per consentire agli operatori di metabolizzarle e metterle in pratica. In quest'ottica, il tema della trasparenza si intreccia a doppio filo con quello, altrettanto rilevante, della educazione assicurativa. Sono anni che l'Ocse si sforza di promuovere e diffondere, a livello internazionale, la cultura finanziaria. In Italia, per dare attuazione al programma dell'Ocse, è stato firmato dalle varie autorità di vigilanza un protocollo d'intesa, al quale hanno aderito Banca d'Italia, Consob, Covip e Agcm e la stessa Ivass. Con il progetto di educazione assicurativa, l'Ivass si propone di fornire ai cittadini strumenti informativi semplici e chiari sulle principali tematiche del settore, utili per effettuare scelte consapevoli.

Ormai, molti obblighi di condotta sono posti a carico delle imprese di assicurazione e degli intermediari per dar vita a una "assicurazione responsabile"⁸. Tuttavia, per mettere in piedi un sistema distributivo teso a fornire alla clientela un servizio davvero in grado di garantirne le effettive

⁸ Al riguardo, appare di indubbio interesse la lucida analisi di HAZAN, *L'assicurazione "responsabile" e la responsabilità dell'assicuratore: quali prospettive dopo IDD?*, in *Danno e responsabilità*, n. 5 del 2017, p. 630.

esigenze di protezione e finalizzato a stimolare una nuova cultura del rischio, è altrettanto importante che ci sia un maggiore coinvolgimento dei consumatori nel rapporto contrattuale: un atteggiamento di responsabilità più piena e consapevole, quasi di corresponsabilità. Ricorrendo alla terminologia dell'economista americano Albert Hirschman, occorre che i consumatori, nella relazione contrattuale, non si limitino alla opzione "exit", ma sfruttino appieno tutti i vantaggi della opzione "voice": la protesta, la lamentela, la dialettica, che rappresentano il fulcro della relazione⁹.

L'efficacia delle nuove norme in tema di trasparenza nella distribuzione assicurativa dipende non solo dai comportamenti di correttezza che le imprese assicurative assumeranno ma anche dal grado di consapevolezza che i consumatori acquisiranno nelle loro scelte.

Pietro Racca

*Dottorando in "Diritto pubblico, comparato e internazionale"
presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Funzionario presso il Dipartimento del Tesoro()*

() Le opinioni sono espresse a titolo personale e non rappresentano o impegnano l'istituzione d'appartenenza.*

⁹ Così Hirschman illustra i due concetti di "exit" e "voice": "Il cliente che, insoddisfatto del prodotto di un'azienda, passa a quello di un'altra, usa il mercato per salvaguardare il proprio benessere o migliorare il proprio stato. Questo (l'uscita) è il tipo di meccanismo di cui si avvale l'economia. (...) La voce è l'esatto contrario dell'uscita. È un concetto molto più impreciso dal momento che può comprendere l'ampia gamma compresa tra una debole lagnanza e una violenta protesta; implica l'espressione delle proprie opinioni critiche invece che un voto privato, segreto nell'anonimato di un supermercato; e infine, è diretta e schietta invece che tortuosa. La voce è azione politica par excellence". HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1970, traduzione italiana in NACAMULLI, RUGIADINI, *Organizzazione e mercato*, Bologna, 1985, p. 108.

La Direttiva (UE) 2016/97 e il regime informativo a tutela del consumatore *(di Andrea Amodio)*

ABSTRACT: *This article examines consumer protection provisions of UE Directive 2016/97. In particular, the information obligations that must be respected by the active parties in the consumer insurance market are analyzed. The last paragraph is dedicated to the state of transposition of the directive into Italian law.*

SOMMARIO: 1. La Direttiva (UE) 2016/97 e la tutela del consumatore - 2. Il regime informativo previsto dalla Direttiva IDD - 3. Segue: i singoli obblighi di informazione e le norme di comportamento - 4. Segue: gli oneri informativi supplementari in relazione ai prodotti di investimento assicurativi - 5. Lo stato dell'arte sul recepimento della direttiva nell'ordinamento interno.

1. La Direttiva (UE) 2016/97 del 20 gennaio 2016 sulla "distribuzione assicurativa" (c.d. IDD, *Insurance Distribution Directive*, di seguito anche Direttiva IDD),¹ abrogando la direttiva 2002/92/CE (c.d. IMD, *Insurance Mediation Directive*),² interviene sull'ordinamento di settore prevedendo una serie di regole stringenti al fine di costruire un sistema europeo più integrato e più efficiente di registrazione e di vigilanza con riguardo ai soggetti operanti nel mercato assicurativo.

La Direttiva IDD ha come fine l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia di distribuzione assicurativa³ e riassicurativa⁴; tuttavia,

¹ Per una sintetica panoramica sulle finalità della Direttiva (UE) 2016/97 vedi MARINO, PANTALEO, *La nuova direttiva sulla distribuzione assicurativa - Uno sguardo d'insieme e primi spunti di riflessione*, in *Rivista di Diritto Bancario*, www.dirittobancario.it, marzo 2016.

² Con riguardo al processo di revisione della direttiva 2002/92/CE vedi COLOMBO, LANZA, *Il processo di revisione della Direttiva europea sull'intermediazione assicurativa*, in *Rivista di Diritto Bancario*, www.dirittobancario.it, marzo 2013.

³ Per "distribuzione assicurativa", ai sensi dell'art. 2, par. 1, n. 1), della Direttiva (UE) 2016/97, si intendono: «le attività consistenti nel fornire consulenza, proporre contratti di assicurazione o compiere altri atti preparatori relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione, inclusi la fornitura di informazioni, relativamente a uno o più contratti di assicurazione, sulla base di criteri scelti dal cliente tramite un sito Internet o altri mezzi e la predisposizione di una classifica di prodotti assicurativi, compresi il

trattasi di un'armonizzazione minima, nel senso che essa non impedisce agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più rigorose per tutelare i consumatori, a condizione che tali disposizioni siano coerenti con il diritto dell'Unione.⁵

È indubitabile che per il consumatore tale normativa rappresenti un formidabile strumento di tutela, perché consolidando alcuni principi e regole già sperimentate a livello europeo per il settore bancario,⁶ permette una maggiore attenzione e trasparenza nei confronti del soggetto fruitore dei servizi assicurativi.

La Direttiva IDD, infatti, sottolinea nelle sue premesse come le recenti turbolenze finanziarie hanno evidenziato più che mai quanto sia importante garantire un'efficace tutela dei consumatori in tutti i settori finanziari e, proprio per questo, è *«opportuno rafforzare la fiducia dei consumatori e rendere più uniforme la regolamentazione concernente la distribuzione dei diversi prodotti assicurativi al fine di assicurare un livello adeguato di tutela dei consumatori in tutta l'Unione»*.⁷

In effetti, l'intero impianto normativo approntato dal legislatore europeo mira a fare della tutela del consumatore il vero fulcro della nuova *governance* in materia, con l'imposizione ai soggetti operanti nel settore di maggiori garanzie che dovranno essere dedicate alle relazioni e ai rapporti con la clientela.⁸

confronto tra il prezzo e il prodotto, o lo sconto sul premio di un contratto di assicurazione, se il cliente è in grado di stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione tramite un sito Internet o altri mezzi».

⁴ Per "distribuzione riassicurativa", ai sensi dell'art. 2, par. 1, n. 2), della Direttiva (UE) 2016/97, si intendono: *«le attività, anche quando sono svolte da un'impresa di riassicurazione senza il coinvolgimento di un intermediario riassicurativo, consistenti nel fornire consulenza, proporre contratti di riassicurazione o compiere altri atti preparatori relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione»*

⁵ Cfr., in particolare, i Considerando n. 2 e n. 3 della Direttiva (UE) 2016/97.

⁶ Su tali tematiche, tra gli altri, vedi le osservazioni di CORVESE, *La tutela dell'investitore in prodotti finanziari assicurativi tra il ritorno alla vigilanza settoriale e la necessità di livellare il piano di gioco fra il mercato mobiliare ed il mercato assicurativo*, in MANCINI, PACIELLO, SANTORO, VALENSISE, (a cura di,) *Regole e Mercato, Tomo I*, Torino, 2017, p. 477 ss.; vedi anche LEMBO, *Il nuovo quadro normativo degli inducement e della consulenza tra due differenti discipline: MIFID2 e IMD2. Brevi note*, in *Rivista di Diritto Bancario*, www.dirittobancario.it, gennaio 2018.

⁷ Cfr. Considerando n. 10 della Direttiva (UE) 2016/97.

⁸ Sulla responsabilità dell'assicuratore a seguito della Direttiva (UE) 2016/97 vedi le considerazioni di HAZAN, *L'assicurazione "responsabile" e la responsabilità dell'assicuratore: quali prospettive dopo IDD?*, in *Danno e Responsabilità*, n. 5/2017, pp. 630 e ss.

Questa rilevante esigenza si coglie già nella denominazione della Direttiva IDD che, a differenza della precedente direttiva 2002/92/CE sulla "intermediazione" assicurativa si occupa della ampia categoria della "distribuzione" assicurativa, rivolgendosi dunque non soltanto agli intermediari assicurativi in senso stretto,⁹ ma a tutti quei soggetti che, a vario titolo, gestiscono la vendita di prodotti assicurativi e riassicurativi, tra cui agenti, mediatori e operatori di "bancassicurazione", imprese di assicurazione, agenzie di viaggio e autonoleggi,¹⁰ nonché ai soggetti (i cd. "comparatori") la cui attività consiste nel fornire informazioni su uno o più contratti di assicurazione in risposta a criteri selezionati dal cliente per il tramite di un sito *internet* o altri mezzi, oppure nel fornire una classifica di prodotti assicurativi oppure una riduzione sul prezzo di un contratto assicurativo, quando l'acquirente è in grado di concludere direttamente o indirettamente un contratto assicurativo alla fine del processo.¹¹

⁹ La Direttiva (UE) 2016/97 definisce all'art. 2, par. 1, n. 3) gli "intermediari assicurativi" come «qualsiasi persona fisica o giuridica, diversa da un'impresa di assicurazione o riassicurazione o un suo dipendente e diversa un intermediario assicurativo a titolo accessorio, che avvii o svolga a titolo oneroso l'attività di distribuzione assicurativa».

¹⁰ Cfr., in particolare, il Considerando n. 5 e n. 8 della Direttiva (UE) 2016/97.

¹¹ Cfr., in particolare, il Considerando n. 12 della Direttiva (UE) 2016/97, che comunque dispone che la stessa direttiva non dovrebbe applicarsi «ai siti internet gestiti da autorità pubbliche o associazioni di consumatori che non mirano alla conclusione di contratti ma si limitano a confrontare i prodotti assicurativi disponibili sul mercato». La Direttiva IDD, inoltre, proprio per differenziare dalle imprese di assicurazione e dagli intermediari assicurativi i soggetti che operano sul mercato assicurativo in via accessoria rispetto alla propria attività principale ha coniato, all'art. 2, par. 1, n. 4), la definizione di "intermediario assicurativo a titolo accessorio", con cui deve intendersi «qualsiasi persona fisica o giuridica, diversa da un ente creditizio o da un'impresa di investimento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punti 1) e 2), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (1), che avvii o svolga a titolo oneroso l'attività di distribuzione assicurativa a titolo accessorio, a condizione che siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) l'attività professionale principale di detta persona fisica o giuridica è diversa dalla distribuzione assicurativa; b) la persona fisica o giuridica distribuisce soltanto determinati prodotti assicurativi che sono complementari rispetto a un prodotto o servizio; c) i prodotti assicurativi in questione non coprono il ramo vita o la responsabilità civile, a meno che tale copertura non integri il prodotto o il servizio che l'intermediario fornisce come sua attività professionale principale». Proprio con riferimento alla suddetta categoria degli "intermediari assicurativi a titolo accessorio" la Direttiva IDD stabilisce, all'art. 1, par. 3, che comunque la stessa normativa non si applica nel caso in cui tali soggetti, esercitando un'attività di distribuzione assicurativa, soddisfino tutte le condizioni seguenti: «a) l'assicurazione è complementare rispetto al prodotto fornito o al servizio prestato da un fornitore e copre: i) i rischi di deterioramento, perdita o danneggiamento del prodotto fornito o il mancato uso del servizio prestato da tale fornitore; o ii) il danneggiamento o la perdita del bagaglio e altri rischi connessi con un viaggio prenotato presso tale fornitore; b) l'importo del premio versato per il prodotto assicurativo, calcolato proporzionalmente su base annua, non è superiore a 600 EUR; c) in deroga alla lettera b), qualora l'assicurazione sia complementare rispetto a un servizio di cui alla lettera a) e la durata di tale servizio sia pari o inferiore a tre mesi, l'importo del premio versato per persona non è superiore a 200 EUR».

La Direttiva IDD specifica che proprio la tutela dei consumatori, nonché la parità di trattamento tra i suddetti operatori esigono che essa si applichi a ciascuna delle suddette categorie. In tal modo, nonostante le differenze esistenti tra i diversi canali di distribuzione, si assicura ai consumatori lo stesso livello di garanzie, in particolare per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni.¹² Inoltre, la promozione di condizioni omogenee e una concorrenza paritaria tra intermediari, siano essi collegati a un'impresa di assicurazione o meno, permette ai consumatori di beneficiare di canali di distribuzione disciplinati da norme analoghe e quindi consente una più semplice comparazione fra loro dei prodotti assicurativi.¹³

2. Per quanto si è detto nel paragrafo precedente appare chiaro come tutto il regime informativo approntato dalla Direttiva IDD - a favore del consumatore del prodotto assicurativo¹⁴ - rivesta nell'economia della novella particolare rilevanza e centralità.

Partendo dalle premesse del provvedimento, si cercherà nel presente paragrafo di riassumere gli aspetti generali di tale regime, rinviando ai successivi paragrafi la sintetica descrizione dei singoli obblighi di informazione e delle relative norme di comportamento e l'analisi delle informazioni supplementari previste per i prodotti di investimento assicurativi.

La direttiva in commento prevede che già nella fase precontrattuale i clienti dispongano di informazioni chiare sullo *status* delle persone che vendono i prodotti assicurativi e sul tipo di compenso da esse percepito; tale informativa si estende, se del caso, anche alla relazione tra l'impresa di assicurazione e l'intermediario, così come alla remunerazione percepita da quest'ultimo per l'attività di intermediazione.¹⁵

¹² Cfr., in particolare, il Considerando n. 6 della Direttiva (UE) 2016/97.

¹³ Cfr., in particolare, il Considerando n. 16 della Direttiva (UE) 2016/97.

¹⁴ Invero, il Considerando n. 51 della Direttiva (UE) 2016/97, sottolinea come «Le esigenze informative appaiono minori nell'ipotesi in cui i consumatori richiedano l'assicurazione o la riassicurazione contro rischi commerciali o industriali, o esclusivamente ai fini della distribuzione di prodotti di investimento assicurativi, se i clienti sono clienti professionali ai sensi della direttiva 2014/65/UE».

¹⁵ Cfr., in particolare, il Considerando n. 40 e n. 41 della Direttiva (UE) 2016/97.

Inoltre, la Direttiva IDD, nel ribadire che gli intermediari assicurativi e le imprese di assicurazione sono soggetti ad obblighi uniformi in relazione alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi, ai sensi del regolamento (UE) n. 1286/2014,¹⁶ stabilisce che - oltre alle informazioni che devono essere fornite sotto forma di documento contenente le informazioni principali - i distributori di prodotti di investimento assicurativi dovrebbero fornire "informazioni aggiuntive", che specifichino «*i costi di distribuzione non inclusi nei costi indicati nel documento contenente le informazioni chiave, in modo che il cliente possa comprendere l'effetto cumulativo di tali costi complessivi sul rendimento dell'investimento*».¹⁷

La particolare attenzione al "profilo" del singolo cliente emerge anche dall'indicazione che la vendita di prodotti assicurativi sia sempre accompagnata da una verifica puntuale delle richieste e delle esigenze dello stesso. Infatti, sulla base dei dati e delle notizie che il consumatore fornisce, il venditore o intermediario deve essere capace di proporre un prodotto assicurativo sempre adeguato, confezionato "su misura" per il suo cliente, fornendo le informazioni sul contratto in una forma comprensibile, affinché l'acquirente possa aderire alla proposta con cognizione di causa.¹⁸ Tale necessità di "personalizzazione" del servizio è ribadita anche qualora venga fornita una consulenza prima della vendita di un prodotto assicurativo, caso in cui la direttiva sottolinea la necessità di fornire anche una "raccomandazione personalizzata" che spieghi perché un determinato prodotto possa soddisfare al meglio le richieste ed esigenze del cliente in materia di assicurazione.¹⁹

Come visto l'esigenza di presentare le informazioni in modo corretto, chiaro e non fuorviante è strumentale al cliente per assumere una decisione informata. In tal senso, appare particolarmente significativa l'indicazione che

¹⁶ Cfr. Regolamento (UE) n. 1286/2014, del 26 novembre 2014, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi pre-assemblati. Su tale tipologia di prodotti vedi il contributo di SANTORO, *La tutela dell'investitore in strumenti finanziari in prodotti di investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati*, in MANCINI, PACIELLO, SANTORO, VALENSISE, (a cura di,) *Regole e Mercato*, Tomo I, Torino, 2017, p. 525 ss.

¹⁷ Cfr., in particolare, il Considerando n. 42 della Direttiva (UE) 2016/97.

¹⁸ Cfr., in particolare, il Considerando n. 44 della Direttiva (UE) 2016/97.

¹⁹ Cfr., in particolare, il Considerando n. 45 della Direttiva (UE) 2016/97.

l'intermediario assicurativo spieghi al cliente quali siano le caratteristiche principali del prodotto assicurativo e, pertanto, esso dovrebbe sempre *«disporre delle risorse e del tempo necessari a tal fine»*.²⁰

Il fattore "tempo" da dedicare al cliente, richiamato dalla Direttiva IDD, pone di certo non poche problematiche. In un mondo di relazioni sempre più impersonali e fugaci, dove la regola è sempre più la stipula veloce e a distanza del contratto, la previsione appare, in particolare per gli operatori assicurativi, di non semplice realizzazione e foriera - qualora fosse eccepita successivamente dal cliente la ristrettezza dei tempi di negoziazione che non gli hanno permesso un'adeguata informativa - di una violazione grave degli obblighi di diligenza, correttezza e trasparenza posti a loro carico.²¹

Invero al legislatore europeo non sembra sfuggire tale consapevolezza, laddove sottolinea che occorra che siano stabilite regole uniformi al fine di dare al cliente la possibilità della scelta del supporto su cui ricevere le informazioni *«consentendo, laddove appropriato, l'uso di comunicazioni per via elettronica, tenendo conto delle circostanze in cui avviene l'operazione»*. Tuttavia, la Direttiva IDD, precisa anche che *«il cliente dovrebbe avere la possibilità di ricevere le informazioni in formato cartaceo»* e che tutte le informazioni precontrattuali dovrebbero essere accessibili a titolo gratuito.²²

3. Il Capo V della Direttiva IDD è specificamente dedicato ai singoli obblighi di informazione e alle norme di comportamento che gli operatori del settore dovranno rispettare.

²⁰ Cfr., in particolare, il Considerando n. 48 della Direttiva (UE) 2016/97.

²¹ Cfr. BUGLI, HAZAN, Direttiva Europea in materia di "Distribuzione Assicurativa" (IDD): il fattore tempo, articolo pubblicato il 26/7/2017, su www.ilpunto pensionielavoro.it. In particolare, gli autori richiamando le pronunce delle Sezioni Unite del 2007 (n. 26724 e 26725) evidenziano che «in caso di negoziazione tradizionale il cliente dovrebbe avere diritto al risarcimento del danno (ove esistente) per non aver ricevuto una chiara informazione prima della stipula e nel caso di negoziazione a distanza si avrebbe una possibile nullità per contrasto potenziale con l'art. 67-septiesdecies del Codice del Consumo per cui: "Il contratto è nullo, nel caso in cui il fornitore ... viola gli obblighi di informativa precontrattuale in modo da alterare in modo significativo la rappresentazione delle sue caratteristiche". Qui, pur non alterando le caratteristiche del prodotto, il fornitore sarebbe astrattamente cosciente del difetto di informativa nei confronti di un cliente che, anche volendo, in tempi così ridotti non potrebbe mai avere piena contezza di ciò che acquista (al netto, della consulenza e adeguatezza che eventualmente andrebbero comunque prestate e che in tempi particolarmente ridotti sarebbero, di fatto, vulnerate in radice)».

²² Cfr., in particolare, il Considerando n. 50 della Direttiva (UE) 2016/97.

Innanzitutto, gli Stati membri, nel recepimento della direttiva, devono garantire che i distributori di prodotti assicurativi agiscano sempre in modo onesto, imparziale e professionale per servire al meglio gli interessi dei loro clienti; pertanto, da un lato, le comunicazioni di *marketing* debbono essere sempre chiaramente identificabili come tali e, dall'altro, le modalità di corresponsione dei compensi non devono indurre l'operatore ad offrire un prodotto assicurativo per lui o per i suoi dipendenti più redditizio in luogo di uno meno conveniente, ma che risponda meglio ai bisogni effettivi del cliente.²³ In sostanza, la logica del profitto non deve prevalere sulle effettive esigenze e bisogni del cliente.

Inoltre, la Direttiva IDD indica puntualmente le informazioni generali che l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione devono fornire al cliente prima della conclusione di un contratto di assicurazione; tra esse, si evidenziano: l'identità; l'indirizzo; lo *status* (di intermediario assicurativo o di impresa di assicurazione); l'eventuale fornitura di consulenza sui prodotti assicurativi venduti; l'indicazione degli strumenti che permettano ai consumatori e agli altri interessati di presentare ricorso, nonché le procedure di reclamo e di risoluzione stragiudiziale ecc.²⁴

A tutela della trasparenza e dei potenziali conflitti di interesse la direttiva elenca puntualmente anche le informazioni minime che - prima della conclusione di un contratto di assicurazione - l'intermediario assicurativo deve fornire al cliente; esse attengono, tra l'altro, all'eventuale detenzione di una partecipazione diretta o indiretta pari o superiore al 10 % del capitale sociale o dei diritti di voto di una determinata impresa di assicurazione; all'eventuale fornitura di consulenze in base a un'analisi imparziale e personale; all'eventuale sussistenza di un obbligo contrattuale a esercitare l'attività di distribuzione assicurativa esclusivamente con una o più imprese di assicurazione; alla natura del compenso ricevuto in relazione al contratto di

²³ Cfr., in particolare, l'art. 17 della Direttiva (UE) 2016/97.

²⁴ Cfr., in particolare, l'art. 18 della Direttiva (UE) 2016/97.

assicurazione e se tale compenso opera sulla base di un onorario o di una commissione o di altra tipologia di remunerazione ecc.²⁵

Sempre nella fase precontrattuale, inoltre, è previsto che il distributore di prodotti assicurativi - sulla base delle notizie, delle richieste e delle esigenze espresse dal cliente - deve fornire, in una forma comprensibile, "informazioni oggettive" sul prodotto assicurativo per consentirgli di assumere una decisione informata.²⁶ Pertanto, la direttiva prevede espressamente che *«Qualsiasi contratto proposto deve essere coerente con le richieste e le esigenze assicurative del cliente»*.²⁷

Ancora, se viene offerta una consulenza prima della stipula del contratto, il distributore di prodotti assicurativi ha l'onere di fornire al cliente, come si è anticipato in precedenza, una "raccomandazione personalizzata", che deve contenere *«i motivi per cui un particolare prodotto sarebbe più indicato a soddisfare le richieste e le esigenze del cliente»*²⁸. Inoltre qualora il distributore comunichi al cliente di fornire consulenze fondate su un'analisi imparziale e personale, ha anche l'onere di fondarle *«sull'analisi di un numero sufficiente di contratti di assicurazione disponibili sul mercato»*, allo scopo che la "raccomandazione personalizzata" sia effettivamente idonea a soddisfare le esigenze del cliente.²⁹

Sono previste, poi, dettagliate regole con riguardo alla "forma" e al "contenuto" del documento informativo relativo al prodotto assicurativo.³⁰

Con riguardo al primo aspetto, il documento informativo - sintetico e a sé stante dal contratto e dagli altri documenti del pacchetto assicurativo - deve

²⁵ Cfr., in particolare, l'art. 19 della Direttiva (UE) 2016/97, che prevede poi, ai parr. 2, 3, 4 e 5 ulteriori e più dettagliate informazioni che devono essere fornite al cliente a seconda del tipo di onorario corrisposto e delle modalità di pagamento effettuate.

²⁶ Cfr., in particolare, l'art. 20, parr. 1, primo periodo, e 4, della Direttiva (UE) 2016/97.

²⁷ Cfr., in particolare, l'art. 20, par. 1, secondo periodo, della Direttiva (UE) 2016/97.

²⁸ Cfr., in particolare, l'art. 20, par. 1, terzo periodo, della Direttiva (UE) 2016/97.

²⁹ Cfr., in particolare, l'art. 20, par. 3, della Direttiva (UE) 2016/97. L'art. 20, parr. 4, 5 e 6, della Direttiva (UE) 2016/97, prevede che per i prodotti assicurativi "non vita" le suddette informazioni precontrattuali devono essere fornite *«per mezzo di un documento informativo standardizzato»*, disponibile su supporto cartaceo o altro supporto durevole, redatto dal soggetto *«che realizza il prodotto assicurativo»*.

³⁰ Cfr., in particolare, l'art. 20, par. 9, della Direttiva (UE) 2016/97, che affida all'*European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)*, dopo aver consultato le autorità nazionali e aver condotto un test sui consumatori il compito di elaborare progetti di norme tecniche di attuazione per un formato standardizzato del documento informativo relativo al prodotto assicurativo, specificando i dettagli della presentazione delle informazioni.

essere presentato e strutturato in modo tale da risultare chiaro e di facile lettura, con caratteri di dimensione leggibile, anche nel caso in cui sia stampato o fotocopiato in bianco e nero. Esso, inoltre, deve essere redatto nelle lingue ufficiali o in una delle lingue ufficiali utilizzate nella parte dello Stato membro in cui il prodotto assicurativo è offerto, oppure, in un'altra lingua, se concordato dalle parti. Infine, oltre ad essere preciso e non fuorviante, deve recare il titolo «*documento informativo relativo al prodotto assicurativo*» nella parte in alto della prima pagina e contenere la dichiarazione in base alla quale le informazioni precontrattuali e contrattuali complete sono fornite in altri documenti.³¹

Con riferimento, invece, al "contenuto" il documento informativo deve comprendere le seguenti informazioni: il tipo di assicurazione; una sintesi della copertura assicurativa, compresi i principali rischi assicurati, la somma assicurata e, ove del caso, l'ambito geografico e una sintesi dei rischi esclusi; le modalità e la durata di pagamento dei premi; le principali esclusioni per le quali non è possibile presentare una richiesta di risarcimento; gli obblighi all'inizio del contratto; gli obblighi nel corso della durata del contratto; gli obblighi in caso di presentazione di una richiesta di risarcimento; le condizioni del contratto, inclusa la data di inizio e di fine del contratto; le modalità di scioglimento del contratto.³²

Più in generale, comunque, la Direttiva IDD prevede che tutte le informazioni - relative all'intermediario assicurativo o all'impresa di assicurazione, agli eventuali conflitti di interesse, alla vendita con o senza consulenza e ai costi e agli oneri connessi alla distribuzione di prodotti di investimento assicurativi - devono essere comunicate a titolo gratuito ai clienti su supporto cartaceo, in un modo chiaro, preciso, comprensibile e in una lingua ufficiale dello Stato membro in cui è situato il rischio o dello Stato membro dell'impegno oppure in un'altra lingua concordata dalle parti. In deroga è possibile fornire le suddette informazioni, a determinate condizioni e con il

³¹ Cfr., in particolare, l'art. 20, par. 7, della Direttiva (UE) 2016/97.

³² Cfr., in particolare, l'art. 20, par. 8, della Direttiva (UE) 2016/97.

consenso del cliente, anche mediante un supporto durevole non cartaceo o mediante un sito *internet*; tuttavia, se il cliente lo richiede, gli deve essere fornita gratuitamente una copia in formato cartaceo.³³

Invero, la direttiva prevede anche un regime informativo meno rigido per gli intermediari assicurativi a titolo accessorio³⁴ e alcune esenzioni dall'obbligo di informativa per le attività di distribuzione legate all'assicurazione dei grandi rischi.³⁵

Inoltre, come evidenziato in precedenza, proprio in considerazione dell'esigenza di realizzare un'armonizzazione minima, è stabilita una "clausola di flessibilità" che consente agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più rigorose anche per quanto riguarda gli obblighi di informazione di cui al Capo V della direttiva in commento, a condizione che tali disposizioni siano conformi al diritto dell'Unione.³⁶

Disposizioni specifiche sono previste, poi, per la "*vendita abbinata*", cioè quando un prodotto assicurativo è proposto insieme a un prodotto o servizio accessorio diverso da un'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo. In tali casi, il distributore di prodotti assicurativi è tenuto a ulteriori oneri informativi, tra cui l'obbligo di comunicare al cliente l'eventuale possibilità di acquistare separatamente i diversi componenti e, in caso affermativo, di fornire una descrizione adeguata dei diversi componenti dell'accordo o del pacchetto, i giustificativi separati dei costi e degli oneri di ciascun componente, le eventuali variazioni del rischio o della copertura assicurativa derivanti dall'accordo o dal pacchetto proposto.³⁷

³³ Cfr., in particolare, l'art. 23, della Direttiva (UE) 2016/97. Nello specifico, il par. 6, prevede che la fornitura di informazioni tramite un supporto durevole non cartaceo o per mezzo di un sito *internet* è ritenuta appropriata laddove sia provato che il cliente ha regolarmente accesso ad *internet*. In tal senso, la fornitura, da parte del cliente, di un indirizzo di posta elettronica è considerata una prova in tal senso.

³⁴ Cfr., in particolare, l'art. 21 della Direttiva (UE) 2016/97, che stabilisce che tali soggetti si conformino solo ad alcune prescrizioni della direttiva e cioè quelle previste dall'art. 18, lettera a), punti i), iii) e iv), e all'art. 19, par. 1, lettera d).

³⁵ Cfr., in particolare, l'art. 22, par. 1, della Direttiva (UE) 2016/97, che prevede che in tal caso il distributore di prodotti assicurativi non ha l'obbligo di fornire le informazioni di cui agli artt. 18, 19 e 20.

³⁶ Cfr., in particolare, l'art. 22, parr. 2 e ss., della Direttiva (UE) 2016/97, che prevedono, inoltre, in tali casi la comunicazione all'EIOPA e alla Commissione delle disposizioni più rigorose adottate, nonché un regime di pubblicità adeguato, da parte delle autorità competenti dello Stato membro, nei confronti del mercato.

³⁷ Cfr., in particolare, l'art. 24, parr. 1 e 2, della Direttiva (UE) 2016/97.

Inoltre, è specificamente stabilito che comunque se un prodotto assicurativo è accessorio rispetto a un bene o servizio diverso da un'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, il distributore di prodotti assicurativi *«deve sempre offrire al cliente la possibilità di acquistare il bene o servizio separatamente»*.³⁸

Sono infine definite alcune regole specifiche in materia di governo e controllo del prodotto, che obbligano le imprese assicurative e gli intermediari ad adottare, gestire e controllare i processi di approvazione del prodotto assicurativo e ogni modifica significativa di un prodotto assicurativo esistente, prima che sia commercializzato o distribuito ai clienti. I suddetti soggetti, inoltre, devono mettere a disposizione dei distributori tutte le informazioni necessarie sul prodotto assicurativo e sul processo di approvazione del prodotto, compreso il suo mercato di riferimento.³⁹

4. Significative, per la loro funzione di tutela del consumatore, sono anche le disposizioni del Capo VI della Direttiva IDD, che riguardano i requisiti supplementari (rispetto a quelli applicabili in via ordinaria alla distribuzione assicurativa) previsti per i prodotti di investimento assicurativi⁴⁰ gestiti da un intermediario assicurativo o da un'impresa di assicurazione.⁴¹

In questo ambito, particolare attenzione è dedicata dal legislatore europeo alla tutela dagli eventuali conflitti di interesse, prevedendo, tra l'altro, che gli Stati membri devono garantire che gli intermediari assicurativi e le imprese di assicurazione *«adottino ogni misura appropriata per identificare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere tra loro, inclusi i dirigenti e i dipendenti, o qualsiasi persona direttamente o indirettamente controllata, e i loro clienti o tra due clienti al momento della prestazione di qualsiasi attività di distribuzione assicurativa»*. Qualora, poi, le disposizioni organizzative o

³⁸ Cfr., in particolare, l'art. 24, par. 3, della Direttiva (UE) 2016/97.

³⁹ Cfr., in particolare, l'art. 25, della Direttiva (UE) 2016/97.

⁴⁰ Sulla regolamentazione europea in materia di prodotti di investimento assicurativi vedi MARINO, PANTALEO, *Distribuzione di prodotti di investimento assicurativi: le nuove regole di condotta europee*, in *Rivista di Diritto Bancario*, www.dirittobancario.it, gennaio 2018; CATENACCI, SANNA, *L'evoluzione della disciplina dei prodotti di investimento assicurativo alla luce delle Direttive MIFID II e IDD*, in *Rivista di Diritto Bancario*, www.dirittobancario.it, febbraio 2017.

⁴¹ Cfr., in particolare, l'art. 26, della Direttiva (UE) 2016/97.

amministrative adottate da tali soggetti non siano sufficienti ad assicurare, con ragionevole certezza, che sia evitato il rischio di nuocere agli interessi del cliente, essi sono tenuti a informare chiaramente il cliente, in tempo utile prima della conclusione di un contratto di assicurazione, *«della natura generale o delle fonti di tali conflitti di interesse»*.⁴² In tal caso, le informazioni devono essere fornite sempre su un supporto durevole e devono essere sufficientemente dettagliate, in considerazione della tipologia di clienti, per consentire loro di prendere *«una decisione informata sulle attività di distribuzione assicurativa nel cui contesto sorge il conflitto di interesse»*.⁴³

Altro aspetto particolarmente curato dalla Direttiva IDD è rappresentato dalle informazioni che debbono essere fornite ai clienti, prima della conclusione di un contratto di investimento assicurativo, in relazione a tutti i costi e agli oneri connessi. Tali informazioni comprendono almeno i seguenti elementi: in caso di prestazione di consulenza, comunicazione del se verrà fornita anche una valutazione periodica dell'idoneità dei prodotti di investimento assicurativi consigliati; orientamenti e avvertenze sui rischi associati ai prodotti di investimento assicurativi e sulle strategie di investimento proposte; indicazioni sul costo dell'eventuale consulenza, sul costo del prodotto di investimento assicurativo consigliato o offerto al cliente e sulle modalità di pagamento da parte di quest'ultimo o tramite terzi.⁴⁴

Inoltre, è stabilito che le informazioni su tutti i costi e gli oneri devono essere fornite in una forma comprensibile in modo che i clienti possano ragionevolmente comprendere la natura del prodotto di investimento assicurativo che viene loro proposto, nonché i rischi ad esso connessi e, di conseguenza, possano prendere le decisioni di investimento con opportuna consapevolezza. Tali informazioni su costi e oneri sono presentate generalmente in forma aggregata, ma possono essere richieste dal cliente in forma analitica. Infine, è previsto che tali informazioni siano fornite al cliente

⁴² Cfr., in particolare, gli artt. 27 e 28, parr. 1 e 2, della Direttiva (UE) 2016/97.

⁴³ Cfr., in particolare, l'art. 28, par. 3, della Direttiva (UE) 2016/97.

⁴⁴ Cfr., in particolare, l'art. 29, par. 1, primo e secondo periodo, della Direttiva (UE) 2016/97.

con periodicità regolare, e comunque almeno annuale, per tutto il periodo dell'investimento.⁴⁵

A tutela dei clienti è inoltre previsto che, per la vendita di qualsiasi prodotto di investimento assicurativo o per determinati tipi dello stesso, gli Stati membri possano rendere obbligatoria la prestazione di una consulenza preliminare; essi possono prevedere, inoltre, l'obbligo per l'intermediario assicurativo, quando informa il cliente che la consulenza è fornita in modo indipendente, di valutare *«un numero sufficientemente ampio di prodotti assicurativi disponibili sul mercato, che siano sufficientemente diversificati quanto a tipologia e fornitori, tanto da garantire che gli obiettivi del cliente siano debitamente soddisfatti e che non si limitino ai prodotti assicurativi emessi o forniti da entità che hanno stretti legami con l'intermediario»*.⁴⁶

La Direttiva IDD prevede, infine, una serie di disposizioni relative alla valutazione dell'idoneità e dell'adeguatezza del prodotto di investimento assicurativo rispetto ad ogni singolo cliente. In particolare, l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione, quando propongono (con o senza consulenza) tale tipologia di prodotto, devono assumere informazioni idonee in merito alle conoscenze ed esperienze del cliente, alla sua situazione finanziaria, tra cui la sua capacità di sostenere perdite, e ai suoi obiettivi di investimento, inclusa la sua tolleranza al rischio, allo scopo di consigliare i prodotti di investimento assicurativi più adatti al suo profilo. In particolare, nel caso in cui non sia stata fornita una preventiva consulenza, è previsto che se emergesse, sulla base delle informazioni ottenute, che il prodotto non sia adatto al cliente, l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione lo debbano avvertire di tale situazione. Inoltre, se i clienti o potenziali clienti non avessero fornito informazioni circa le loro conoscenze ed esperienze, oppure queste siano insufficienti, l'intermediario assicurativo o l'impresa di

⁴⁵ Cfr., in particolare, l'art. 29, par. 1, terzo e quarto periodo, della Direttiva (UE) 2016/97.

⁴⁶ Cfr., in particolare, l'art. 29, par. 3, terzo e quarto periodo, della Direttiva (UE) 2016/97.

assicurazione li debbono avvertire di non essere in grado di determinare se il prodotto sia adatto a loro.⁴⁷

Tale regime informativo può in alcuni casi - se non è prevista una consulenza - prevedere delle deroghe da parte degli Stati membri.⁴⁸

Tuttavia, in ogni caso, l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione devono inoltre: 1) predisporre una "registrazione" che comprende *«il documento o i documenti concordati tra l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione e il cliente, in cui sono precisati i diritti e gli obblighi delle parti nonché le altre condizioni alle quali l'intermediario assicurativo o l'impresa di assicurazione fornirà servizi al cliente»*;⁴⁹ 2) fornire ai clienti, su un supporto durevole: a) prima della conclusione del contratto, una "dichiarazione di idoneità" specificando il tipo di *«consulenza prestata e in che modo essa risponda alle preferenze, agli obiettivi e ad altre caratteristiche del cliente»*; b) successivamente alla stipula del contratto, adeguate "relazioni" sui servizi prestati, che devono includere *«comunicazioni periodiche ai clienti, tenendo conto della tipologia e della complessità dei prodotti di investimento assicurativi in questione e della natura del servizio prestato»* e comprendendo, se del caso, i costi delle operazioni e dei servizi prestati per conto dei clienti.⁵⁰

5. Come noto, il termine per l'applicazione della Direttiva IDD, fissato originariamente al 23 febbraio 2018, è stato prorogato dal Consiglio europeo, su proposta dalla Commissione UE, al 1 ottobre 2018.⁵¹

Il recepimento della direttiva nel nostro ordinamento comporterà, in particolare, modifiche e integrazioni al Codice delle assicurazioni private (decreto legislativo n. 209/2005) e al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58/1998), nonché alla normativa regolamentare di settore.

⁴⁷ Cfr., in particolare, l'art. 30, par. 1 e 2 della Direttiva (UE) 2016/97.

⁴⁸ Cfr., in particolare, l'art. 30, par. 3 della Direttiva (UE) 2016/97.

⁴⁹ Cfr., in particolare, l'art. 30, par. 4 della Direttiva (UE) 2016/97.

⁵⁰ Cfr., in particolare, l'art. 30, par. 4 della Direttiva (UE) 2016/97.

⁵¹ Vedi comunicato stampa del Consiglio europeo n. 61/18 del 14 febbraio 2018.

L'articolo 5 della legge di delegazione europea n. 163/2017,⁵² nell'attuazione della Direttiva IDD, prevede in particolare alcuni capisaldi: a) l'istituzione di un Registro degli intermediari, sotto il controllo dell'IVASS, ma tenuto da un organismo organizzativamente separato da esso; b) un maggiore coordinamento delle disposizioni normative e regolamentari, nonché una più puntuale definizione della ripartizione delle competenze tra IVASS e CONSOB per i prodotti di investimento assicurativi; c) la previsione di apposite procedure di reclamo e di risoluzione stragiudiziale delle controversie fra i clienti e i distributori di prodotti assicurativi, con finalità deflattive del contenzioso in materia; d) la disciplina di un adeguato regime sanzionatorio, che scoraggi comportamenti fraudolenti o elusivi della normativa recata dalla direttiva.⁵³

Per quanto riguarda più specificamente la tutela del consumatore, la legge delega prevede inoltre i seguenti principi e criteri direttivi: 1) confermare l'attribuzione alla CONSOB dei poteri relativi "ai documenti contenenti le informazioni chiave" per i prodotti di investimento al dettaglio e assicurativi pre-assemblati;⁵⁴ 2) stabilire che il "documento informativo standardizzato", relativo al prodotto assicurativo, sia fornito dal distributore contestualmente alle altre informazioni richieste dalla normativa vigente, secondo le modalità stabilite dall'IVASS con apposito regolamento;⁵⁵ 3) attribuire all'IVASS e alla CONSOB, secondo le rispettive competenze, i necessari poteri cautelari e interdittivi, prevedendo, in particolare, il potere delle medesime autorità di vietare la vendita di un'assicurazione insieme a un servizio o prodotto accessorio diverso da un'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, quando tale pratica sia dannosa per i consumatori;⁵⁶ 4) introdurre uniformi disposizioni più rigorose per la tutela degli assicurati per quanto riguarda gli obblighi di informazione di cui al Capo V della direttiva (UE)

⁵² Cfr. Legge n. 163/2017, recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017".

⁵³ Cfr. CANDIAN, *Il recepimento della IDD in Italia: primo commento al decreto di attuazione approvato in esame preliminare dal Governo*, in *Rivista di Diritto Bancario*, www.dirittobancario.it, febbraio 2018.

⁵⁴ Vedi art. 5, comma 1, lett. b), n. 2), legge n. 163/2017.

⁵⁵ Vedi art. 5, comma 1, lett. f), legge n. 163/2017.

⁵⁶ Vedi art. 5, comma 1, lett. g), legge n. 163/2017.

2016/97, tenuto conto del carattere di armonizzazione minima della direttiva, attraverso il ricorso alla disciplina secondaria adottata dall'IVASS e dalla CONSOB, secondo le rispettive competenze;⁵⁷ prevedere, nel caso di vendita di un prodotto di investimento assicurativo, che la prestazione di consulenza da parte dell'intermediario o dell'impresa di assicurazione non debba avere oneri a carico dei consumatori.⁵⁸

Nell'ultima bozza di decreto legislativo recante il recepimento della Direttiva (UE) 2016/97⁵⁹ i suddetti punti cardine sembrano ampiamente contemplati e disciplinati, con lo scopo di assicurare, da un lato, una regolamentazione più uniforme per i soggetti operanti sul mercato assicurativo e, dall'altro, di predisporre un regime informativo sui prodotti assicurativi più adeguato, colmando, in particolare, le asimmetrie informative sussistenti nel rapporto tra produttori, distributori e consumatori.

Tuttavia è indubitabile che la completa e concreta definizione del pacchetto normativo sulla "distribuzione assicurativa" nel nostro ordinamento dipenderà da almeno tre ulteriori variabili.

In primo luogo, la predisposizione di un'equilibrata e razionale normativa regolamentare da parte dell'IVASS e della CONSOB, secondo le rispettive competenze, che costituirà il necessario e ineludibile corollario della disciplina primaria di settore.

In secondo luogo, un effettivo coordinamento gestionale delle modalità di esercizio della vigilanza e dei controlli, accompagnata da un'adeguata organizzazione e implementazione delle strutture preposte.

Infine, un serio presidio del sistema di irrogazione delle sanzioni avverso i comportamenti illegittimi, che costituisce, in ultima analisi, il concreto baluardo delle tutele a favore del consumatore finale dei prodotti assicurativi.

Andrea Amodio

⁵⁷ Vedi art. 5, comma 1, lett. h), legge n. 163/2017.

⁵⁸ Vedi art. 5, comma 1, lett. l), legge n. 163/2017.

⁵⁹ Lo schema di decreto legislativo (Atto del governo sottoposto a parere parlamentare n. 516) è consultabile con la relazione illustrativa e gli allegati tecnici sul sito istituzionale del Senato della Repubblica.

*Dottorando in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

*Avvocato - Funzionario amministrativo/giuridico legale e
contabile
del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,
in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
(*)*

() Le opinioni nel presente contributo sono espresse a titolo personale e non rappresentano o impegnano l'Amministrazione di appartenenza e quella in cui si presta servizio.*

L'affermazione dei siti WEB di comparazione come nuovo canale di distribuzione assicurativa, a seguito dell'intervento dell'Eiopa e dell'Ivass e dopo l'adozione della Direttiva 2016/97/UE (di Michela Giachetti Fantini)

ABSTRACT: *This paper analyzes the evolution of the role of comparison websites as insurance distribution channel and instrument of consumer empowerment, that has been recognized after the soft law intervention of Eiopa and Ivass and the adoption of the directive 2016/97/UE*

SOMMARIO: 1. La diffusione sul mercato assicurativo dei siti *web* di comparazione - 2. L'attenzione dell'Eiopa e dell'Ivass sui comparatori di prodotti assicurativi - 2.1 Il *Report* dell'Eiopa sulle *Good Practices* per i siti *web* di comparazione - 2.2 L'*Opinion* dell'Eiopa sulle vendite di prodotti assicurativi via internet - 2.3 L'indagine dell'Ivass sui siti comparativi nel mercato assicurativo italiano - 3. La direttiva 2016/97/UE: dall'intermediazione alla distribuzione assicurativa - 3.1 Il riconoscimento dei siti *web* di comparazione quali canali di distribuzione assicurativa nella direttiva IDD - 4. La tutela dell'assicurato come contraente debole e il ruolo dei comparatori come strumenti di *empowerment* del consumatore - 5. I comparatori alla prova del processo di cambiamento del mercato assicurativo.

1. Tra i *trends* emergenti in Italia nel settore assicurativo sta assumendo una crescente rilevanza il ricorso, da parte dei consumatori, ai siti *web* di comparazione, c.d. "comparatori", per l'orientamento e l'acquisto di prodotti assicurativi.

La diffusione dei siti *web* di comparazione è stata favorita dallo sviluppo dell'*information technology*¹ e ha portato all'affermazione dei comparatori quali

¹ La digitalizzazione, cioè lo sviluppo di nuovi modelli e servizi aziendali mediante la tecnologia, rende le informazioni facilmente accessibili ai potenziali consumatori e comporta la perdita di importanza della collocazione fisica delle parti di una transazione. La digitalizzazione può contribuire a ridurre i prezzi e a migliorare la comparabilità dei prodotti, conferendo maggiori poteri ai consumatori nelle loro scelte finanziarie.

filtri informativi in grado di far fronte contemporaneamente a due criticità che caratterizzano i processi decisionali nelle scelte finanziarie: eccesso di informazioni² e *deficit* di conoscenze.

Parallelamente alla diffusione dei siti di comparazione si è assistito al rinnovamento digitale dei modelli tradizionali di distribuzione e al passaggio dalle vecchie alle nuove generazioni di consumatori di servizi finanziari, che tipicamente sono *always connected* e hanno una notevole familiarità con i *digital channels*³.

I siti di comparazione che si qualificano come canale distributivo complementare e, talvolta, alternativo a quello tradizionale, sono espressione di un mutamento della geografia distributiva dei prodotti finanziari⁴. Inoltre la distribuzione digitale è considerata il canale più appetibile per l'acquisizione di nuova clientela nel prossimo futuro.

La parabola ascendente nel mercato assicurativo dei siti *web* di comparazione che è culminata con il riconoscimento ufficiale del ruolo dei comparatori quale canale distributivo di prodotti assicurativi è il risultato di un processo evolutivo che ha avuto inizio con l'intervento dell'Autorità nazionale ed europea di vigilanza e si è concluso con l'espressa qualificazione dei comparatori come soggetti a cui si applica la nuova direttiva 2016/97/UE sulla distribuzione assicurativa⁵.

Nel mercato assicurativo i siti *web* di comparazione hanno cominciato ad essere utilizzati nel campo dell'assicurazione automobilistica e dell'assicurazione sanitaria.

² Una comparazione "piatta", che riferisce tutto e, per di più, per ciascuna delle imprese finanziarie "produttrici" esistenti sul mercato, si rivela uno strumento informativo non utile per il cliente. In tal senso si veda DOLMETTA, MALVAGNA, *Sui comparatori on line di prodotti finanziari*, in *Rivista di Diritto Bancario*, 2015, n. 11, in www.dirittobancario.it, 4.

³ PARACAMPO, *La nuova stagione dei siti di comparazione dei prodotti assicurativi: dagli interventi delle Authorities europee alle innovazioni della direttiva sulla distribuzione assicurativa*, in *Rivista di Diritto Bancario*, 2016, n. 2, pp. 1-2.

⁴ Al riguardo si veda il documento dal titolo "Digital Insurance in Italia: 36 miliardi di euro passano dalla Rete" disponibile su www.insidertrading.it.

⁵ PARACAMPO, *Nuove tecnologie e sfide regolamentari: la tutela dell'investitore nella consulenza digitale*, in *MyAdvice*, 2015, n. 3, pp. 1 ss.

Alcuni siti di confronto si limitano a comparare informazioni sui prezzi e sulle principali caratteristiche dei prodotti soggetti a confronto; altri si contraddistinguono per eventuali servizi aggiuntivi che arricchiscono quello principale, secondo cui l'utente è tenuto a compilare preventivamente un questionario ai fini della determinazione del suo profilo. Queste ulteriori caratteristiche distintive dei siti *web* di comparazione variano dal semplice collegamento ipertestuale da parte dei fornitori o stimatori dei prezzi a meccanismi più sofisticati denominati "*shop bots*" che consentono al consumatore, in alcuni casi, di stipulare una polizza assicurativa direttamente *on line* oppure tramite un assicuratore o un intermediario assicurativo con il quale viene previamente messo in contatto.

Nella prima fase di diffusione dei comparatori nel mercato assicurativo il consumatore ha fatto leva quasi esclusivamente sul prezzo, piuttosto che sulle caratteristiche del prodotto oggetto di confronto e sulla comprensione dei termini e delle condizioni contrattuali. Inoltre il consumatore ha trascurato una serie di elementi rilevanti, quali la gamma dei prodotti e dei produttori presi in considerazione dal sito *web* di comparazione, l'insorgenza di potenziali conflitti di interesse, come quelli derivanti dal modello di remunerazione utilizzato dal sito *web* (*pay per click vs. pay per sale*), e l'impiego di criteri poco trasparenti per la promozione dei risultati ("*Top Choice*", "*Best Buy*").

2. Il tema relativo ai siti *web* di comparazione è stato inserito tra le aree di intervento ad alta priorità nell'agenda dell'ESAs (Joint Committee European Supervisory Authorities o Comitato Congiunto delle Autorità Europee di Vigilanza), volto a rafforzare la cooperazione tra Eba (European Banking Authority o Autorità Bancaria Europea), Esma (European Securities and Markets Authority o Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati) e Eiopa (European Insurance and Occupational Pensions Authority o Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali). Nel

2013 l'ESAs ha annunciato la pubblicazione per il 2014 di una guida intesa ad accrescere la consapevolezza dei consumatori nell'utilizzo dei comparatori⁶.

L'Eiopa è intervenuta due volte a distanza di un anno sulla questione concernente i siti *web* di comparazione: nel 2014 con l'adozione di un *Report* su *Good Practices* destinate ai comparatori; nel 2015 con la diffusione di un'*Opinion* indirizzata alle autorità nazionali di regolazione.

Nel 2014 l'Ivass (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni) ha pubblicato un'indagine sui siti comparativi nel mercato assicurativo italiano.

Questi interventi delle *Authorities* mostrano come gli atti di *soft law* assumano una rilevanza significativa per la corretta interpretazione delle tendenze evolutive nell'ambito di uno scenario *in fieri* e aperto all'innovazione tecnologica nel mercato assicurativo e come il regolatore europeo e nazionale svolga un ruolo di autore e referente di linee di indirizzo.

2.1 L'Eiopa ha pubblicato un *Report on Good Practices on Comparison Websites*⁷ allo scopo di promuovere a livello europeo l'adozione da parte dei siti *web* di comparazione di prodotti assicurativi di condotte che garantiscano la correttezza del confronto e la trasparenza delle informazioni rese al pubblico.

L'esigenza di adottare tale manuale di buone pratiche è stata dettata dalla necessità di superare la disomogeneità e la frammentazione del mercato assicurativo europeo, determinata dal principio di armonizzazione minima che ha favorito regolamentazioni differenti negli Stati membri, in cui è stata variamente intesa l'estensione della portata applicata della direttiva 2002/92/CE sull'intermediazione assicurativa ai siti comparativi.

Il richiamato Report ha perseguito la finalità di colmare, seppur con uno strumento non vincolante, un vuoto normativo in attesa della revisione normativa in materia assicurativa, o comunque di eliminare trattamenti

⁶ 2014 Work Programme of Joint Committee of ESAs (JC-2013-051 del 19 settembre 2013).

⁷ Report on Good Practices on Comparison Websites (EIOPA-CCPFI-13/100 del 30 gennaio 2014).

discriminatori nei confronti dei consumatori che utilizzano siti *web* di comparazione.

Nel suindicato documento sono sintetizzati e riportati i risultati del monitoraggio previamente condotto dall'Eiopa per individuare buone pratiche di utilizzo dei siti di confronto, ispirate a principi di trasparenza, semplicità, correttezza per gli utenti di internet, e applicabili solo su base volontaria. Il citato Report offre una guida complementare rispetto alla legislazione comunitaria e nazionale, che rimane comunque applicabile a prescindere dal canale distributivo di prodotti assicurativi prescelto.

In particolare sono individuate tre distinte tipologie di siti *web* di confronto:

1. siti commerciali gestiti da privati;
2. siti non commerciali gestiti da associazioni di consumatori e/o dell'industria;
3. siti non commerciali gestiti da autorità pubbliche.

I siti di comparazione di natura commerciale sono talvolta caratterizzati da rapporti commerciali ed intrecci proprietari con alcune imprese di assicurazione e/o con intermediari assicurativi che rappresentano nella maggior parte dei casi la fonte di remunerazione degli stessi siti che ne commercializzano i relativi prodotti.

I siti non commerciali, in assenza di scopi di lucro, tendono a raccogliere e a fornire agli utenti di Internet informazioni concise e aggregate sui prodotti assicurativi oggetto di confronto.

L'Eiopa ha delimitato l'ambito di applicazione delle *good practices* ai siti commerciali gestiti da privati, precisando che le altre due categorie di comparatori, sebbene prive di connotazione commerciale, sono ugualmente invitate a verificare la conformità delle pratiche adottate e, se necessario, ad adeguarsi a quelle indicate nel *Report*.

L'Autorità europea di vigilanza ha elencato le *good practices* con riferimento a sei aree che in sede di monitoraggio sui comparatori diffusi sul mercato assicurativo hanno presentato criticità quali: l'informativa relativa al

sito *web*; l'ambito dei produttori e dei prodotti presi in considerazione nel mercato; la gestione di potenziali conflitti di interesse; i criteri di comparazione utilizzati per la classificazione dei prodotti; la presentazione delle informazioni; la frequenza dell'aggiornamento delle informazioni.

Secondo le migliori prassi individuate nel Report dell'Eiopa è opportuno:

- consentire l'agevole conoscibilità dell'assetto proprietario del comparatore, del soggetto al quale è possibile inoltrare reclami, delle garanzie offerte dal prodotto e del premio;
- rendere noti i legami/rapporti del sito comparativo con il/i *partner* che possono influenzare il risultato della comparazione ed il tipo di remunerazione;
- esplicitare i criteri con cui sono state selezionate le imprese *partner*, il numero e la loro denominazione, la quota di mercato in base al portafoglio premi, il numero e il tipo di prodotti posti a confronto (*market coverage*).

2.2 L'Eiopa ha affrontato la questione relativa all'utilizzo dei siti *web* di comparazione nell'*Opinion* sulle vendite dei prodotti assicurativi via internet⁸, rimarcando l'importanza dei comparatori quale fonte di informazioni e canale di distribuzione dei prodotti assicurativi.

L'Autorità di vigilanza europea ha evidenziato i benefici derivanti dalla distribuzione di prodotti assicurativi via internet ma, al contempo, ha ammonito sui rischi legati all'uso di *digital channels*.

In particolare dai risultati di un'indagine condotta dall'Eiopa, basata sulla mappatura delle modalità di vendita *on line*, sono emerse inefficienze in ordine alle informazioni disponibili, che possono avere effetti negativi sotto il profilo della tutela dei consumatori. In particolare si è riscontrato che se, da un lato, la ricerca digitale può favorire l'adozione di scelte consapevoli e informate dei consumatori, dall'altro, presenta aspetti critici concernenti l'eccesso di

⁸ *Opinion on sales via Internet of Insurance and Pension Products* (Eiopa-BoS-14/198 del 28 gennaio 2015).

informazioni *on line* ed i metodi di filtraggio e presentazione, non sempre improntati a criteri di trasparenza. In questo contesto si è poi registrata la tendenza del consumatore ad omettere la lettura di documenti *standard* relativi alle caratteristiche dei prodotti acquistati *on line* e a focalizzare l'attenzione sul prezzo del prodotto o del servizio.

2.3 Nel novembre 2014 l'Ivass ha avviato un'indagine sui siti comparativi operanti nel mercato assicurativo italiano, a seguito della quale l'Autorità nazionale di vigilanza ha prescritto alcuni interventi a carico dei comparatori destinatari e ha pubblicato alcuni consigli per i consumatori⁹.

In particolare l'indagine è stata effettuata su sei siti comparativi riconducibili a intermediari assicurativi: Chiarezza.it, Comparemeglio.it, Facile.it, Segugio.it, 6Sicuro.it e Supermoney.it.

Sono stati oggetto di analisi gli aspetti concernenti: 1) le situazioni di conflitto d'interesse; 2) l'ambito e i criteri adottati per la comparazione; 3) la trasparenza delle informazioni fornite ai consumatori relativamente sia ai siti che ai prodotti.

Sul piano dei conflitti di interesse è emerso che i siti comparano solo (o prevalentemente) le imprese con cui hanno stipulato accordi di *partnership* e da cui percepiscono provvigioni in relazione a ciascun contratto stipulato. Le informazioni presenti sui siti non consentono al consumatore di avere un'immediata percezione dell'esistenza di tali conflitti di interesse.

Con riferimento al modello di comparazione si è rilevato un confronto basato esclusivamente sul prezzo, che non tiene conto dei contenuti delle polizze (massimali, franchigie, rivalse, esclusioni etc..). Ciò determina il rischio che al cliente non sia offerto un prodotto adeguato rispetto alle proprie esigenze assicurative e che sia effettuata una comparazione di prodotti disomogenei.

⁹Dell'indagine sui siti comparativi- Risultanze e conseguenti interventi di vigilanza; Dell'indagine sui siti comparativi. Cinque consigli per i consumatori, disponibili su www.ivass.it.

Inoltre è stata riscontrata l'assenza di indicazioni sulla quota di mercato posta a confronto (quota delle imprese comparate rispetto al totale), la pubblicizzazione di un numero di imprese confrontate superiore a quello effettivo, una variabilità ingiustificata dell'*output* di comparazione.

Sotto il profilo della trasparenza delle informazioni si è registrata la presenza di messaggi pubblicitari del tipo "compara i *migliori* prodotti o le *migliori* imprese", che non risultano basati su elementi verificabili o non forniscono indicazione sui criteri di valutazione.

Alla luce di tale indagine compiuta sui comparatori, l'Ivass si è mostrata consapevole delle attuali tendenze evolutive dell'offerta a distanza dei prodotti assicurativi mediante l'utilizzo di nuove tecnologie e ha sottolineato la necessità di continuare a monitorare gli sviluppi del settore allo scopo di adottare interventi specifici per la protezione degli assicurati¹⁰. In proposito, nel comunicato stampa del 27 marzo 2015, l'Autorità ha dichiarato espressamente che "un cliente digitale non è per definizione un cliente finanziariamente o assicurativamente evoluto e va adeguatamente tutelato".

3. La direttiva 2016/97/UE (c.d. "Insurance Distribution Directive" IDD) si incentra sulla definizione di distribuzione assicurativa, più estesa della nozione di intermediazione assicurativa, alla quale faceva riferimento il precedente quadro normativo comunitario delineato dalla direttiva 2002/92/CE, comportando un conseguente ampliamento del novero dei destinatari della disciplina. Infatti le imprese di assicurazione o riassicurazione rientrano ora a tutti gli effetti tra i soggetti tenuti al rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di distribuzione nell'attività di collocamento diretto a cui

¹⁰ Al riguardo va segnalato il caso dei preventivi r.c. auto forniti *on line*, in merito al quale l'Ivass, con lettera del 1° aprile 2015, ha affermato che le imprese di assicurazione non devono offrire, unitamente, alla garanzia r.c. auto, altre coperture assicurative in automatico, senza alcuna richiesta espressa da parte del consumatore, né il cliente, se non interessato, deve deselezionare le suddette garanzie accessorie (opt-out). L'Ivass è intervenuta sul caso con tali dichiarazioni a seguito dell'emanazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di due provvedimenti (PS8651 e PS9167) nei confronti di due imprese di assicurazione che avevano applicato il suesposto meccanismo nella fornitura *on line* dei preventivi rc auto.

possono procedere senza avvalersi di intermediari.

La motivazione che ha indotto il legislatore comunitario a passare da un'ottica incentrata esclusivamente sull'intermediazione a quella imperniata sulla distribuzione assicurativa deve essere individuata nella necessità di una regolamentazione uniforme volta ad evitare condizioni eterogenee di trattamento normativo sia degli operatori che dei consumatori determinate dalla pluralità e dalla diversità di canali distributivi.

Ciò trova conferma nel Considerando n. 6 della direttiva europea, in cui si rileva che "I consumatori dovrebbero beneficiare dello stesso livello di tutela nonostante le differenze esistenti tra i canali di distribuzione. Per garantire che si applichi lo stesso livello di tutela e che il consumatore possa beneficiare di norme comparabili, in particolare per quanto riguarda la comunicazione di informazioni, è essenziale creare condizioni di parità tra i distributori".

Nel Considerando n. 7 si osserva poi che "L'applicazione della direttiva 2002/92/CE ha evidenziato che un certo numero di disposizioni richiede ulteriori precisazioni intese a facilitare l'esercizio della distribuzione assicurativa e che per tutelare al meglio i consumatori è necessario estendere l'ambito di applicazione di tale direttiva a tutte le vendite di prodotti assicurativi. È opportuno che le imprese di assicurazione che vendono direttamente prodotti assicurativi siano incluse nell'ambito di applicazione della presente direttiva analogamente agli agenti e ai mediatori d'assicurazione".

3.1 La direttiva IDD estende il proprio ambito di applicazione a soggetti non ricompresi tra i destinatari della precedente normativa. Essa si applica dunque a tutti i soggetti che a vario titolo concorrono alla vendita di prodotti assicurativi e, quindi, non solo alle imprese di assicurazione ed agli intermediari assicurativi, ma anche agli altri attori del mercato, quali ad esempio, agenzie di viaggio ed autonoleggi, soggetti che svolgono attività di distribuzione in via accessoria rispetto all'attività principale e, a tal riguardo, è stata introdotta una definizione *ad hoc* di "*intermediario assicurativo a titolo accessorio*", nonché ai soggetti che gestiscono siti internet di comparazione

quando essi consentano di "stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione" .

Nel corso dell'*iter* di approvazione della proposta che ha portato all'adozione della direttiva 2016/97/UE¹¹, l'attenzione del legislatore comunitario sulla *digital insurance*¹², cioè sull'applicazione delle nuove tecnologie al settore assicurativo, è divenuta via via crescente, conducendo al riconoscimento ufficiale dei siti *web* di comparazione quali canali di informazione e distribuzione assicurativa e, come tali, assoggettati, al pari di tutti gli altri distributori di prodotti assicurativi, al medesimo statuto normativo¹³.

I siti comparativi hanno trovato esplicito ingresso tra i canali di distribuzione assicurativa solo nelle fasi successive alla presentazione della proposta di direttiva IDD, in particolare a seguito degli emendamenti proposti dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e approvati dal Parlamento europeo in data 26 febbraio 2014¹⁴. In senso favorevole alla qualificazione dei comparatori come nuovo canale di distribuzione assicurativa ha poi preso posizione anche il testo approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 28 ottobre 2014, sulla base delle evidenze risultanti nei *Consumer Trends Reports* dell'Eiopa per il 2013 e il 2014¹⁵, nonché in accoglimento della raccomandazione della stessa Autorità europea di

¹¹ COM (2012) 360 final del 3 luglio 2012, recante proposta di direttiva sull'intermediazione assicurativa (rifusione). Il complesso *iter* di definizione di tale proposta ha ritardato l'approvazione del testo definitivo della direttiva IDD e ne ha modificato l'ambito applicativo, precedentemente riservato agli intermediari, successivamente esteso a tutti i canali di distribuzione. Ciò giustifica la mutata denominazione della direttiva 2016/97/UE da direttiva sull'intermediazione assicurativa a direttiva sulla distribuzione assicurativa. In commento alla proposta di direttiva sull'intermediazione assicurativa si veda MARANO, *Quale mercato per l'intermediazione assicurativa? Riflessioni sulle possibili modifiche all'IMD*, in *Assicurazioni*, 2011, 1, p. 207; COLOMBO, LANZA, *Il processo di revisione della direttiva europea sull'intermediazione assicurativa*, in *Rivista di Diritto Bancario*, Marzo 2013, pp. 1 ss.

¹² PARACAMPO, *Nuove tecnologie e sfide regolamentari: la tutela dell'investitore nella consulenza digitale*, cit., p. 29.

¹³ PARACAMPO, *La nuova stagione dei siti di comparazione dei prodotti assicurativi: dagli interventi delle Authorities europee alle innovazioni della direttiva sulla distribuzione assicurativa*, cit., pp. 9-10.

¹⁴ L'emendamento proposto era volto ad estendere l'ambito applicativo della direttiva in modo da imporre obblighi maggiori ai siti *web* di confronto dei prezzi, allo scopo di allinearli agli intermediari assicurativi operanti in sedi non virtuali.

¹⁵ La diffusione dell'utilizzo dei siti *web* di comparazione da parte dei consumatori di servizi assicurativi è stata recentemente rilevata dall'*Eiopa Fourth Consumer Trends Report* (Eiopa –BoS-15-233 del 18 novembre 2015).

vigilanza ad introdurre regole di armonizzazione in materia, intese a superare i differenti regimi degli Stati membri.

La prima versione del testo della direttiva IDD¹⁶ menzionava espressamente e disciplinava congiuntamente aggregatori, siti *web* di comparazione dei prezzi o altri mezzi finalizzati a fornire informazioni su uno o più contratti di assicurazione in risposta a criteri selezionati dal consumatore. Inoltre si impiegava quale elemento discriminante, ai fini della riconducibilità del sito *web* di comparazione nell'ambito applicativo della nozione di distribuzione assicurativa, il parametro della remunerazione diretta o indiretta da parte del distributore assicurativo o del consumatore.

L'elemento remunerativo, implicando vantaggi di natura sia finanziaria che non finanziaria, evidenziava il carattere commerciale del sito *web* di comparazione. Con il risultato che restavano escluse dalla definizione di distribuzione assicurativa i siti *internet* gestiti da autorità pubbliche o associazioni dei consumatori, privi di una finalità lucrativa.

Nell'ultima versione della direttiva IDD¹⁷ è stata accolta una differente impostazione.

L'art. 2, par. 1, punto n. 1, della direttiva 2016/97/UE delimita il perimetro applicativo della distribuzione assicurativa, stabilendo che essa si riferisce alle "attività consistenti nel fornire consulenza, proporre contratti di assicurazione o compiere altri atti preparatori relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione, inclusi la fornitura di informazioni, relativamente a uno o più contratti di assicurazione, sulla base di criteri scelti dal cliente tramite un sito Internet o altri mezzi e la predisposizione di una classifica di prodotti assicurativi, compresi il confronto tra il prezzo e il prodotto, o lo sconto sul premio di un contratto di assicurazione, se il cliente è in grado di stipulare

¹⁶ Art. 2, par. 3, co. 2, della direttiva IDD.

¹⁷ Su tale testo è stato raggiunto l'accordo politico delle istituzioni comunitarie il 2 luglio 2015, poi trasfuso a seguito dell'approvazione del Parlamento europeo nel mese di novembre e del Consiglio dell'Unione europea nel mese di dicembre, nella direttiva 2016/97/UE.

direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione tramite un sito Internet o altri mezzi”.

Rispetto all'originaria formulazione della norma della direttiva europea emergono due aspetti di novità. In primo luogo il riferimento ai siti *web* di comparazione quale fattispecie autonoma perde consistenza per confluire nella definizione onnicomprensiva di distribuzione assicurativa, in cui peraltro vengono eliminati i richiami espressi tanto agli aggregatori quanto ai siti di confronto. La clausola di chiusura “altri mezzi” risponde ad un principio di neutralità tecnologica, lasciando così aperta l'applicazione della nozione di distribuzione assicurativa ad ulteriori fattispecie, frutto delle future evoluzioni digitali nel mercato assicurativo.

In secondo luogo l'elemento dirimente ai fini della riconducibilità del sito *web* di comparazione alla definizione di distribuzione assicurativa muta radicalmente dato che esso non è più individuato nella remunerazione, bensì nella possibilità per il consumatore di concludere il contratto assicurativo al termine del processo tecnologico svolto a distanza.

In sostanza, dal confronto tra la prima e l'ultima versione del testo della direttiva IDD, risulta spostato l'ago della bilancia, posto che nella prima versione assumeva rilevanza determinante ai fini dell'inquadramento del sito *web* di comparazione nell'ambito applicativo della nozione di distribuzione assicurativa la provenienza della remunerazione - diretta o indiretta - del comparatore dal distributore assicurativo o dal consumatore. Questo profilo denotava il carattere commerciale del sito di comparazione, ma lasciava altresì presumere l'esistenza di possibili conflitti di interesse, su cui nel testo definitivo della direttiva il legislatore comunitario ha preferito omettere ogni riferimento.

Nella nuova versione della direttiva IDD il parametro della remunerazione è stato sostituito da un altro elemento, ritenuto decisivo, cioè l'abilità del consumatore a concludere direttamente o indirettamente il contratto

assicurativo utilizzando mezzi di comunicazione a distanza, come siti *web* di comparazione o strumenti di altro genere¹⁸.

Ciò significa che il processo negoziale deve essere attivato dal consumatore che, in risposta a criteri selezionati, ottiene le informazioni richieste con riguardo ad uno o più contratti assicurativi, sulla base delle quali provvede a concludere - sempre a distanza - il contratto medesimo, direttamente tramite il sito *web* di comparazione o indirettamente tramite il *link* del distributore con il quale sia stato messo previamente in contatto.

Dal tenore letterale della definizione di distribuzione assicurativa, dettata dall'art. 2, par. 1, n. 1, della direttiva 2016/97/UE, emerge la rilevanza fondamentale che assume la possibilità di portare a conclusione il contratto assicurativo in ordine alla qualificazione dei comparatori come canali di distribuzione a tutti gli effetti. Con la conseguenza che rimangono fuori da tale inquadramento i siti che svolgono semplicemente attività informativa e si limitano a confrontare informazioni e prodotti, senza tuttavia intervenire ulteriormente nel processo di conclusione del contratto.

Pertanto, come esplicitato dall'art. 2, par. 2, lett. c) e d) della direttiva 2016/97/UE, non si considera come distribuzione assicurativa o riassicurativa:

- la mera fornitura di dati e informazioni su potenziali assicurati a intermediari assicurativi, intermediari riassicurativi, a imprese di assicurazione o a imprese di riassicurazione se il fornitore non intraprende ulteriori iniziative di assistenza nella conclusione di un contratto di assicurazione;
- la mera fornitura di informazioni su prodotti assicurativi o riassicurativi, su un intermediario assicurativo, su un intermediario riassicurativo, su un'impresa di assicurazione o su un'impresa di riassicurazione a

¹⁸ PARACAMPO, *La nuova stagione dei siti di comparazione dei prodotti assicurativi: dagli interventi delle Authorities europee alle innovazioni della direttiva sulla distribuzione assicurativa*, cit., p. 12.

potenziali assicurati se il fornitore non intraprende ulteriori iniziative di assistenza nella conclusione di un contratto di assicurazione¹⁹.

Con riguardo ai siti comparativi, a cui i consumatori ricorrono per l'orientamento e l'acquisto di prodotti assicurativi, va segnalato che, già nel 2013, l'Europa aveva preso atto della loro diffusione sul mercato assicurativo, dell'assenza di una regolamentazione uniforme dell'attività degli stessi e delle istanze avanzate dalla BIPAR (*European Federation of Insurance Intermediaries* Federazione europea degli intermediari assicurativi) volte a ricomprenderli tra i soggetti destinatari della normativa comunitaria in materia di distribuzione assicurativa. D'altro canto, anche prima dell'adozione della direttiva 2016/97/UE, in base alle disposizioni sull'intermediazione assicurativa contenute nel Regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006, era ragionevole ritenere che mentre l'attività di pura comparazione non configurasse attività di intermediazione, al ricorrere di particolari condizioni, compreso il caso in cui attraverso il comparatore fosse possibile non solo il mero confronto ma anche l'acquisto dei prodotti, si sarebbe invece rientrati nell'ambito dell'ampia definizione di intermediazione²⁰.

Nel testo definitivo della direttiva IDD rimane ferma l'esclusione dall'ambito applicativo della normativa comunitaria sulla distribuzione assicurativa dei siti comparativi creati e gestiti da autorità pubbliche o da

¹⁹ Nei Considerando della Direttiva 2016/97/UE sono contenute altre importanti precisazioni rispetto all'ambito di applicazione delle relative disposizioni. In particolare il Considerando n. 12 precisa che la Direttiva IDD dovrebbe applicarsi ai soggetti la cui attività consiste nel fornire informazioni su uno o più contratti di assicurazione in risposta a criteri selezionati dal cliente per il tramite di un sito Internet o altri mezzi, oppure nel fornire una classifica di prodotti assicurativi oppure una riduzione sul prezzo di un contratto assicurativo, quando l'acquirente è in grado di concludere direttamente o indirettamente un contratto assicurativo.

Il Considerando n. 13 puntualizza che la direttiva IDD non dovrebbe trovare applicazione nel caso in cui l'attività sia di mera presentazione di dati e informazioni su potenziali assicurati a intermediari o imprese di assicurazione o di riassicurazione oppure informazioni su prodotti assicurativi o riassicurativi o su un intermediario assicurativo o riassicurativo o un'impresa di assicurazione o riassicurazione a potenziali assicurati.

²⁰ MARINO, PANTALEO, *La nuova direttiva sulla distribuzione assicurativa - Uno sguardo d'insieme e primi spunti di riflessione*, marzo 2016, p. 3, disponibile su www.dirittobacario.it.

associazioni di consumatori che si limitano a confrontare i prodotti assicurativi disponibili sul mercato e non sono finalizzati alla conclusione di contratti²¹.

Il legislatore italiano si è sostanzialmente conformato alla normativa europea sui siti comparativi in sede di adozione dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2016/97/UE²², in attuazione dell'art. 5 della legge delega n. 163 del 2017²³.

L'art. 1, co. 6, dello schema di decreto, nel riformare l'art. 106, co.1, del d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private CAP), stabilisce che rientra nell'attività di distribuzione assicurativa la fornitura, tramite un sito internet o altri mezzi, di informazioni, relativamente a uno o più contratti di assicurazione, anche confrontati o ordinati, sulla base di criteri eventualmente scelti dal cliente, in termini di premi ed eventuali sconti applicati o di ulteriori caratteristiche del contratto, se il cliente è in grado di concludere direttamente o indirettamente lo stesso.

L'art. 1, co. 7, dello schema di decreto, nell'innovare l'art.107, co. 3, del d.lgs. n. 209 del 2005, dispone, alle lett. c) e d) che non configurano attività di distribuzione assicurativa o riassicurativa le seguenti attività:

- la mera fornitura di dati e informazioni su potenziali assicurati a intermediari assicurativi o riassicurativi, o a imprese di assicurazione o di riassicurazione, se il fornitore non intraprende ulteriori iniziative di

²¹ Tale precisazione non è contenuta nel testo normativo della direttiva 2016/97/UE mediante la previsione di questa ipotesi tra le fattispecie escluse dall'applicazione della stessa, bensì viene ribadita nel Considerando n. 12, in cui si osserva che la presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai siti Internet gestiti da autorità pubbliche o associazioni di consumatori che non mirano alla conclusione di contratti ma si limitano a confrontare i prodotti assicurativi disponibili sul mercato.

²² La Direttiva IDD non si prefigge la finalità di raggiungere la massima armonizzazione delle legislazioni nazionali, ma, al contrario, mira a fornire un quadro normativo di base, rimanendo ferma la facoltà degli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più stringenti a tutela dei consumatori, qualora il contesto nazionale lo giustifichi.

²³ In proposito va precisato che l'originario termine di recepimento della Direttiva IDD da parte degli Stati membri è stato differito al 1° luglio 2018 mentre l'entrata in vigore è prevista per il 1° ottobre 2018. Per una ricognizione sui contenuti dello schema di decreto legislativo di trasposizione della direttiva 2016/97/UE nell'ordinamento italiano si veda CANDIAN, *Il recepimento della IDD in Italia: primo commento al decreto di attuazione approvato in esame preliminare dal Governo*, in *diritto bancario.it*, Editoriali, febbraio 2018, p. 1 ss.; MARINO, CIMARELLI, PANTALEO, *Lo Schema di Decreto Legislativo recante attuazione alla direttiva IDD. Un primo sguardo d'insieme ad alcune delle nuove disposizioni*, in *dirittobancario.it*, Approfondimenti, Aprile 2018, p. 1 ss.

assistenza nella conclusione di un contratto di assicurazione o riassicurazione;

- la mera fornitura a potenziali assicurati di informazioni su prodotti assicurativi o riassicurativi, su un intermediario assicurativo o riassicurativo, su un'impresa di assicurazione o riassicurazione, se il fornitore non intraprende ulteriori iniziative di assistenza nella conclusione del contratto.

4. La figura dell'assicurato consumatore costituisce un paradigma cognitivo all'interno dell'ampia e multiforme categoria dei consumatori²⁴. La nozione di assicurato consumatore non è un concetto omogeneo né composto da un'unica categoria di consumatori, ma si ravvisa in esso una pluralità di assicurati consumatori che varia in base alla protezione utilizzata dal legislatore²⁵.

L'assicurato si configura come parte debole nel contratto assicurativo. Qualora la persona fisica contraiga a scopi privati un contratto di assicurazione può beneficiare delle tutele sostanziali previste dalla disciplina sulla trasparenza e sugli obblighi informativi²⁶.

Si assiste alla continua emersione di istanze consumeristiche nel contratto assicurativo. La predisposizione di strumenti volti a rafforzare la protezione dell'assicurato hanno indotto alla presa di coscienza che né il diritto dei consumatori si esaurisce nel Codice del consumo²⁷, né il diritto delle assicurazioni si risolve nel Codice delle assicurazioni, e hanno portato alla qualificazione del diritto delle assicurazioni come un diritto consumerista²⁸.

La direttiva 2016/97/UE sulla distribuzione assicurativa persegue lo scopo di realizzare un notevole innalzamento del livello di tutela del consumatore e, sotto il profilo relativo ai siti *web* di comparazione, consolida

²⁴ PAGLIETTI, *La debolezza contrattuale dell'assicurato*, in *Aperta Contrada*, 14 novembre 2014, p. 5.

²⁵ PAGLIETTI, *La debolezza contrattuale dell'assicurato*, cit., pp. 3-4.

²⁶ PAGLIETTI, *La debolezza contrattuale dell'assicurato*, cit., p. 5.

²⁷ Il Codice del Consumo è stato adottato con il d.lgs. n. 206 del 2005.

²⁸ PAGLIETTI, *La debolezza contrattuale dell'assicurato*, cit., p. 2.

nell'ordinamento europeo principi e regole già presenti nella regolamentazione italiana. Essa si colloca tra le misure normative comunitarie intesa a garantire al consumatore un'informativa efficace, trasparente e comparabile.

Nel Considerando n. 10 della direttiva IDD si osserva che "le attuali e recenti turbolenze finanziarie hanno evidenziato quanto sia importante garantire un'efficace tutela dei consumatori in tutti i settori finanziari. È pertanto opportuno rafforzare la fiducia dei consumatori e rendere più uniforme la regolamentazione concernente la distribuzione dei diversi prodotti assicurativi al fine di assicurare un livello adeguato di tutela dei consumatori in tutta l'Unione. È opportuno aumentare il livello di tutela dei consumatori rispetto alla direttiva 2002/92/CE per ridurre la necessità di applicare misure nazionali diverse".

Inoltre nel Considerando n. 44 della direttiva 2016/97/UE si sottolinea che "qualsiasi prodotto assicurativo proposto al cliente dovrebbe sempre essere coerente con le sue richieste ed esigenze ed essere presentato in una forma comprensibile affinché il cliente possa prendere una decisione con cognizione di causa"²⁹.

I siti *web* di comparazione si inseriscono nella fase di monitoraggio *ex ante* del prodotto assicurativo, allo scopo di rimuovere l'opacità informativa del processo di confezionamento dello stesso.

I comparatori mirano a ridurre l'asimmetria informativa tra il consumatore e l'impresa di assicurazione o l'intermediario assicurativo e a garantire al consumatore una scelta consapevole e informata. Attraverso i siti *web* di comparazione si realizza così la tutela preventiva dell'assicurato e la salvaguardia del consumatore inesperto.

²⁹ I consumatori necessitano di informazioni facilmente comprensibili. Le informazioni dovrebbero cioè essere chiare e concentrarsi sugli elementi che consentono al consumatore di comprendere pienamente un prodotto. Inoltre esse dovrebbero tener conto del comportamento del consumatore. L'istruzione finanziaria può fungere d'aiuto ma i consumatori, quando acquistano un prodotto, devono comunque poter sapere quanto sarà loro addebitato, da parte di chi e come ne beneficeranno. In sostanza i clienti devono poter confrontare i costi e i benefici per compiere una scelta efficace. Peraltro le organizzazioni di consumatori svolgono un ruolo importante nella condivisione e nella diffusione di analisi imparziali dei prodotti finanziari.

Emerge il ruolo fondamentale dei comparatori quale strumento di *empowerment* nel processo cognitivo del consumatore. Invero la conoscenza favorisce la partecipazione attiva del consumatore alla conclusione del rapporto negoziale e la qualità dell'informazione consente di effettuare una valutazione del prodotto mirata sulle esigenze del cliente.

In questa prospettiva i siti *web* di comparazione possono promuovere l'educazione assicurativa del consumatore, garantendo il necessario coinvolgimento e la responsabilizzazione dell'assicurato nell'acquisto dei prodotti assicurativi.

In tale ottica la tutela della trasparenza implica la valutazione dei bisogni assicurativi del consumatore e la certezza che il cliente sia in grado di comprendere il prodotto che sta acquistando³⁰.

Ciò significa che l'elevazione dello *standard* di trasparenza nei confronti del cliente, operato dalla direttiva IDD, anche mediante la possibilità di far ricorso a siti *web* di comparazione, non deve essere percepito come un onere regolamentare ma come un fondamentale strumento di competitività. Infatti la comparazione *on line* rappresenta una nuova frontiera per la distribuzione nel settore assicurativo, che stimola gli utenti a ricercare i "prezzi migliori" incentivando le dinamiche concorrenziali.

5. Dalla disamina svolta si evince che nel mercato assicurativo è possibile enucleare due linee di intervento: l'una promossa dalle istituzioni comunitarie e operante sul piano normativo per il conseguimento degli obiettivi del mercato unico europeo; l'altra condotta dall'Autorità europea e nazionale di vigilanza che aderiscono ad un approccio specifico e mirato sui *digital channels* destinati alla prestazione automatizzata di servizi assicurativi³¹.

³⁰ I servizi e i prodotti devono essere comprensibili; in altri termini, le informazioni sulla loro funzione, sul prezzo e sul confronto con altri prodotti devono essere disponibili in una modalità che i consumatori possano comprendere.

³¹ PARACAMPO, *La nuova stagione dei siti di comparazione dei prodotti assicurativi: dagli interventi delle Authorities europee alle innovazioni della direttiva sulla distribuzione assicurativa*, cit., p. 13.

La direttiva sulla distribuzione assicurativa incentiva lo sviluppo dei siti *web* di comparazione mediante la predisposizione di una disciplina intesa a migliorarne le potenzialità e a mitigarne i rischi per il consumatore.

Nel Libro Verde sui servizi finanziari al dettaglio, intitolato "Prodotti migliori, maggiore scelta e più opportunità per consumatori e imprese"³², la Commissione Europea ha individuato nei siti comparativi - unitamente all'uso delle tecnologie digitali - un canale proficuo per incrementare l'acquisto di prodotti finanziari a livello transfrontaliero³³.

L'operatività *cross border* dei comparatori nelle scelte finanziarie dei consumatori, con la conseguente estensione dei siti di confronto ad altri segmenti di prodotti e ai vari Stati membri, rappresenta una tappa essenziale per la creazione di un mercato unico europeo dei servizi finanziari al dettaglio, nonché per il rafforzamento della concorrenza tra fornitori e della possibilità di scelta per i consumatori.

Un ulteriore impulso all'espansione dell'uso dei siti *web* di comparazione proviene dal processo di costruzione del mercato unico digitale, che mira ad assicurare un migliore accesso per i consumatori e le imprese a beni e servizi *on line* nell'intero territorio dell'Unione europea, come rilevato nella

³² COM (2015) 630 del 10 dicembre 2015.

³³ Nel richiamato Libro Verde si rileva, a pp. 14 e 15, che "Un modo per sensibilizzare i consumatori e incoraggiarli a cambiare verso prodotti più adeguati consisterebbe nel garantire loro l'accesso a canali che consentano di scoprire i prodotti disponibili in altri Stati membri e di comprenderne le caratteristiche. Tali canali potrebbero essere, ad esempio, intermediari finanziari, siti *web* di confronto indipendente oppure servizi di consulenza finanziaria indipendente su Internet.

I siti di confronto indipendenti possono rivelarsi utili garantendo che i consumatori vengano a conoscenza dell'esistenza di prodotti, ma il loro maggiore vantaggio risiede nel sostegno fornito ai consumatori nel processo di cambiamento, aiutandoli a valutare e a scegliere i prodotti più idonei alle loro esigenze. L'Europa ha scoperto che i siti *web* di confronto incentivano la concorrenza tra assicuratori e intermediari assicurativi contribuendo ad aumentare la trasparenza e la comparabilità di informazioni disponibili per i consumatori. Questo concetto potrebbe applicarsi anche ad altri segmenti di prodotti, nonché a Stati membri che, al momento, non dispongono di tali strumenti, benché occorra considerare che molti siti *web* di confronto sono talvolta carenti nella descrizione dei parametri e degli aspetti raffrontati, concentrandosi spesso eccessivamente sul prezzo. I siti *web* di confronto sono molto comuni nel settore assicurativo e la direttiva sui conti di pagamento ha introdotto l'obbligo di creare almeno un sito *web* di confronto (con criteri qualitativi stabiliti) a livello nazionale che presenti le offerte dei servizi di conto bancario, compresi i canoni applicati, da parte delle diverse istituzioni finanziarie".

comunicazione della Commissione europea intitolata “Strategia per il mercato unico digitale in Europa”³⁴.

I comparatori saranno in grado di superare il banco di prova delle nuove sfide regolamentari e di affermarsi come protagonisti del processo di cambiamento del mercato assicurativo, nella misura in cui essi saranno capaci di intercettare prontamente e correttamente le esigenze dei consumatori, in funzione di un’adeguata soddisfazione degli stessi, basata principalmente sulla personalizzazione dei prodotti piuttosto che sulla segmentazione della clientela³⁵.

Al riguardo si segnala già la comparsa di “comparatori di comparatori di prodotti assicurativi”, che appunto valutano e mettono a confronto la qualità dei servizi offerti dai diversi siti di confronto presenti sul mercato.

Si riscontra la tendenza del legislatore comunitario e dell’Autorità europea e nazionale di vigilanza ad accogliere un nuova impostazione orientata alla *smart regulation* che, in una prospettiva *risk based*, è intesa a prevenire eventuali danni connessi all’entrata nel mercato di nuove tecnologie operative, sia per i consumatori che già utilizzano canali digitali sia per quelli che in misura crescente manifestano l’intenzione di fare ricorso agli stessi per l’acquisto di prodotti assicurativi³⁶.

Michela Giachetti Fantini

*Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico dell’Economia,
Università degli Studi di Roma “La Sapienza”*

³⁴ COM (2015) 192 final del 6 maggio 2015.

³⁵ Sul punto si veda *EIOPA Fourth Consumer Trends Report* (EIOPA-BoS-15-233 del 18 novembre 2015).

³⁶ PARACAMPO, *La nuova stagione dei siti di comparazione dei prodotti assicurativi: dagli interventi delle Authorities europee alle innovazioni della direttiva sulla distribuzione assicurativa*, cit., p. 17.