

PROVVEDIMENTO N. 2946 DEL 6 DICEMBRE 2011 RECANTE DISPOSIZIONI IN TEMA DI CONFLITTO DI INTERESSE DEGLI INTERMEDIARI ASSICURATIVI - MODIFICHE AL REGOLAMENTO ISVAP N. 5 DEL 16 OTTOBRE 2006**Esiti della pubblica consultazione****Roma, 6 dicembre 2011**

Si è conclusa la procedura di pubblica consultazione relativa allo schema di disposizione regolamentare in tema di conflitto di interesse degli intermediari assicurativi, modificativa dell'articolo 48 del Regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006 concernente la disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa.

In merito sono pervenute osservazioni da parte di 20 soggetti:

- ABI (Associazione Bancaria Italiana)
- AltroConsumo (Associazione Indipendente di Consumatori)
- ANIA (Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici)
- Assilea (Associazione Italiana Leasing)
- Assofin (Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare)
- Assoreti (Associazione Nazionale delle Società di Collocamento di Prodotti Finanziari e di Servizi di Investimento)
- SNA (Sindacato Nazionale degli Agenti di Assicurazione)
- UFI (Unione Finanziarie Italiane)
- Gruppo ITAS
- Net Insurance Life
- BCC Federcasse (Federazione Italiana Banche di Credito Cooperativo – Casse Rurali)
- Che Banca! s.p.a.
- Studio legale CMS AA&CS
- Studio legale avv. Paolo De Angelis
- Studio legale Jenny & Partners
- Studio legale Legance (osservazioni sulle polizze Creditor Protection Insurance)
- Studio legale Legance (osservazioni sulle polizze a copertura dei finanziamenti da estinguersi mediante cessione del quinto dello stipendio o della pensione)
- Studio legale Norton Rose
- Studio legale Taurini-Hazan
- Sig. Bartolini Paolo
- Sig. Imbres Luigi

L'Autorità, tenuto conto dei commenti ricevuti, ad aprile 2011 ha svolto una nuova analisi sull'andamento delle polizze connesse a mutui e finanziamenti – settore nel quale erano emerse le criticità che avevano dato origine all'intervento regolamentare - al fine di acquisire informazioni aggiornate sulla struttura dei costi delle polizze vita e danni relative alle predette operazioni di credito, sulla quota dei costi riconosciuta alla rete distributiva e sugli accordi di distribuzione con le reti di vendita. L'indagine ha riguardato un ampio numero di imprese la cui raccolta rappresenta il 94% dei premi di nuova produzione del 2010.

Ciò anche al fine di comprendere se, a seguito dei confronti avuti con le principali Associazioni di categoria del settore bancario e finanziario, fosse intervenuta qualche

modifica nelle pratiche di vendita, rispetto a quanto rilevato nella precedente indagine del 2009.

Nell'ambito della presente relazione si darà conto degli esiti della indagine e dei commenti ricevuti nel corso della pubblica consultazione, che sono visionabili cliccando sul nome di ciascun soggetto indicato in precedenza. I commenti sono riassunti di seguito, riportando, per ciascuno di essi, le valutazioni e le conseguenti determinazioni dell'Autorità.

Contestualmente viene pubblicato il testo definitivo del Provvedimento n. 2946 del 6 dicembre 2011 in tema di conflitto di interesse degli intermediari assicurativi recante la modifica all'articolo 48 del Regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006.

EXECUTIVE SUMMARY

La disposizione in pubblica consultazione prevede che gli intermediari assicurativi debbano astenersi dall'assumere contemporaneamente la qualifica di intermediari e beneficiari/vincolatari delle polizze assicurative offerte ai clienti.

La disposizione, attuativa dell'art. 183 del Codice delle assicurazioni private (di seguito CAP) che disciplina le regole di comportamento degli intermediari assicurativi, mira a risolvere il caso di grave conflitto di interesse in cui versa l'intermediario assicurativo (agente, broker o banca che sia) quando assume un proprio interesse contrattuale nella polizza di assicurazione che offre al cliente.

I numerosi commenti ricevuti durante la pubblica consultazione sono sostanzialmente riconducibili a due contrapposte posizioni:

- a) le associazioni di categoria del settore bancario, finanziario e assicurativo, unitamente ad alcune banche e imprese di assicurazione e ad una serie di studi legali, ritengono che la misura sia sproporzionata e suggeriscono l'adozione di misure alternative, anche basate su iniziative di autoregolamentazione, incentrate per lo più su interventi di trasparenza;
- b) un'associazione dei consumatori (Altroconsumo), il Sindacato Nazionale Agenti e alcuni privati cittadini ritengono, viceversa, che la misura sia appropriata e necessaria, per evitare che prodotti assicurativi, benché non obbligatori, siano imposti e venduti come tali ai clienti (bancari) e per di più a prezzi esorbitanti a causa degli elevati livelli provvigionali applicati dagli enti finanziatori.

L'intervento regolamentare, come illustrato nella relazione che ha accompagnato l'avvio della pubblica consultazione, trae origine dalle criticità osservate nel mercato delle polizze abbinate a mutui e prestiti (c.d. CPI *Credit Protection Insurance*) distribuite dalle banche e da altri enti erogatori del credito. L'analisi dei commenti ricevuti in pubblica consultazione, unitamente alle risultanze della nuova indagine condotta dall'ISVAP nel 2011, ha confermato le criticità già evidenziate, di seguito così riassumibili:

- 1) le polizze abbinate a mutui e prestiti, sebbene non obbligatorie per legge o per contratto, sono di fatto imposte dalla banca e dagli intermediari finanziari al cliente quale condizione per accedere al mutuo o al prestito;
- 2) le polizze sono vendute quasi esclusivamente in forma di premio unico, da pagare anticipatamente all'atto dell'accensione del mutuo o prestito. Il premio viene di norma aggiunto all'importo finanziato e le relative rate di restituzione vengono incluse in

quelle complessive, producendo ulteriori interessi a beneficio della banca (o dell'intermediario finanziario);

- 3) la banca (o l'intermediario finanziario) richiede al cliente di essere designata come beneficiaria o vincolataria delle prestazioni offerte dalla polizza, in modo da soddisfare interessi suoi propri, essenzialmente riconducibili:
 - a. alla protezione della propria posizione creditoria nei confronti del cliente;
 - b. alla immediata riscossione delle somme assicurate in caso di sinistro, senza necessità di procedure esecutive o altri adempimenti.

Inoltre, secondo quanto riportato dagli stessi commentatori, tale prassi consente alle banche di beneficiare di una riduzione del capitale di vigilanza richiesto dalla vigente normativa di settore; il requisito patrimoniale da soddisfare a fronte del rischio di credito risulta, infatti, inferiore quando i crediti della banca sono adeguatamente protetti;

- 4) la banca (o l'intermediario finanziario) ottiene il soddisfacimento di tali interessi addossando il costo della polizza al cliente e richiedendo l'applicazione di provvigioni esorbitanti; ciò grazie ai rapporti partecipativi o commerciali in essere con le imprese di assicurazione, le quali definiscono in questi casi il prezzo finale della polizza secondo criteri non giustificati da ragioni tecniche, ma solo dall'applicazione delle predette provvigioni;
- 5) a causa di tali politiche di prezzo, le polizze in abbinamento a mutui o prestiti, pur se offerte in forma "collettiva" - che normalmente consente al cliente di beneficiare di una riduzione di costi grazie alle economie di scala conseguibili - risultano paradossalmente molto più costose rispetto a quelle offerte in forma "individuale"; tali polizze distribuite da banche presentano aliquote provvigionali più elevate (44% con punte del 79%) rispetto a quelle distribuite dagli agenti (20%).

Quanto sopra evidenzia che l'assunzione da parte dell'intermediario anche della contestuale qualifica di beneficiario della polizza, determinando una posizione di interesse del medesimo nel contratto, lo pone in una situazione insanabile di conflitto di interesse rispetto al cliente e impedisce il soddisfacimento del *best interest* del cliente stesso, obiettivo primario di una corretta attività di intermediazione assicurativa.

L'Autorità ha valutato la possibilità di superare le criticità sopra evidenziate attraverso interventi alternativi rispetto alla norma in consultazione, in particolare mediante l'introduzione di misure di trasparenza a favore del consumatore. Tuttavia l'osservazione delle pratiche di vendita nel tempo ha rafforzato il convincimento che la trasparenza da sola non sia sufficiente, in questo caso, a tutelare i consumatori.

Ciò è confermato, in particolare, dal persistere delle descritte prassi di mercato anche a seguito dell'emanazione del Regolamento ISVAP n. 35/2010 che ha imposto specifici obblighi di trasparenza con riguardo alle polizze connesse a mutui e finanziamenti, richiedendo alle imprese di assicurazione di indicare:

- 1) nella nota informativa da consegnare al cliente, prima della stipulazione della polizza, i costi in valore assoluto e percentuale rispetto al premio pagato ed in particolare la quota parte di tali costi destinata alla rete di vendita;
- 2) nella polizza sottoscritta individualmente (o nel modulo di adesione ad una polizza collettiva) il costo sostenuto dal cliente, con l'evidenza dell'importo percepito dall'intermediario.

L'andamento dei costi emerso dalla nuova indagine condotta dall'ISVAP nel 2011 e le risultanze di una più recente analisi a campione delle note informative presenti sui siti delle

compagnie effettuata nel mese di novembre 2011 dimostrano che, nonostante le suddette disposizioni di trasparenza, i livelli provvigionali permangono elevati, con punte dell'80% dei premi. Continuano ad essere presenti casi in cui:

- ad un cliente di 40 anni per un'assicurazione temporanea per il caso di morte a copertura di un mutuo ventennale di 200.000 euro viene chiesto un premio in unica soluzione di 9.636 euro, di cui 3.854 euro per la copertura tecnica del rischio e 5.782 euro per costi complessivi, di cui 5.011 a titolo di provvigione per l'attività di intermediazione (ossia il 52% del premio complessivo);
- ad un cliente di 40 anni per un'assicurazione temporanea per il caso di morte relativa ad un prestito personale di 30.000 euro della durata di 5 anni viene richiesto un premio unico di 1.494 euro, di cui 1.177 euro a titolo di compenso provvigionale (ossia il 79% del premio complessivo);
- ad un cliente di 40 anni per un'assicurazione dei rischi relativi alla perdita di impiego relativa ad un prestito personale di 30.000 euro della durata di 5 anni, viene richiesto un premio unico di 810 euro, di cui 510 euro a titolo di compenso provvigionale (ossia il 63% del premio complessivo).

Nell'ambito della pubblica consultazione sono stati effettuati dall'ISVAP incontri con le associazioni di categoria del settore bancario e finanziario e con le principali associazioni dei consumatori.

Nell'incontro svoltosi con i rappresentanti di Adiconsum, Adoc, Altroconsumo, Assoutenti, Federconsumatori, Lega Consumatori, Movimento Consumatori, tutte le predette Associazioni hanno condiviso e appoggiato la norma ISVAP in consultazione, richiedendone la urgente introduzione.

Alla luce di tutto quanto sopra descritto si ritiene di procedere all'adozione definitiva della norma sottoposta a pubblica consultazione, senza modificazioni.

Di seguito si riportano le valutazioni e le motivazioni dell'Autorità in relazione agli specifici aspetti che hanno formato oggetto di osservazioni da parte dei partecipanti alla pubblica consultazione.

OSSERVAZIONI

1) **Difformità tra la norma regolamentare e l'art. 183 del CAP**

ABI ritiene che la norma regolamentare sia in contrasto con l'art. 183 del CAP che impone agli operatori obblighi di diligenza, correttezza, trasparenza e informazione e non vieta il conflitto di interesse come tale, bensì obbliga le imprese e gli intermediari ad organizzarsi in modo da identificare ed evitare conflitti di interesse e, ove ciò non sia ragionevolmente possibile, ad assicurare trasparenza in ordine ai possibili effetti sfavorevoli derivanti dal conflitto. In altri termini, secondo ABI, la norma del CAP pone in capo all'intermediario sia la valutazione della sussistenza, in concreto e caso per caso, del conflitto sia la valutazione dell'evitabilità dello stesso. ABI ritiene che quanto proposto dall'ISVAP debba essere affrontato sulla base del disposto dell'art. 183 del CAP ovvero attraverso iniziative che consentano una maggiore trasparenza nei rapporti con la clientela e che accrescano la consapevolezza sui contenuti dell'operazione. Per tali ragioni ABI si è dichiarata disponibile ad attuare una serie di impegni di autoregolamentazione o ulteriori misure di trasparenza e correttezza ritenute adeguate dall'ISVAP, finalizzate ad aumentare la concorrenzialità del mercato delle polizze assicurative. Tali interventi potrebbero consistere nel fornire al cliente talune informazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dal Regolamento ISVAP n. 35/2010 attraverso la consegna di un modulo standard in cui riportare: il carattere obbligatorio o

facoltativo della polizza per ottenere il credito; le caratteristiche che le polizze devono avere nel caso siano acquisite presso intermediari diversi da quello che eroga il finanziamento; l'indicazione dei tempi massimi entro cui l'intermediario si impegna a comunicare al cliente la conformità o meno della polizza ai requisiti richiesti.

Analogamente ASSOFIN osserva che l'offerta del prodotto assicurativo da parte del soggetto erogatore del credito non trova ostacoli nella vigente normativa, che disciplina i potenziali casi di conflitto di interesse, imponendo agli operatori l'adozione di idonee misure organizzative e di trasparenza, finalizzate alla tutela del cliente ed improntate alla comunicazione preventiva a quest'ultimo di tutti i profili e costi dell'operazione. In tal senso, l'art. 183 del CAP e l'art. 48 del Regolamento ISVAP n. 5/2006 hanno disciplinato i conflitti di interesse degli intermediari assicurativi. Da tali previsioni, secondo ASSOFIN, discende che:

1) le situazioni di reale conflitto di interesse nell'offerta e gestione dei contratti non sono tipizzate in astratto ma sono rimesse, di volta in volta, all'apprezzamento degli intermediari, ai quali è fatto peraltro obbligo di rispettare i principi di trasparenza e di perseguire gli interessi dell'assicurato;

2) l'individuazione di una situazione di conflitto di interesse, che risulti non evitabile, non obbliga, di per sé, l'intermediario ad astenersi dall'operazione ma lo obbliga ad agire in modo da consentire agli assicurati di conoscere i possibili effetti sfavorevoli del contratto e comunque a gestire i conflitti di interesse in modo da escludere che rechino pregiudizio agli assicurati stessi.

In analogia con quanto già previsto da ABI, ASSOFIN propone quindi, di concerto con ABI stessa, di assumere una serie di impegni di autoregolamentazione finalizzati ad aumentare la concorrenzialità del mercato delle polizze assicurative.

BCC Federcasse formula osservazioni analoghe a quelle di ABI e ASSOFIN.

Anche ANIA, nel condividere in linea generale gli obiettivi di fondo che l'ISVAP intende perseguire, ossia maggiore efficienza e concorrenzialità del mercato a vantaggio dei consumatori, ritiene tuttavia che il divieto introdotto dalla norma non sia coerente con le previsioni dell'art. 183 del CAP.

Allo stesso modo GRUPPO ITAS ritiene che l'art. 183 del CAP non introduca divieti per le situazioni di conflitto di interesse, ma solo oneri di informativa e obblighi di trasparenza nei confronti del cliente, e che tale previsione estende all'intermediazione assicurativa le regole che il legislatore europeo e poi italiano hanno stabilito nel contiguo settore dell'intermediazione finanziaria e bancaria (direttiva ISD, trasfusa nel TUF e poi innovata dalle direttive MiFID I e II). Tali regole introducono misure organizzative e di trasparenza, ma non divieti di prestazione di servizi in presenza di situazioni di conflitto. Nello stesso senso si muovono sia il Regolamento congiunto Consob-Banca d'Italia sia l'attuale formulazione dell'art. 48 del Regolamento ISVAP n. 5/2006.

Lo Studio legale NORTON ROSE sostiene che, in base all'art. 183 del CAP, il conflitto vada valutato in concreto e non in astratto e che detta norma introduce il dovere dell'intermediario di porre in essere comportamenti che mirino ad evitare la situazione di conflitto quando ciò sia ragionevolmente possibile ovvero, laddove il conflitto non sia evitabile, impone all'intermediario obblighi di trasparenza nei confronti dei contraenti. Precisa, inoltre, che l'art. 183 non introduce divieti all'attività di intermediazione che, peraltro, sarebbero in contrasto con la direttiva 2002/92/CE che impone esclusivamente obblighi informativi in capo all'intermediario. Aggiunge, inoltre, che la nuova norma regolamentare risulterebbe discriminatoria nei confronti degli intermediari che si adoperano per evitare le situazioni di conflitto attraverso l'offerta di coperture alle medesime condizioni liberamente reperibili sul mercato o a condizioni migliorative.

Anche lo Studio legale CMS AA&CS ritiene che l'art. 183 del CAP non introduca un divieto, ma richieda all'intermediario di identificare le situazioni di conflitto di interesse, di evitare il conflitto ove ciò sia ragionevolmente possibile e, ove non sia possibile, di improntare la propria azione a trasparenza. Ritiene pertanto che la delega dell'Autorità debba essere esercitata entro tali limiti. Evidenzia, inoltre, che la normativa primaria non fornisce alcuna definizione puntuale del concetto di conflitto di interesse, ma ne rinvia l'individuazione in concreto e fa presente che nel settore bancario-finanziario non si rinvencono disposizioni che impediscono lo svolgimento dell'attività in situazioni di conflitto di interesse. Lo Studio Legale chiede, pertanto, che, in luogo della previsione in esame, si introducano nel Regolamento norme alternative volte ad assicurare una maggiore trasparenza e correttezza dei comportamenti.

L'articolo 3 del CAP individua tra le finalità della vigilanza *“la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione” e “la trasparenza e la correttezza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari ...”, avuto riguardo “alla stabilità, all'efficienza, alla competitività ed al buon funzionamento del sistema assicurativo, alla tutela degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative, all'informazione ed alla protezione dei consumatori”.*

Tra le regole di comportamento previste per garantire *“la trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli intermediari”* figurano, a livello di normativa sia primaria che secondaria, quelle in materia di conflitto di interesse.

In particolare, l'articolo 183 del CAP, dopo aver prescritto in via generale che *“nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti ... gli intermediari devono comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza nei confronti dei contraenti e degli assicurati”*, sancisce, al comma 1, lett. c), che i medesimi devono *“organizzarsi in modo tale da identificare ed evitare conflitti di interesse ove ciò sia ragionevolmente possibile e, in situazioni di conflitto, agire in modo da consentire agli assicurati la necessaria trasparenza sui possibili effetti sfavorevoli e comunque gestire i conflitti di interesse in modo da escludere che rechino loro pregiudizio”.*

L'art. 48, comma 1, del Regolamento ISVAP n. 5/2006, in attuazione dell'art. 183, nella formulazione attuale dispone che *“nell'offerta e nella gestione dei contratti di assicurazione gli intermediari evitano, secondo quanto disposto dall'articolo 183 del decreto, di effettuare operazioni in cui hanno direttamente o indirettamente un interesse in conflitto, anche derivante da rapporti di gruppo o da rapporti di affari propri o di società del gruppo. Qualora il conflitto non risulti evitabile, gli intermediari operano comunque in modo da non recare pregiudizio agli interessi dei contraenti”.*

Dal tenore delle predette norme emerge che la *regula iuris* fissata dall'ordinamento di settore per disciplinare il fenomeno del conflitto di interesse si articola lungo due linee d'azione poste l'una in successione dell'altra:

- con priorità, gli intermediari devono *“identificare”* e *“evitare”* i conflitti di interesse, ove ciò sia ragionevolmente possibile;
- soltanto in subordine, ove tali situazioni non siano evitabili e il conflitto si determini comunque, gli intermediari devono assicurarne la *“trasparenza”* e la *“gestione”*, al fine di escluderne la pregiudizievolezza per i contraenti.

La disciplina in esame risulta quindi caratterizzata in via prioritaria da una misura di carattere interdittivo, volta alla soluzione in radice delle situazioni di conflitto, e soltanto in subordine - ogni qual volta non sia stato ragionevolmente possibile evitare il conflitto stesso - da misure di carattere gestionale e di *disclosure*.

In altre parole, la norma assicurativa - valutata in via generale e astratta la lesività per l'interesse degli assicurati di un'attività di intermediazione segnata anche dall'interesse

personale dell'intermediario - richiede al professionista di adottare comportamenti tesi ad impedire, sin dall'inizio, la manifestazione di una simile circostanza. Comportamenti che, ove "ragionevolmente possibili", diventano doverosi per l'intermediario.

Alla doverosità di tale condotta corrisponde il divieto per gli intermediari di proseguire in quelle attività che rivelino una situazione di evitabile e rimuovibile conflitto di interesse.

Come espressamente previsto dalle su citate norme, soltanto nel caso in cui non sia ragionevolmente esigibile dall'intermediario l'adozione di un comportamento o di una misura di neutralizzazione dei conflitti di interesse, a questi non sarà precluso lo svolgimento delle attività espressive di tale conflitto, richiedendosi allo stesso di rendere trasparente il conflitto e di gestirlo in modo da escluderne la dannosità per gli assicurati.

Nella situazione del cumulo tra la posizione di intermediario e quella di beneficiario/vincolatario della polizza intermediata sono individuabili entrambe le condizioni che, in forza della su citata normativa, fanno scattare la condotta di astensione, vale a dire sia il conflitto di interesse che la possibilità di evitarlo.

Infatti, in conseguenza della commistione di ruoli tra intermediario e beneficiario/vincolatario, l'intermediario viene ad acquisire un interesse "personale" nel contratto offerto che lo pone in una paradigmatica situazione di conflitto di interesse, da evitare ex art. 183 del CAP.

Per quanto concerne l'evitabilità della situazione di conflitto si ritiene che, nel caso di specie, l'intermediario abbia una piena e ragionevole capacità di intervenire con un proprio comportamento per evitare il conflitto di interesse.

Sono, infatti, nella sua piena disponibilità sia l'attività di intermediazione del contratto (è lui il soggetto che offre la polizza assicurativa) sia la richiesta della sua designazione quale beneficiario e vincolatario delle somme assicurate con il contratto intermediato.

Ad esempio, nel caso delle polizze abbinata a mutui e finanziamenti, è la banca a pretendere l'inserimento di una clausola di beneficio o vincolo a proprio favore quale condizione per l'erogazione del mutuo.

In tale situazione sarebbe pertanto possibile per l'intermediario astenersi dall'assumere la contemporanea qualifica e con ciò evitare la situazione di conflitto di interesse.

La disposizione regolamentare di cui al documento di consultazione non si pone dunque in contrasto con la norma primaria bensì risulta pienamente in linea con la *ratio* e i contenuti dell'art. 183 del CAP. La previsione codicistica non impone, difatti, agli intermediari esclusivamente obblighi di trasparenza e correttezza ma, come sopra precisato, prevede, in linea principale e a protezione degli interessi degli assicurati, la necessità di evitare situazioni di conflitto di interesse che sia ragionevole e possibile non porre in essere.

Ne consegue che, in presenza di una situazione di conflitto di interesse in cui è immanente e riconoscibile *ab origine* il carattere della evitabilità, l'intermediario, in forza dell'art. 183 del CAP, è tenuto ad evitarla.

La disposizione in consultazione non è diretta ad introdurre limiti per le banche e gli intermediari finanziari nel collocamento dei prodotti assicurativi dal momento che non esclude detti soggetti dall'attività di intermediazione assicurativa e dalla percezione delle relative fonti di ricavo, bensì impone esclusivamente di scegliere se proseguire nell'attività di intermediazione delle polizze per le quali sussiste il conflitto di interesse, rinunciando alla qualità di beneficiario/vincolatario in modo da elidere detto conflitto, oppure di mantenere tale qualità astenendosi dall'intermediare tali polizze.

Con riferimento alla osservazione relativa alla circostanza che nel settore bancario-finanziario non si rinvengono disposizioni che impediscono lo svolgimento dell'attività in situazioni di conflitto di interesse si fa presente che le norme di riferimento del settore finanziario non recano la stessa impostazione dell'art. 183 del CAP.

Nel settore finanziario, infatti, la disciplina del conflitto di interesse si impernia esclusivamente su misure di gestione e *disclosure* delle situazioni di conflitto, non prevedendo, a differenza del CAP, un obbligo di astensione per l'intermediario, anche qualora dall'operazione possano derivare per il cliente effetti negativi (art. 21 TUF).

Sulla base dell'illustrato assetto normativo, eventuali iniziative di autoregolamentazione dirette ad accrescere la trasparenza nei rapporti con la clientela e la correttezza dei comportamenti degli intermediari - con particolare riferimento al settore delle polizze connesse a mutui e finanziamenti collocate da banche e intermediari finanziari in relazione alle quali il fenomeno del conflitto di interesse è stato riscontrato in modo rilevante e con effetti significativi - sarebbero sicuramente utili per contribuire a rafforzare la tutela della clientela in termini di maggiore consapevolezza dei contenuti dell'operazione. Nondimeno, tali interventi, i quali peraltro sarebbero in grado di produrre effetti in quanto sorretti da adesione spontanea degli operatori interessati, al pari di ulteriori interventi regolamentari in tema di trasparenza, non possono ritenersi sufficienti dal momento che, come sopra precisato, gli obblighi di *disclosure* rappresentano solo un aspetto della normativa sul conflitto di interesse che, perseguendo come obiettivo primario la realizzazione del *best interest* del cliente, richiede in primo luogo di evitare il conflitto in presenza delle condizioni dalla stessa indicate.

2) Difformità tra la norma regolamentare e i principi comunitari

GRUPPO ITAS ritiene che la norma in consultazione appare contraria a principi comunitari e nazionali posti a presidio delle situazioni conflittuali potenzialmente pregiudizievoli degli interessi dell'assicurato che impongono solo obblighi di trasparenza e non di astensione. In merito, osserva che la direttiva 2002/92/CE sulla intermediazione assicurativa non prevede divieti o limitazioni ma solo oneri di trasparenza in favore del cliente.

Lo STUDIO LEGALE CMS AA&CS ritiene che la norma in esame costituisca una misura restrittiva della libera circolazione di servizi in quanto vieta l'offerta di determinati servizi assicurativi da parte di determinate categorie di intermediari. Ne consegue che, al fine di non incorrere in tale restrizione, un intermediario potrebbe astenersi dall'esercitare la propria libertà di servizi o di stabilimento, con particolare probabilità in relazione a prestatori di servizi che svolgano l'attività in Stati membri che non contengono tale clausola limitativa. In merito aggiunge che, in assenza di una armonizzazione a livello UE, gli Stati membri possono dettare regole e anche limitare l'esercizio delle libertà del mercato comune, precisando che tale potere debba tuttavia essere esercitato in conformità al diritto dell'Unione Europea, ovvero per una finalità legittima di indole generale, secondo il principio di proporzionalità e con misure che assicurino la parità di trattamento.

La direttiva 2002/92/CE sull'intermediazione assicurativa richiamata dai commentatori è una direttiva di minima armonizzazione tanto che il legislatore nazionale, al fine di rafforzare la tutela dei contraenti, ha ritenuto di introdurre con l'art. 183 del CAP specifiche disposizioni in materia di conflitto di interesse.

Tale approccio è peraltro in linea con la più recente evoluzione dello stesso quadro normativo comunitario in tema di conflitto di interesse degli intermediari assicurativi orientato a riconoscere che una adeguata protezione del consumatore può richiedere l'introduzione di misure ulteriori rispetto agli obblighi di trasparenza.

In particolare, nel report predisposto dal CEIOPS (*Committee of European Insurance and Pensions Supervisors*, ora *EIOPA*) per la Commissione europea nell'ambito dei lavori per la revisione della direttiva 2002/92/CE, approvato il 10 novembre 2010, l'orientamento, con

l'obiettivo di rafforzare l'attuale disciplina sui conflitti di interesse degli intermediari, è teso a riconoscere la possibilità per i singoli Stati membri di proibire lo svolgimento dell'attività, allorché l'intermediario "afflitto" da conflitto di interesse non sia in grado di curare il *best interest* del cliente.

Con riferimento alla lamentata natura di misura restrittiva della libera circolazione di servizi della norma in esame, si rappresenta che, in senso contrario a quanto precisato dallo STUDIO LEGALE CMS AA&CS, la norma non "*vieta l'offerta di determinati servizi assicurativi da parte di determinate categorie di intermediari*". La previsione regolamentare, infatti, non introduce in alcun modo un divieto di offrire servizi o di collocare polizze né limita il libero esercizio di un'attività economica a livello nazionale o transfrontaliero, bensì, con finalità di protezione del consumatore, richiede all'intermediario esclusivamente di scegliere se proseguire nell'attività di intermediazione delle polizze per le quali sussiste il conflitto di interesse rinunciando alla qualità di beneficiario/vincolatario della polizza intermediata in modo da elidere detto conflitto, o mantenere la qualità di beneficiario/vincolatario, astenendosi dall'intermediare il contratto.

Né la norma si rivolge solo a "determinate categorie di intermediari" posto che la stessa ha carattere generale, riguardando tutti gli intermediari assicurativi che si trovino nelle condizioni previste dalla norma e tutte le tipologie di polizze nei confronti delle quali si determini la situazione di conflitto di interesse ivi contemplata.

La disposizione regolamentare, in coerenza con i principi vigenti a livello UE, è dunque connotata da finalità di carattere generale (la protezione del consumatore), dall'esigenza di arginare comportamenti scorretti da parte degli operatori e non introduce norme discriminatorie.

3) Violazione del principio di proporzionalità previsto dall'art. 23 della legge sulla tutela del risparmio e dell'art. 191 del CAP e assenza di una "analisi sulle conseguenze della regolamentazione".

ABI ritiene che la norma in consultazione debba essere valutata alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 23 della legge sul risparmio e che la coerenza della norma con tali principi debba essere descritta nella relazione, prevista dall'art. 23 medesimo, che "ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori"; relazione che, ad avviso di ABI è stata sostanzialmente omessa. Ciò impedirebbe di valutare *ex ante* i possibili effetti della norma al fine di scongiurare l'introduzione di una misura irragionevole che è suscettibile di porsi a svantaggio dei consumatori. Sul punto, ABI, richiamando il principio di proporzionalità sancito sia dal citato art. 23 che dall'art. 191 del CAP, ritiene che l'obbligo di astensione di cui alla norma in esame sacrifichi in modo eccessivo gli interessi dei destinatari, rispetto ad altre misure di trasparenza, correttezza, diligenza e informazione, conformi alle finalità della norma primaria e ai limiti che la legge attribuisce al potere di vigilanza dell'ISVAP. Peraltro, il citato divieto risulta irragionevole, ad avviso di ABI, in quanto potrebbe comportare l'aumento della quota di debitori non garantiti da copertura assicurativa, la ricerca autonoma da parte del cliente di una compagnia di assicurazione con maggiori costi per il cliente, dovendo lo stesso stipulare una polizza individuale.

ABI riporta inoltre le risultanze di una indagine effettuata presso i propri associati in relazione ai casi esemplificativi indicati nel documento di consultazione.

ABI aggiunge che nel documento di consultazione non si fa riferimento a interventi di policy alternativi rispetto a quello indicato nella norma e che l'ipotesi di autoregolamentazione del mercato è stata esclusa. Osserva inoltre che la norma produrrà effetti in termini di accesso al mercato dei mutui, effetti sul mercato della *bancassurance* e sulle attuali e future politiche di convergenza tra *business* bancario e assicurativo; richiama in proposito le vigenti

disposizioni di vigilanza prudenziale che condizionano il beneficio di un minor assorbimento patrimoniale a fronte di esposizioni garantite da mutui ipotecari al fatto che il bene oggetto di garanzia sia “adeguatamente assicurato contro il rischio di danni”.

ANIA osserva che la norma in esame appare in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e ritiene più coerente con tali principi l'introduzione di misure di ordine organizzativo e comportamentale, incluse quelle sulla trasparenza dei costi a carico del cliente; disposizioni già introdotte peraltro dal Regolamento n. 35/2010.

ANIA ritiene inoltre che la norma, avendo portata generale, rischia di andare oltre le fattispecie considerate dal regolatore e potrebbe inoltre comportare maggiori costi e minori benefici dal lato della domanda e dell'offerta, con incremento inevitabile dei prezzi per i consumatori.

ASSOFIN ritiene la norma in contrasto con l'art. 23 della legge sul risparmio e l'art. 191 del CAP nella parte in cui impongono di rispettare il principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minor sacrificio degli interessi dei destinatari. La norma, infatti, non avrebbe dovuto introdurre un divieto assoluto, ma regolamentare il sistema delle comunicazioni al cliente circa la possibilità di acquisire presso altri intermediari le polizze a copertura dei rischi connessi al contratto di finanziamento ovvero definire procedure volte ad accelerare i tempi di perfezionamento dei contratti assicurativi accedenti al credito.

ASSORETI fa presente che nel documento di consultazione non si pone in discussione la genuinità dell'interesse dell'intermediario quanto il livello sproporzionato delle provvigioni percepite per tali polizze. In tal senso, ritiene che, se il conflitto è da ravvisare nell'ammontare delle provvigioni, la norma sarebbe sproporzionata in quanto, per colpire tale aspetto, eliderebbe all'origine il conflitto stesso nonostante l'accensione della polizza assolvà ad una apprezzabile funzione sul versante della tutela del risparmio e tuteli il cliente dall'impossibilità di rimborsare il credito. Ai benefici che la norma produrrebbe vanno pertanto affiancati gli effetti pregiudizievoli consistenti nella necessità per il cliente di dover provvedere da sé alla stipulazione di una polizza nell'interesse suo e del finanziatore che dovesse richiederla per l'erogazione del credito, nonché nella necessità per la banca di dover preventivamente verificare i contenuti delle polizze autonomamente stipulate dai clienti.

Anche BCC Federcasse ritiene che la norma imponga sacrifici eccessivi agli interessi dei destinatari rispetto ad altre misure che, in osservanza al principio di proporzionalità sancito dall'art. 23 della legge n. 262/2005, avrebbero potuto essere introdotte. BCC fa presente che la norma non avrà come efficacia diretta ed immediata la riduzione dei costi sostenuti e ritiene che il divieto introdotto avrà come effetto di ridurre il livello di semplificazione operativa perché il cliente dovrà interagire con due operatori, di limitare la libertà del cliente di potersi rivolgere al proprio istituto di credito di fiducia nonché di limitare le banche in modo significativo nello svolgimento dell'attività di intermediazione e nell'organizzazione del proprio modello distributivo, riducendo i benefici per la clientela della libera concorrenza tra diversi intermediari.

BCC precisa che la realtà delle Banche di Credito Cooperativo – Casse rurali è diversa rispetto a quella descritta nel documento di consultazione, in quanto dette banche operano secondo i principi della mutualità e del localismo. Osserva che la possibilità di reperire la copertura assicurativa richiesta dalla banca presso la stessa agevola notevolmente il cliente al quale è usualmente riconosciuta la possibilità di aderire a convenzioni che, ordinariamente, offrono condizioni e garanzie favorevoli anche rispetto a quelle che sono proposte dal canale assicurativo, senza comunque che sia preclusa al cliente la possibilità di procurarsi la copertura da altro intermediario.

Lo STUDIO LEGALE LEGANCE ritiene che la misura del divieto introdotta dalla norma in esame risulti eccessiva, considerati gli obblighi di *disclosure* già imposti all'intermediario dall'art. 50 del Regolamento ISVAP n. 35/2010.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE evidenzia che la norma appare sproporzionata all'obiettivo di eliminare elevati livelli di premio per le polizze abbinate a mutui e finanziamenti venduti dall'ente finanziatore.

Lo STUDIO LEGALE CMS AA&CS, nel far presente che le osservazioni al documento di consultazione si fondano sulla condivisione delle motivazioni addotte dall'ISVAP a presupposto dell'intervento regolamentare, ritiene che l'esigenza ineccepibile di tutelare i consumatori non possa tradursi in un divieto assoluto allo svolgimento dell'attività di intermediazione assicurativa, che produrrebbe effetti negativi per i contraenti. Afferma infatti che le condizioni economiche delle polizze collettive sono di norma più favorevoli, indipendentemente dall'entità delle provvigioni riconosciute dall'intermediario. Osserva che le polizze in questione svolgono la funzione di tutelare il credito o il bene oggetto del rapporto, funzione che imprescindibilmente postula la designazione dell'intermediario/finanziatore quale vincolatario o beneficiario delle polizze stesse, specialmente nei rapporti di leasing in cui l'intermediario è proprietario del bene locato.

L'art. 23 della legge n. 262/2005 prescrive che i provvedimenti (atti regolamentari e generali) dell'ISVAP e delle altre Autorità (Banca d'Italia, Consob e Covip) debbano *“essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono”* e *“accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori”*.

In linea con tale disposizione la relazione di accompagnamento alla norma in consultazione ha chiarito i presupposti e gli obiettivi dell'azione regolamentare e ne ha illustrato gli effetti, in particolare, sugli interessi degli operatori e dei consumatori.

Con riferimento ai presupposti dell'intervento regolatorio la relazione ha specificato gli elementi che hanno indotto l'Autorità a ritenere necessaria l'adozione della norma.

In particolare, è stato illustrato il fenomeno oggetto di regolamentazione, il contesto di riferimento e le specifiche ragioni dell'azione regolamentare, richiamando in particolare le risultanze delle indagini avviate dall'ISVAP a seguito di numerosi esposti ricevuti da consumatori che hanno denunciato comportamenti non corretti tenuti soprattutto da banche e intermediari finanziari nell'offerta di polizze di assicurazione connesse a mutui e prestiti.

Nella relazione vengono poi descritte le specifiche caratteristiche del mercato delle polizze connesse a mutui e finanziamenti (nei confronti delle quali sono pervenute le segnalazioni dei consumatori), sia con riferimento alle categorie dei distributori, in prevalenza rappresentati da banche (e intermediari finanziari) che erogano il finanziamento e collocano anche il prodotto assicurativo, sia in relazione alle peculiarità di dette coperture, di fatto *“imposte”* a protezione finale del credito erogato e strutturate in modo da prevedere l'attribuzione alla banca/intermediario anche della qualità di beneficiario della prestazione assicurativa nonostante il costo della copertura sia posto a carico del cliente.

La relazione dà conto, altresì, degli effetti altamente pregiudizievoli delle prassi di mercato adottate dagli operatori, esplicitando che l'assunzione della doppia veste di intermediario della polizza abbinata al mutuo/finanziamento e beneficiario della prestazione assicurativa, in quanto comporta l'assunzione da parte dell'intermediario di un proprio interesse contrattuale nella polizza che offre al cliente, *“determina uno sviamento dell'intermediario dal perseguimento degli interessi del cliente, ponendo lo stesso in una situazione di grave*

conflitto di interesse ex art. 183 del CAP: da tale commistione di ruoli discendono, infatti, una serie di vantaggi a favore della banca/ente finanziatore a scapito del consumatore”.

A supporto delle suddette valutazioni sono state illustrate le risultanze dell'analisi effettuata dall'ISVAP nel 2009 da cui emergono i vantaggi economici che l'intermediario ottiene dall'essere contemporaneamente anche beneficiario; sono stati riportati i dati quantitativi relativi all'esorbitante e ingiustificato livello delle provvigioni percepite dalle banche e dagli intermediari finanziari rispetto a quelle percepite da altri intermediari assicurativi che offrono le medesime polizze anche in relazione a polizze collettive; sono stati altresì evidenziati gli ulteriori vantaggi conseguiti dalla banca in forza della prassi su descritta ovvero il *“beneficio economico derivante dall'essere designata beneficiaria o vincolataria della polizza, con conseguente immediata protezione della pretesa creditoria vantata nei confronti del cliente finanziato ed esonero, in caso di inadempimento, dalle procedure per l'esazione del credito. E' poi diffusa la prassi di offrire al cliente il finanziamento dell'importo del premio assicurativo, includendo le relative rate in quelle complessive di restituzione del prestito, generando così la produzione di ulteriori interessi a beneficio dell'ente finanziatore”.*

Per quanto concerne gli obiettivi dell'intervento regolamentare è chiaramente esplicitato nella relazione che la disposizione è diretta a salvaguardare il consumatore da comportamenti pregiudizievoli che ne decentrano e indeboliscono l'interesse, riconducendo a correttezza la posizione di neutralità e alterità che deve, inevitabilmente, connotare l'attività dell'intermediario, la quale deve essere ispirata dall'esclusivo intento di realizzare il *best interest* del cliente. Al riguardo è precisato che la norma, in linea con l'art. 183 del CAP, ha valenza più generale e riguarda tutti gli intermediari e tutti i tipi di polizze e *“mira a regolamentare il caso di grave conflitto di interesse in cui versa l'intermediario assicurativo (banca, agente o broker che sia) quando assume un proprio interesse contrattuale nella polizza di assicurazione che offre al cliente. L'intermediario viene così a perseguire interessi suoi personali contrastanti con quelli del cliente. La compresenza del ruolo di intermediario e beneficiario della polizza lo fa deviare dal perseguimento degli interessi del cliente, ponendolo in una situazione di conflitto di interesse, rispetto alla quale opera ex art. 183 del CAP l'obbligo di astensione dell'intermediario stesso.”.*

Con riferimento alla analisi sulle conseguenze della regolamentazione nei confronti dei contraenti, il richiamo effettuato nella relazione ai *“benefici qualitativi in termini di correttezza dell'attività di intermediazione”* e ai vantaggi economici derivanti ai contraenti *“dall'ampliamento dell'offerta assicurativa, tra i quali la minore onerosità delle coperture”* trova supporto nei dati dell'indagine condotta dall'ISVAP nel 2009 riportati nella relazione stessa, che sono stati avvalorati dalla ulteriore indagine effettuata sempre dall'ISVAP nel 2011.

In particolare, l'indagine del 2011 ha confermato che:

- il fenomeno continua ad assumere una particolare rilevanza posto che i premi relativi alle polizze connesse a mutui e finanziamenti ammontano al 31 dicembre 2010 a circa 2.400 milioni di euro;
- le polizze sono quasi esclusivamente collocate in forma di polizze collettive (91%);
- al 31 dicembre 2010 le banche e gli intermediari finanziari rappresentano i principali distributori di tali polizze (banche 79%; intermediari finanziari 13%) mentre gli agenti (terzo canale distributivo) detengono una quota di mercato pari al 5% (in netta flessione rispetto ai dati rilevati nel 2009);
- permane il fenomeno della designazione della banca/ente erogatore quale beneficiario/vincolatario della prestazione assicurativa;

- le provvigioni medie percepite dalle banche e dagli intermediari finanziari continuano ad essere molto elevate (44% del premio le banche e 42% gli intermediari finanziari, con punte anche dell'80%) a fronte di provvigioni percepite in media dagli agenti pari al 20%;
- per le banche e gli intermediari finanziari le provvigioni medie per il collocamento delle polizze collettive risultano significativamente ed ingiustificatamente superiori a quelle relative alla distribuzione di polizze individuali (banche: 46% polizze collettive, 20% polizze individuali; intermediari finanziari: 44% polizze collettive, 14% polizze individuali).

Anche l'indagine 2011, analogamente a quella condotta nel 2009, ha evidenziato casi in cui:

- ad un cliente di 40 anni per un'assicurazione temporanea per il caso di morte a copertura di un mutuo ventennale di 200.000 euro viene chiesto un premio in unica soluzione di 9.636 euro, di cui 3.854 euro per la copertura tecnica del rischio e 5.782 euro per costi complessivi, di cui 5.011 a titolo di provvigione per l'attività di intermediazione (ossia il 52% del premio complessivo);
- ad un cliente di 40 anni per un'assicurazione temporanea per il caso di morte relativa ad un prestito personale di 30.000 euro della durata di 5 anni viene richiesto un premio unico di 1.494 euro, di cui 1.177 euro a titolo di compenso provvigionale (ossia il 79% del premio complessivo);
- ad un cliente di 40 anni per un'assicurazione dei rischi relativi alla perdita di impiego relativa ad un prestito personale di 30.000 euro della durata di 5 anni, viene richiesto un premio unico di 810 euro, di cui 510 euro a titolo di compenso provvigionale (ossia il 63% del premio complessivo).

Le risultanze dell'indagine 2011, unitamente a quelle della pregressa analisi del 2009 riportate nella relazione di accompagnamento, fanno emergere la posizione di dominio contrattuale assunta dalle banche (e dagli intermediari finanziari) nei confronti della clientela in cerca del finanziamento, per effetto della pluralità dei ruoli rivestiti (erogatore del credito, intermediario della polizza e beneficiario della prestazione), che comporta in concreto una limitazione per il cliente nella scelta della polizza per esso più vantaggiosa.

La circostanza, infatti, che le suddette coperture siano collocate per la quasi totalità dagli intermediari che richiedono ai clienti premi notevolmente più alti attesta la asimmetria di posizione tra il collocatore e l'acquirente della polizza che, di fatto, risulta "pretesa" a protezione finale del credito posto il soggetto che vende la polizza, di cui assume la qualità di beneficiario, è lo stesso che ha interesse a salvaguardare il rimborso del credito erogato, e che, per ciò, si trova in una situazione che, necessariamente, lo svia dal perseguimento dell'interesse del cliente, determinando un'insanabile situazione di conflitto di interesse che produce nei confronti del contraente gli svantaggi sopra enunciati.

Dalla introduzione della previsione regolamentare, che mira a separare le posizioni di intermediario e beneficiario, conseguirà il beneficio di ricondurre l'attività di intermediazione da parte dei suddetti operatori alle regole di correttezza che di tale attività costituiscono elemento qualificante (tra cui quelle che disciplinano il conflitto di interesse) e che impongono agli intermediari di agire nell'esclusivo intento di conseguire il *best interest* del cliente.

Inoltre, la norma favorirà l'ampliamento delle opportunità di sottoscrizione delle coperture assicurative richieste ai clienti per l'erogazione del credito, rendendo più agevole il confronto tra le diverse offerte presenti sul mercato della distribuzione e il ricorso ad altri intermediari assicurativi e favorendo una riduzione dei prezzi per effetto della maggiore concorrenza.

Quale elemento diretto a comprovare la maggiore vantaggiosità di coperture depurate dagli ingenti e ingiustificati costi provvigionali che connotano la distribuzione attraverso il canale bancario da parte di banche che sono al contempo beneficiarie delle prestazioni, può farsi riferimento ai costi di acquisto dei contratti di assicurazione temporanea per il caso di morte che sono risultati notevolmente più elevati nel caso in cui detti contratti sono venduti in abbinamento a mutui. In alcuni casi il costo di acquisto sale dal 7% per la polizza venduta

stand alone al 70%; in altri casi per un quarantenne di sesso maschile che chiede un mutuo di 200 mila euro per 20 anni, il premio unico di una temporanea caso morte, in media, risulta pari a 8.763 euro mentre, qualora la stessa copertura non è abbinata ai mutui, il premio medio si riduce a 4.809 euro.

Gli asseriti costi derivanti dall'azione regolamentare connessi alla maggiore complessità e minore rapidità dell'erogazione del credito da parte del finanziatore che dovrebbe valutare l'idoneità, caso per caso, del contratto di assicurazione stipulato autonomamente dal cliente a garantire il credito, si ritiene siano più che bilanciati dall'ampliamento delle possibilità di scelta del consumatore di rivolgersi ad altri intermediari e di accedere a polizze con costi notevolmente inferiori.

Per ciò che attiene alle conseguenze della regolamentazione nei confronti degli operatori, la relazione evidenzia con chiarezza che dalla norma non discende in alcun modo una limitazione all'attività di intermediazione posto che l'obbligo di astensione non introduce un divieto di distribuzione, ma esclusivamente la contemporanea assunzione di due qualifiche in conflitto di interesse.

Azioni diverse rispetto alla disposizione posta in consultazione, sono state valutate dall'Autorità.

Nella relazione che ha accompagnato la pubblica consultazione, infatti, vengono riepilogate le fasi che hanno condotto all'emanazione della norma regolamentare ed è espressamente indicato che la norma in esame era stata già introdotta dall'ISVAP nel Regolamento n. 35/2010 ed annullata a seguito di impugnativa al TAR del Lazio.

In merito, si evidenzia che proprio in tale sede era stata oggetto di valutazione la possibilità di ricorrere a misure di trasparenza per risolvere le criticità connesse con il fenomeno in esame, posto che il Regolamento n. 35/2010 ha varato un pacchetto di misure di trasparenza sulle polizze connesse a mutui e finanziamento; misure che tuttavia non furono ritenute già allora sufficienti, da sole, a rimuovere le condotte distorsive del settore di mercato in discussione. Nella relazione di accompagnamento al Regolamento n. 35/2010 è infatti espressamente evidenziato come l'azione regolatrice si muove lungo tre direttrici tra loro complementari: rimuovere il conflitto di interesse che l'ente erogatore viene ad assumere nei casi in cui, oltre a tutelare con le coperture assicurative la restituzione dei capitali finanziati, svolge anche il ruolo di intermediario della polizza; facilitare la mobilità del mercato dei mutui e dei finanziamenti definendo i principi di rimborso del premio unico in caso di estinzione anticipata/di trasferimento ovvero disciplinando la richiesta di prosecuzione del contratto a favore di un nuovo beneficiario; colmare le asimmetrie informative tra imprese, intermediari e debitori/assicurati mediante la *disclosure* di costi e provvigioni di intermediazione.

La ritenuta inefficacia delle sole misure di trasparenza è peraltro rafforzata dai dati della indagine compiuta dall'ISVAP nel 2011 che non mostrano, come sopra indicato, cambiamenti nel *modus operandi* degli operatori pur a seguito dell'emanazione del menzionato Regolamento n. 35/2010 e delle specifiche norme sulla informativa al contraente dei costi delle polizze abbinata a mutui e finanziamenti. Ciò, risulta confermato anche da una analisi a campione delle note informative presenti sui siti delle imprese effettuata dall'ISVAP nel mese di novembre 2011 che ha evidenziato livelli provvigionali notevolmente elevati, con punte del 78%.

Con riguardo alla opzione *do nothing* risulta evidente che le risultanze delle indagini condotte e gli esposti ricevuti dai consumatori hanno reso necessaria una azione dell'Autorità in ossequio ai compiti di vigilanza alla stessa conferiti dall'art. 3 del CAP aventi per scopo, tra l'altro, la correttezza dei comportamenti degli intermediari, avendo riguardo alla stabilità, efficienza, competitività, tutela degli assicurati e buon funzionamento del sistema assicurativo, nonché la protezione dei consumatori.

Anche l'ipotesi della autoregolamentazione è stata analizzata; in ripetute occasioni l'ISVAP ha sollecitato iniziative di autodisciplina anche da parte delle associazioni di categoria per risolvere le menzionate problematiche. Tuttavia, da un lato, soluzioni di autoregolamentazione incentrate sulla trasparenza – come già indicato anche nelle risposte ai precedenti punti – non si ritengono idonee da sole a ricondurre a correttezza la condotta degli operatori, dall'altro, si tratterebbe sempre di iniziative sorrette da adesione spontanea che già in passato (iniziativa ABI-ANIA 2008 sulle polizze abbinate a mutui e finanziamenti) non hanno dimostrato la loro idoneità a salvaguardare gli interessi dei consumatori, rendendo necessario un intervento normativo da parte dell'ISVAP nel Regolamento n. 35/2010.

Quanto all'asserito difetto di proporzionalità della disposizione regolamentare che, in violazione dell'art. 23 della legge sul risparmio, sacrificerebbe in modo eccessivo gli interessi dei destinatari, si fa presente che detto articolo dispone che nella definizione del contenuto degli atti regolamentari le Autorità tengono conto del predetto principio *“inteso come il criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minor sacrificio degli interessi dei destinatari”*.

A tal riguardo, si precisa che misure diverse da quella proposta con la norma in consultazione sono state, per le ragioni sopra evidenziate, valutate non efficaci al conseguimento degli obiettivi di vigilanza che l'azione dell'Autorità mira a conseguire.

Al contempo si ritiene che l'opzione prescelta non comporti un sacrificio sproporzionato degli interessi dei destinatari posto che, a differenza di quanto sostenuto dai commentatori, non introduce alcun divieto ma, in piena conformità e attuazione del dettato normativo di rango primario, prevede che gli intermediari, essendo ciò ragionevolmente possibile, scelgano tra il proseguimento nella propria attività in modo coerente con le regole di comportamento (tra cui quelle sul conflitto di interesse) che ne presidiano lo svolgimento e il mantenimento della qualità di beneficiario/vincolatario della prestazione assicurativa.

Il superamento della situazione di conflitto di interesse è infatti consentito attraverso la rinuncia da parte dell'intermediario alla qualità di beneficiario/vincolatario delle coperture assicurative abbinate al finanziamento. Chiedere ad un soggetto di essere solo intermediario e non già parte sostanziale del contratto stipulato attraverso la sua attività di intermediazione, non si ritiene valga a pretendere un comportamento abnorme o ad introdurre una misura sproporzionata.

Resta ugualmente salva per l'intermediario la possibilità di valutare, nell'ambito della propria autonomia d'impresa, di mantenere la qualità di beneficiario/vincolatario delle prestazioni assicurative, astenendosi dall'intermediare le relative polizze.

Anche un simile modulo operativo, che preveda la dismissione di ogni diretto coinvolgimento dell'intermediario nell'affare assicurativo, non si ritiene risulti sproporzionato in relazione alle finalità di protezione del consumatore.

4) Insussistenza del conflitto di interesse

ABI ritiene che il doppio ruolo del collocatore (intermediario) e beneficiario/vincolatario di polizze assicurative non integri un conflitto di interesse, in quanto, affinché si possa parlare di conflitto di interesse, è necessario che al vantaggio dell'intermediario corrisponda un danno a carico del cliente.

ABI afferma che, ad esempio, nel caso di una polizza accessoria ad un contratto di mutuo il cliente non subisce un danno ma consegue benefici; in tal caso, da un lato, la richiesta di una garanzia che assista il finanziamento da parte della banca è legittima e mira a rafforzare le garanzie del cliente nei confronti della banca stessa, dall'altro, nel caso in cui si verifica il sinistro, l'indennizzo a favore della banca interviene a ridurre o ad estinguere il debito residuo del cliente ed evita che l'insolvenza generi il danno al cliente, consistente nella

perdita dell'immobile offerto in garanzia. Aggiunge che il processo di mitigazione del rischio attivato dalla copertura assicurativa rende acquisibili rischi altrimenti non assumibili dalla banca, con effetto di consentire l'accesso al credito di soggetti altrimenti esclusi.

ASSOFIN afferma l'insussistenza del conflitto di interesse in quanto, sebbene il beneficiario/vincolatario della polizza connessa al mutuo o finanziamento sia il soggetto erogatore del credito, l'utilità sostanziale del contratto assicurativo è a favore del cliente che rimane garantito dalla perdita o dal danneggiamento del bene o dal verificarsi di un sinistro che compromette la sua capacità di far fronte al rimborso del credito. Aggiunge che il cliente ha la possibilità di scegliere se utilizzare il servizio offerto dal finanziatore, di valutarne la convenienza o di orientarsi verso altri prodotti e che il collocamento della polizza da parte del soggetto che eroga il credito costituisce un vantaggio per il cliente che, in molti casi, può avvalersi delle condizioni più favorevoli stipulate dalla banca mediante polizze collettive ed ottenere il finanziamento in tempi più brevi.

Osserva che la norma produrrebbe effetti negativi sul consumatore dovuti alla necessità per quest'ultimo di ricercare una compagnia diversa da quella indicata dall'impresa che eroga il credito - con effetti sui tempi di erogazione del credito da parte del finanziatore che dovrebbe valutare, caso per caso, l'idoneità del relativo contratto assicurativo a coprire il credito -, nonché alla impossibilità di giovare, ad esempio nelle polizze a copertura del rischio premorienza, del minore costo delle polizze collettive, in grado di favorire l'accesso alla copertura soprattutto alla clientela appartenente a fasce di età meno giovani.

ASSOFIN fa inoltre presente che nelle polizze che coprono il rischio premorienza la liquidazione dei sinistri a favore degli eredi dell'assicurato comporterebbe tempi di gestione molto più lunghi, con costi per la compagnia e maggiori oneri a carico degli assicurati e che il pagamento dei sinistri da parte della compagnia direttamente agli assicurati aumenterebbe il rischio che gli indennizzi non vengano utilizzati per assolvere agli impegni nei confronti del finanziatore.

ASSORETI osserva che, secondo quanto indicato nel documento di consultazione, il conflitto di interesse sarebbe individuato nella circostanza che l'intermediario, nel distribuire la polizza di cui è anche beneficiario, perseguirebbe un interesse proprio ovvero l'interesse a tutelarsi dal rischio imprenditoriale che assume con la concessione del finanziamento a cui la polizza è connessa. In merito, ritiene che il perseguimento di tale interesse è legittimo e che nella fattispecie in questione si riscontra anche l'interesse concorrente del cliente a non incorrere nelle conseguenze negative di un inadempimento.

In altri termini, per l'intermediario la polizza assolve ad una funzione di garanzia indiretta del finanziamento e potrebbe risultare determinante nella valutazione del merito di credito della clientela, nonché concorrere all'attuazione del principio della sana e prudente gestione, posto a presidio della liquidità della banca.

GRUPPO ITAS ritiene che un disallineamento tra interessi dell'intermediario e quelli del cliente deve considerarsi fisiologico perché non costituisce conflitto la mera contrapposizione delle finalità perseguite dai contraenti di un negozio giuridico a prestazioni corrispettive. Secondo GRUPPO ITAS la valutazione dell'esistenza di un danno effettivo, di competenza del giudice o dell'Autorità di vigilanza, deve essere effettuata ex post sul caso concreto e non ex ante in via generale ed astratta.

Anche BCC Federcasse afferma che dalla compresenza dei ruoli di intermediario e beneficiario non necessariamente deriva un conflitto di interesse, in quanto la sussistenza del conflitto presuppone che al vantaggio dell'intermediario corrisponda un danno per il cliente. E ciò non si verifica nel caso di specie, atteso che la stipula della polizza con un soggetto diverso dall'intermediario può risultare più costosa per il cliente a causa dei maggiori adempimenti amministrativi a carico delle parti e per la posizione contrattuale

debole del singolo cliente rispetto al mercato assicurativo. Ritiene inoltre che la nuova disposizione verrebbe ad eliminare la situazione vantaggiosa che, all'attualità, si determina in alcuni casi e che consente di acquisire coperture del rischio a soggetti che altrimenti non potrebbero accedere al mercato del credito o potrebbero accedervi a costi elevati.

CHE BANCA s.p.a. afferma che la norma in esame, per quanto concerne le polizze incendio e scoppio abbinate a mutui, anziché creare un significativo svantaggio per il cliente, potrebbe comportare un notevole aumento dei costi del finanziamento. Infatti, in assenza di un vincolo a favore dell'ente erogante, la Banca d'Italia potrebbe ritenere che l'immobile a garanzia del mutuo non sia adeguatamente assicurato con la conseguenza di dover ponderare in modo prudenziale l'esposizione, analogamente a quanto previsto per le esposizioni al dettaglio prive di protezione del credito di tipo reale. CHE BANCA fa presente che le nuove disposizioni in materia di vigilanza prudenziale per le banche (circolare n. 263 del 27 dicembre 2006), emanate da Banca d'Italia, prevedono che, nel caso in cui *"il bene oggetto della garanzia ipotecaria sia adeguatamente assicurato contro il rischio di danni"* la ponderazione applicabile per la definizione degli assorbimenti patrimoniali (8% dei crediti ponderati) è pari al 35% in luogo del 75% previsto per le esposizioni al dettaglio non garantite. In altre parole per una banca che utilizza la metodologia standardizzata per il calcolo del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito, il costo (in termini di patrimonio allocato) per un mutuo ipotecario da € 200.000 in presenza di una adeguata assicurazione incendio e scoppio è di € 5.600 ($€ 200.000 \times 8\% \times 35\%$), contro € 12.000 ($€ 200.000 \times 8\% \times 75\%$) in caso di copertura assicurativa non adeguata. CHE BANCA chiede, quindi, di escludere dall'applicazione della norma le polizze che attengono a rischi di perdita o riduzione del valore del bene finanziato per incendio o altre cause, in quanto dette coperture, diversamente dalle polizze che coprono i rischi di decesso, perdite pecuniarie, ecc., oltre ad avere la funzione di offrire protezione alla banca e al cliente, hanno la funzione di consentire un minor assorbimento patrimoniale nell'interesse di entrambe le parti e con rilevanti benefici sul costo del finanziamento.

Lo STUDIO LEGALE LEGANCE ritiene che nelle polizze c.d. "Creditor Protection Insurance" (CPI) la coincidenza delle figure di intermediario e beneficiario non comporta l'automatico perseguimento per l'intermediario di un interesse personale in conflitto con quello del cliente. In tali polizze, infatti, ci sarebbe una convergenza di interessi. Da un lato, il cliente con la sottoscrizione della polizza si assicura la possibilità di rimborsare il debito nel caso si verifichi l'evento assicurato; il pagamento della prestazione assicurativa direttamente al finanziatore eviterebbe, peraltro, rischi operativi (quali ad esempio l'attivazione di procedure di messa in mora, applicazione di tassi di interesse, ecc.) che potrebbero aggravare la posizione dell'assicurato. D'altro canto, l'intermediario non perseguirebbe un proprio interesse personale ma opererebbe nell'interesse del cliente, offrendogli una polizza che assicura il rimborso del credito al verificarsi degli eventi assicurati. Lo Studio legale osserva inoltre che la circostanza che la sottoscrizione da parte del cliente della polizza non sia obbligatoria per ottenere il finanziamento rileva sotto il profilo della libera determinazione del cliente il quale può scegliere se sottoscrivere o meno la polizza CPI con l'intermediario che eroga il prestito o con altro intermediario.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE osserva che per quanto l'operatore bancario o finanziario possa risultare il soggetto beneficiario o vincolatario della copertura, in ogni caso il rischio assicurato resta sempre quello del contraente o assicurato. Quest'ultimo, infatti, per effetto della copertura accede a prestiti e finanziamenti ai quali non avrebbe potuto altrimenti accedere o avrebbe potuto accedere a condizioni peggiorative e, in caso di sinistro, resta liberato dall'obbligo di rimborso, in tutto o per la parte corrispondente all'indennizzo pagato dall'impresa.

L'AVV. DE ANGELIS osserva che, in occasione della stipula di polizze di protezione del credito (CPI) contestualmente alle operazioni relative alla concessione di mutui e/o altre forme di finanziamento, le banche e gli altri istituti di credito spesso concedono finanziamenti anche per consentire al consumatore il pagamento dei premi che la stipula delle polizze CPI comportano. Precisa inoltre che tali finanziamenti vengono di regola "spalmati" all'interno dell'intera operazione e producono ulteriori interessi spesso a tassi rilevanti.

Rileva che le predette operazioni possono generare conflitto di interesse fra intermediario e cliente, poiché in questi casi l'intermediario potrebbe essere portato a sollecitare la stipula della polizza, non tanto per tutelare gli interessi del cliente, bensì nella prospettiva di lucrare sul finanziamento del premio ulteriori remunerazioni a titolo di interesse.

Lo STUDIO LEGALE TAURINI-HAZAN chiede di chiarire come potrebbero applicarsi gli artt. 49 e 50 del Regolamento n. 35/2010 ove si vietasse la possibilità di rivestire contestualmente la qualifica di vincolatario/beneficiario e quella di intermediario. E ciò anche tenuto conto che il conflitto di interesse che la norma mira ad eliminare pare, non tanto risiedere nell'esistenza del vincolo, quanto nella distorta applicazione delle provvigioni.

PAOLO BARTOLINI osserva che l'applicazione della norma determinerebbe danni ai clienti di banche ed imprese di assicurazioni. Ritiene che occorra fare una distinzione tra polizze volte ad assicurare rischi di perdita o riduzione del valore del bene finanziato (immobile) per incendio o altre cause e quelle aventi ad oggetto la copertura dei rischi di decesso e perdite pecuniarie per perdita di impiego, infortunio e malattia del cliente finanziato. Nel primo caso la banca, per erogare il mutuo su un immobile, pretende che lo stesso venga assicurato. Pertanto senza assicurazione il finanziamento non può essere fornito. In tal caso il danno alla clientela ha carattere rilevante in quanto i contratti venduti dalle banche hanno prezzi molto interessanti per i clienti, trattandosi, di norma, di polizze collettive. Le polizze distribuite dalle reti agenziali, invece, a parità di prestazione, arrivano a costare anche il doppio. Bartolini ritiene inoltre che la norma sia di ostacolo alla concorrenza perché obbligherebbe il cliente a rivolgersi all'agente e quindi a pagare il contratto molto di più. Con riferimento alle polizze per l'assicurazione dei rischi di decesso e perdite pecuniarie ritiene invece corretto che la banca non sia beneficiaria della polizza, in quanto la stessa non ha necessità di tali forme assicurative per erogare il finanziamento.

ALTROCONSUMO ritiene che sia assolutamente da evitare la vendita di prodotti non illustrati correttamente al consumatore e imposti e venduti come "obbligatori". Ritiene inoltre che la vendita combinata di polizze vita e mutui sia da considerare una pratica commerciale scorretta in quanto il consumatore che si reca in banca per sottoscrivere un contratto di mutuo spesso si trova costretto a sottoscrivere una polizza a copertura del credito per accedere al finanziamento. ALTROCONSUMO osserva altresì che la vendita di tali polizze spesso avviene con modalità non trasparenti e chiare, senza che il cliente abbia la reale possibilità di comprendere le potenzialità e/o i limiti del prodotto e soprattutto senza la possibilità di un confronto con altre offerte di mercato perché il cliente è obbligato a sottoscrivere la polizza offerta dalla banca. In pratica non è il cliente che autonomamente decide di coprirsi dai rischi legati alla morte o ad altri eventi che gli impediscano di pagare il debito, ma è la banca che stipula convenzioni con le imprese di assicurazione, spesso appartenenti allo stesso gruppo della banca che offre la polizza, essendo al contempo anche beneficiaria della polizza. C'è dunque un chiaro conflitto di interesse: la banca è sia venditrice che beneficiaria della polizza, che viene invece pagata dal cliente, peraltro, con commissioni di vendita ingenti che arrivano all'80% del prezzo della polizza a danno del cliente che paga il premio.

Aggiunge che l'ISVAP aveva cercato di mettere fine a tale pratica nell'ambito del Regolamento n. 35/2010, vietando alla banca o alla società finanziaria di assumere contemporaneamente, direttamente o indirettamente (tramite società del gruppo), la qualifica

di beneficiario delle prestazioni assicurative e quella di intermediario/venditore della polizza. Dunque il cliente avrebbe potuto cercare una copertura assicurativa altrove, oppure nel caso in cui fosse stata ancora la banca/finanziaria a vendergli la polizza, il beneficiario della stessa avrebbe dovuto essere il cliente. La norma mirava a ridurre il conflitto di interesse delle banche/finanziarie che per proteggere il finanziamento erogato diventano beneficiarie delle coperture e venditrici, con provvigioni anche superiori all'80% del premio. ALTROCONSUMO rileva che la norma, bocciata dal Tar del Lazio per questioni procedurali e ora posta in pubblica consultazione, renderà i clienti più consapevoli della copertura assicurativa che andranno a sottoscrivere e potenzialmente renderà più concorrenziale l'offerta se il cliente avrà la possibilità di sottoscrivere la polizza non soltanto nella banca che gli eroga il mutuo o presso la finanziaria che gli concede un finanziamento di credito al consumo.

SNA – Sindacato Nazionale agenti – condivide l'impianto normativo così come rappresentato dall'ISVAP nel documento di consultazione.

LUIGI IMBRES fa presente di apprezzare la nuova disposizione dal momento che la prassi, quando ci si trova in banca o da una società finanziaria per ottenere il finanziamento, è quella di vendere prodotti assicurativi con costi elevati senza spiegare i dettagli e spesso senza consegnare le condizioni di polizza.

La disciplina dei conflitti di interesse nel settore dei servizi assicurativi ha una portata più ampia di quella riconosciuta al medesimo fenomeno nel tradizionale ordinamento civile. Tale peculiarità scaturisce dalla circostanza che la prestazione di servizi assicurativi si colloca all'interno di un sistema in cui la posizione dell'intermediario rispetto al cliente assume una dimensione di supremazia che può portare a far concludere al cliente una certa operazione non in quanto per questi profittevole, ma perché comporta un vantaggio (diretto o indiretto) per l'intermediario stesso o per qualcuno dei soggetti operanti all'interno del sistema. Per tali ragioni la disciplina assicurativa di cui agli articoli 183 del CAP e 48 del Regolamento ISVAP n. 5/2006 si preoccupa, con norme di evidente interesse pubblico, di evitare il prodursi di tali situazioni. E ciò, da un lato, attraverso l'introduzione di disposizioni che impongono agli intermediari di evitare tali conflitti di interesse e, dall'altro, qualora ciò non sia ragionevolmente possibile, di informare adeguatamente il cliente, mettendolo in grado di valutare la convenienza dell'operazione. Regole, in altri termini, dirette a conciliare l'iniziativa economica con i principi della *best execution*.

E' sulla base della suddetta disciplina assicurativa, sorretta da ragioni di interesse pubblico, che va valutata la sussistenza della situazione di conflitto di interesse nell'ipotesi della coincidenza delle qualifiche di intermediario e beneficiario/vincolatario della polizza intermediata.

Ai sensi dell'art. 48 del Regolamento ISVAP n. 5/2006 gli intermediari sono tenuti ad evitare, *“secondo quanto disposto dall'articolo 183 del decreto (CAP), di effettuare operazioni in cui hanno direttamente o indirettamente un interesse in conflitto”*.

Tale conflitto è destinato necessariamente ad inverarsi qualora l'intermediario persegua interessi propri suoi personali (o anche di terzi) inconciliabili o comunque prevalenti rispetto a quelli del cliente.

La posizione dell'intermediario rispetto al contratto offerto deve, infatti, inevitabilmente essere connotata da caratteristiche di neutralità e alterità dirette a garantire che l'opera del professionista sia ispirata dall'esclusivo intento di realizzare il *best interest* del cliente; cosicché laddove dette caratteristiche vengano meno, per via dell'acquisizione da parte dell'intermediario di un interesse personale e diretto nel contratto, l'intermediario non potrà agire nel miglior interesse del cliente e si troverà in una posizione di conflitto, rispetto alla quale opera, ai sensi dell'art. 183 del CAP, l'obbligo di astensione dell'intermediario stesso.

In presenza di tale situazione l'elemento pregiudizievole per il cliente è già in *re ipsa* ovvero è già ravvisabile nell'aver posto in essere l'operazione conflittuale che non avrebbe dovuto avere luogo perché intrinsecamente pregiudizievole per l'assicurato in quanto destinata a decentrare e indebolire l'utilità del cliente.

Tali considerazioni hanno carattere generale e riguardano tutti gli intermediari e tutti i contratti di assicurazione laddove sia riscontrabile la coincidenza dei ruoli di intermediario e beneficiario della polizza intermediata. Con specifico riferimento alle polizze abbinate a mutui e finanziamenti, tuttavia, la fattispecie in esame acquista una evidenza particolare, tenuto conto che la maggioranza di tali polizze è strutturata in modo da prevedere l'attribuzione all'intermediario/ente finanziatore (banca o società finanziaria) della qualità di beneficiario della prestazione assicurativa in caso di morte del cliente finanziato (in luogo degli eredi legittimi o dei beneficiari designati) ovvero, nel caso di coperture dei rami danni, di soggetto (vincolatario) a favore del quale l'indennizzo assicurativo è vincolato in ragione di una clausola.

In tali tipologie contrattuali, infatti, la copertura assicurativa, sebbene non obbligatoria per legge o per contratto, è di fatto pretesa dalle banche e dagli altri enti finanziatori a fini della concessione del mutuo o del finanziamento a protezione finale del credito. Ciò evidenzia come - a differenza di quanto sostenuto dai commentatori, secondo i quali il conflitto nel caso in esame non sussisterebbe in quanto il cliente assicurando la sua persona o il suo patrimonio garantirebbe un proprio interesse, ricavandone un beneficio e non un danno - l'utilità della polizza sia principalmente a favore dell'ente che eroga il finanziamento posto che la copertura assicurativa è diretta a coprire il rischio di credito di tale ente. A conferma di ciò si richiama quanto sostenuto dagli stessi commentatori per i quali:

- la polizza *“potrebbe concorrere all'attuazione del principio della sana e prudente gestione posto a presidio della liquidità della banca”* e la ricerca di una polizza diversa da quella offerta dal finanziatore avrebbe effetti sui tempi di erogazione del credito considerato che l'ente erogante *“si vedrebbe costretto a valutare caso per caso l'idoneità del contratto assicurativo a garantire il credito”*;
- *“la ricerca autonoma della compagnia da parte del cliente che copra ad esempio il rischio danni sull'immobile (a copertura dell'evento scoppio e incendio), obbligatoria per ottenere dal lato dell'intermediario la riduzione dei requisiti di capitale ai fini di vigilanza”*;
- *“le vigenti disposizioni di vigilanza prudenziale condizionano il beneficio di un minor assorbimento patrimoniale a fronte di esposizioni garantite da mutui ipotecari al fatto che il bene oggetto della garanzia sia “adeguatamente assicurato contro il rischio di danni”*.

La sussistenza di un personale e diretto interesse nel contratto da parte dell'intermediario/finanziatore/beneficiario contrasta con il ruolo dell'intermediario al quale si richiede di agire nel migliore interesse del cliente.

Indice rivelatore di tale circostanza - come risultante dall'indagine del 2009 e confermato da quella del 2011 - è ravvisabile nella sproporzionata entità dei livelli provvigionali garantiti agli intermediari di polizze abbinate a mutui e finanziamenti che siano al contempo finanziatori e percettori delle prestazioni assicurative; entità che si riflette sul costo complessivo della garanzia assicurativa.

5) Livello delle provvigioni

ABI fa presente che il percepimento delle provvigioni non rileva ai fini della sussistenza del conflitto di interesse in quanto non è in necessaria relazione con il duplice ruolo (intermediario/beneficiario) assunto dalle banche.

La circostanza che l'intermediario sia incentivato a vendere al cliente il prodotto per cui percepirà le commissioni è una situazione tipica dei mercati finanziari e assicurativi e

prescinde dal duplice ruolo rivestito dalla banca. Osserva, altresì, che obbligare il cliente a rivolgersi ad un intermediario diverso dal beneficiario non garantisce di per sé un trattamento di maggior favore; afferma che il ricorso del cliente ad altro operatore renderebbe più complessa e meno rapida l'erogazione del credito da parte della banca che dovrebbe valutare, caso per caso, l'idoneità del contratto assicurativo a garantire il credito.

La ricerca autonoma da parte del cliente della compagnia che copra ad esempio il rischio danni sull'immobile (a copertura dell'evento scoppio e incendio), obbligatoria per ottenere dal lato dell'intermediario la riduzione dei requisiti di capitale ai fini di vigilanza (e quindi le condizioni previste per i mutui, altrimenti non applicabili), secondo ABI, può generare effetti negativi in termini di tempi di delibera del finanziamento e ottenimento del credito e premio medio pagato dal cliente ad un operatore terzo rispetto all'operazione di credito, premio che non potrà giovare delle economie di scala e di scopo della banca, la quale negozia detti premi sul mercato all'ingrosso attraverso la formula delle polizze collettive, potendo quindi far valere sull'intermediario assicurativo una forza negoziale ben diversa da quella del singolo cliente oltre ad una più ampia capacità informativa.

ABI sostiene, inoltre, che, l'impossibilità di offrire e stipulare contestualmente i due prodotti aumenterà la quota di debitori non coperti e avrà la conseguenza di trasferire la copertura del rischio su altre forme di garanzia (es. fideiussione) meno efficienti e meno convenienti. E ciò in quanto, in tali casi, il rischio viene trasferito su altri soggetti privati (tipicamente un familiare) anziché su un più solido portafoglio di un operatore specializzato e soprattutto senza che sia garantita la copertura integrale del cliente rispetto al manifestarsi del danno più rilevante che è rappresentato dalla perdita dell'immobile.

ASSOFIN formula osservazioni analoghe a quelle di ABI, ritiene che lo scopo perseguito dalla norma appare quello di evitare che il finanziatore percepisca un utile per il collocamento della polizza e che, in tal caso, la norma sarebbe illegittima per sviamento di potere.

Aggiunge di non condividere quanto indicato nel documento di consultazione in merito alla circostanza che il conflitto di interesse verrebbe a ravvisarsi nella elevata misura delle provvigioni che si accompagnerebbe all'assunzione da parte dell'intermediario anche della veste di beneficiario. Afferma che il livello delle provvigioni non rileva ai fini del conflitto di interesse posto che non è in stretta relazione con il duplice ruolo assunto dall'intermediario e che, per contro, la stipula di un contratto assicurativo con una compagnia di assicurazione diversa da quella indicata dalla banca potrebbe rivelarsi molto più onerosa e non conveniente per il cliente per le motivazioni sopra prospettate.

Lo STUDIO LEGALE LEGANCE, circa l'elevato livello dei costi delle polizze collocate da banche/intermediari finanziari rispetto a quelle collocate da altri intermediari, osserva che le polizze distribuite da banche/intermediari finanziari sono polizze collettive che, per loro natura, sono caratterizzate da premi ridotti dovuti essenzialmente ai minori costi derivanti dall'applicazione di una tariffazione comune. Con specifico riferimento alle polizze Creditor Protection Insurance (CPI), fa presente che il livello delle provvigioni è da attribuire, essenzialmente, ad un insieme di fattori tra i quali il ruolo svolto dagli intermediari nel processo di presentazione e collocamento delle polizze, l'entità degli investimenti commerciali realizzati, il grado di complessità del sistema organizzativo interno. Osserva, peraltro, che nelle suddette polizze il livello delle provvigioni rimarrebbe inalterato anche nel caso in cui l'intermediario non rivestisse anche il ruolo di beneficiario e che, in tale ipotesi, l'intermediario che ha erogato il mutuo/prestito sarebbe esposto al rischio maggiore del mancato rimborso del credito che potrebbe tradursi nella previsione di tassi di interesse più elevati a carico del debitore/assicurato, nonché in spese per il recupero del credito poste a carico dell'assicurato medesimo.

Sottolinea, infine, che collegare il conflitto di interesse solo al livello delle provvigioni potrebbe far passare in secondo piano il reale rischio dal quale il cliente deve essere protetto e rispetto al quale si potrebbe configurare il conflitto di interesse: vale a dire che

l'intermediario, al fine di percepire commissioni, potrebbe proporre al cliente una polizza che non soddisfa il principale interesse del cliente, che è quello di restituire all'ente finanziatore le somme ricevute a titolo di prestito al verificarsi di specifici eventi assicurati, estinguendo il debito.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE ritiene che la percezione di provvigioni elevate da parte delle banche e intermediari finanziari rispetto a quelle percepite da altri canali distributivi non sia di per sé sintomatica di un interesse inconciliabile con quello del contraente o assicurato, potendo dipendere da altri fattori, quali ad esempio i costi formativi più elevati a carico dell'intermediario, i costi di *packaging* personalizzati per il canale bancario o creditizio, la presenza di più intermediari ecc..

Come chiarito nelle risposte al punto 4, la coincidenza delle qualità di intermediario e beneficiario viene a determinare una situazione di conflitto di interesse posto che l'interesse personale nel contratto che l'intermediario viene a rivestire lo fa deviare dal perseguimento del *best interest* del cliente. In tale contesto, lo sproporzionato livello delle provvigioni, percepite dagli intermediari di polizze assicurative abbinata a mutui e finanziamenti, che siano al contempo finanziatori e percettori delle prestazioni assicurative, costituisce un indicatore - ben significativo - degli effetti pregiudizievoli derivanti al cliente dall'indebita commistione di ruoli e di interessi che caratterizza il fenomeno distributivo, effetti che incidono sull'assicurato determinando un incremento non giustificato dei premi delle predette polizze.

Quanto sopra trova conferma nelle due indagini condotte dall'ISVAP nel 2009 e nel 2011 che attestano che, nel caso di specie i costi sostenuti dai consumatori sono notevolmente più elevati se comparati con quelli relativi alle stesse polizze offerte da altri intermediari assicurativi; ciò non per ragioni tecniche, ma a causa delle provvigioni applicate sul premio e percepite dalle banche.

In relazione agli asseriti effetti negativi per il consumatore derivanti dall'introduzione della norma in consultazione connessi con la maggiore complessità delle procedure e l'allungamento dei tempi per l'erogazione del credito si fa rinvio alla risposta fornita alle osservazioni di cui al punto 3.

Si evidenzia inoltre che i risultati dell'indagine 2011 – confermando quanto già rilevato nel 2009 – hanno mostrato come le polizze stipulate in forma collettiva erogate dalle banche in abbinamento ai prestiti/mutui siano, per contro e in contrasto con le consuete condizioni commerciali, molto più costose di quelle offerte dalle stesse banche in forma individuale. E ciò, in linea generale (nel 2011, provvigioni pari al 46% del premio per le collettive a fronte del 20% per le polizze individuali) ma anche con specifico riferimento alle polizze incendio (nel 2011, provvigioni pari al 33% del premio per le polizze collettive a fronte del 20% per le polizze individuali).

Per quanto riguarda l'asserito effetto, conseguente all'introduzione della norma in esame, di trasferire la copertura su altre forme di garanzia quali la fideiussione, si ritiene che l'ampliamento dell'offerta della distribuzione delle predette tipologie contrattuali avrà il beneficio di accrescere la scelta del consumatore di ricorrere ad altri intermediari che, come confermato dalle risultanze delle citate indagini, offrono polizze meno costose.

Da quanto sopra discende che l'obiettivo perseguito dalla norma non è quello di evitare che il finanziatore percepisca un utile per il collocamento della polizza, bensì di evitare che la posizione di conflitto di interesse in cui si viene a trovare l'intermediario, che è anche beneficiario della prestazione dedotta in polizza, determini uno sviamento dell'intermediario dal perseguimento del *best interest* del cliente, con conseguente percezione di un utile sproporzionato in pregiudizio della clientela e non giustificato dalla natura e dalle caratteristiche del contratto, posto che, come risulta dai dati sopra illustrati, la medesima polizza collocata da altri intermediari presenta costi di distribuzione notevolmente inferiori.

6) Polizze a copertura dei finanziamenti da estinguersi mediante cessione del quinto dello stipendio o della pensione

ABI e ASSOFIN ritengono che le osservazioni formulate in merito alla norma regolamentare in esame assumono maggior rilievo con riferimento alle operazioni di erogazione di finanziamenti garantiti dalla cessione del quinto dello stipendio o della pensione considerata la loro natura obbligatoria.

ANIA afferma che la norma regolamentare investe anche settori diversi dalle polizze abbinate a mutui e finanziamenti, nei quali gli squilibri evidenziati nel documento di consultazione non si possono verificare, come nel caso delle polizze obbligatorie dei prestiti estinguibili mediante cessione del quinto dello stipendio o della pensione.

UFI, nel rappresentare il proprio apprezzamento sull'azione dell'ISVAP volta ad assicurare una migliore tutela del consumatore, sottolinea l'opportunità di prevedere una deroga all'applicazione della nuova disposizione con riferimento alle polizze connesse ai finanziamenti erogate ai dipendenti e pensionati pubblici e privati contro cessione del quinto dei propri emolumenti. In particolare, UFI evidenzia che tali coperture hanno natura obbligatoria ai sensi dell'art. 54 del D.P.R. n. 180/1950 e, pertanto, non rientrerebbero nella fattispecie cui si fa riferimento nel documento di consultazione, non obbligatorie per legge. UFI aggiunge che i costi delle predette polizze sono diminuiti, per una sostanziale contrazione delle provvigioni, a seguito dell'emanazione della disciplina in tema di usura. Afferma, peraltro, che per le polizze relative ai finanziamenti erogati ai dipendenti e pensionati, per effetto della regolamentazione emanata dall'INPDAP ed INPS, le imprese che operano nel settore sono obbligate ad applicare tassi pari o inferiori a quelli praticati dal Fondo INPDAP. Per le citate ragioni UFI ritiene che in tali fattispecie il conflitto di interesse non sussista o abbia carattere marginale e che, comunque, lo stesso possa essere eliminato, prevedendo che per la vendita di tali polizze non sia previsto il riconoscimento di provvigioni.

Per le medesime ragioni espresse da UFI, NET INSURANCE afferma di essere estranea alle elevate remunerazioni provvigionali che caratterizzano una parte del mercato delle coperture assicurative connesse a mutui e finanziamenti.

NET INSURANCE ritiene che se la banca/finanziaria mutuante non accede ad alcuna interessenza provvigionale (diretta o indiretta, fissa o variabile) viene a cadere il conflitto di interesse previsto dalla norma, realizzandosi invece una coincidenza di interessi in capo al finanziatore/beneficiario (o vincolatario) e il finanziato/assicurato ad ottenere una copertura assicurativa completa ed al costo minore. Ritiene di non avere alcuna difficoltà ad escludere del tutto ogni forma diretta o indiretta di corrispettivo distributivo verso gli istituti bancari/finanziari a tutto vantaggio dei consumatori. NET INSURANCE ritiene comunque che la banca/finanziaria, che ha per legge l'obbligo di assicurare il proprio credito di premorienza del mutuatario, non potrebbe che proporre al soggetto che chiede il finanziamento la polizza che presenta il minor prezzo. La stessa banca/finanziaria manterrebbe la qualifica di intermediario assicurativo quale soggetto tenuto, ancorché a titolo non oneroso, a gestire i rapporti con i consumatori e il consumatore non andrebbe incontro alla difficoltà di dover cercare e reperire sul mercato la specifica copertura assicurativa necessaria per ottenere il finanziamento con cessione del quinto. Segnala altresì che, mentre nel comparto della protezione del credito connessa a mutui e credito al consumo, le banche/finanziarie possono rinunciare al beneficio dell'indennizzo, nel settore della cessione del quinto ciò non sarebbe possibile in quanto, per legge, la banca/finanziaria deve essere beneficiaria dell'indennizzo, per cui la distribuzione di tali prodotti potrebbe derivare solo dalla costituzione di una rete di intermediari tradizionali con conseguenti oneri che graverebbero sul costo delle polizze.

Lo STUDIO LEGALE JENNY & PARTNERS chiede di escludere dal divieto di cui alla norma in esame le polizze obbligatorie connesse a prestiti da estinguersi con cessione del quinto delle quote della pensione o dello stipendio in quanto ciò sarebbe in contrasto con gli obblighi introdotti dall'art. 54 del D.P.R. n. 180/1950. In particolare, l'impossibilità dell'istituto erogante il prestito (al contempo intermediario del contratto di assicurazione abbinato al prestito e obbligatoriamente imposto dal D.P.R. n. 180/1950) di costituirsi beneficiario o vincolatario delle prestazioni assicurative impedirebbe di fatto la possibilità di assicurare il recupero del residuo credito imposto dal citato decreto.

Lo STUDIO LEGALE LEGANCE chiede di non applicare la norma in esame al collocamento di polizze assicurative per la perdita di impiego del ramo perdite pecuniarie abbinate alla cessione del quinto. Lo Studio legale fa presente che tale la norma contrasta con l'art. 54 del D.P.R. n. 54/1980 il quale prescrive, *"ancorchè con un linguaggio poco chiaro"*, che l'intermediario sia legittimato a rivestire anche il ruolo di beneficiario della polizza. Ciò in quanto la finalità della copertura assicurativa è quella di assicurare il recupero del credito residuo vantato dal finanziatore..

Precisa altresì che per le suddette polizze non è riscontrabile il conflitto di interessi né la presenza di elevati livelli provvigionali. Aggiunge che, anche laddove si ritenesse sussistente un conflitto di interessi, in ossequio al principio di proporzionalità, sarebbe sufficiente la *disclosure* delle commissioni percepite dall'intermediario. Chiede, infine, in subordine di introdurre una deroga per il caso in cui l'intermediario, che è anche beneficiario, rinunci ex post a percepire un compenso per l'attività svolta, eventualmente prevedendo il solo rimborso a favore dell'intermediario dei costi sostenuti per l'attività espletata.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE chiede di non applicare la norma in esame al caso in cui la banca o l'ente creditizio sia per legge vincolatario o beneficiario della prestazione assicurativa. Ritiene, infatti, che, in relazione alle fattispecie per le quali, in forza di disposizioni normative, è imposta *ex lege* la creazione di vincoli sugli indennizzi dovuti dalle imprese di assicurazione a favore di operatori bancari o creditizi, la disposizione in argomento determinerebbe un insuperabile divieto allo svolgimento dell'attività di intermediazione assicurativa in violazione dell'art. 41 Cost.. Ciò in particolare, con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 54 D.P.R. n. 180/1950 che disciplina l'erogazione di prestiti contro cessione del quinto dello stipendio, prevedendo l'obbligatorietà della copertura assicurativa per l'intermediario che eroga il finanziamento nei casi di morte e perdita di impiego del debitore e da cui *ex lege* discenderebbe, pertanto, la qualità di beneficiario o vincolatario della prestazione assicurativa. Lo Studio estende analoga considerazione all'art. 2742 c.c. secondo cui *"se le cose soggette a privilegio, pegno o ipoteca sono perite o deteriorate, le somme dovute dagli assicuratori per indennità della perdita o del deterioramento sono vincolate al pagamento dei crediti privilegiati, pignorati o ipotecari, secondo il loro grado, eccetto che le medesime vengano impiegate a riparare la perdita o il deterioramento"*.

Come già rappresentato nei precedenti riquadri cui si fa rinvio, la norma in consultazione non introduce un divieto allo svolgimento dell'attività di intermediazione ma prevede esclusivamente un obbligo di scegliere tra l'esercizio di tale attività e la qualità di beneficiario/vincolatario delle polizze.

La circostanza che le polizze a copertura di finanziamenti da estinguersi mediante cessione del quinto dello stipendio o della pensione debbano essere, ai sensi dell'art. 54 D.P.R. n. 180/1950, obbligatoriamente stipulate per assicurare il recupero del credito, non fa venire meno la situazione di conflitto di interessi derivante dal cumulo dei ruoli di intermediario e beneficiario disciplinata dalla norma posta in consultazione a fini di protezione del consumatore.

Inoltre, la possibilità di introdurre una deroga per le polizze in questione, consentendo il cumulo dei ruoli di intermediario e beneficiario a condizione che l'intermediario rinunci a percepire un compenso per il collocamento della polizza, non risulta in linea con la disciplina comunitaria e nazionale che individua l'intermediazione assicurativa come attività svolta a titolo oneroso.

Quanto al riferimento all'art. 2742 c.c. si osserva che tale disposizione disciplina una ipotesi di surrogazione legale che si muove su un piano distinto rispetto alla fattispecie contemplata dalla norma posta in consultazione.

7) Polizze connesse a contratti di leasing

ASSILEA ritiene che la norma proposta sia in contrasto con l'art. 183, comma 1, lett. c), del CAP in quanto presume l'esistenza di un conflitto di interessi a prescindere da ogni concreta verifica sul caso specifico, imponendo un divieto assoluto.

Ritiene inoltre che la norma in esame si ponga in contrasto con l'art. 120 del CAP in tema di informativa sulle situazioni di conflitto di interesse che non stabilisce divieti generali in ordine a specifiche situazioni di conflitto che vanno valutate caso per caso al fine di accertare la loro concreta lesività delle regole dell'ordinamento e degli interessi degli assicurati. Afferma peraltro che, nonostante nel documento di consultazione si faccia riferimento alla tutela dei consumatori, la norma in esame, per il settore della locazione finanziaria-leasing, troverebbe applicazione anche in relazione ai soggetti non consumatori e con riguardo a polizze che non presentano provvigioni sproporzionate. In merito, richiama le risultanze di una indagine svolta da Assilea sui livelli medi delle provvigioni per le polizze offerte nel settore del leasing, che mostra valori molto più contenuti rispetto a quelli indicati nel documento di consultazione e costi medi inferiori ai costi reperibili dalla clientela sul mercato per polizze offerte da altri intermediari.

ASSILEA fa inoltre presente che, in detto settore, da un lato, vi è un preciso obbligo contrattuale di assicurare il bene, dall'altro, le polizze offerte da banche e intermediari finanziari sono sempre facoltative e riguardano esclusivamente il ramo danni, in quanto non sono dirette alla protezione del credito, ma alla protezione del bene oggetto della locazione finanziaria-leasing. Infatti, in caso di perimento, furto o distruzione del bene, il cliente non è liberato dall'obbligo di pagamento dei canoni o dalla restituzione del capitale impiegato per l'acquisto del bene oggetto della locazione finanziaria-leasing e, pertanto, lo stesso subirebbe gravi conseguenze se, in caso di sinistro, non avesse una idonea copertura assicurativa; copertura che è contrattualmente obbligato ad acquisire, direttamente sul mercato, oppure aderendo ad una polizza quadro o collettiva offerta dalla società di leasing. In tali casi, la società di leasing che intermedia la polizza diretta alla copertura del bene, assumendo anche la qualità di vincolataria della stessa, non si trova in nessuna situazione di conflitto di interesse né ottiene vantaggi ulteriori poiché, in quanto proprietaria del bene, ai sensi dell'art. 1904 c.c., ha un interesse concorrente con quello del cliente. Peraltro, nel caso in cui la società di leasing assicurasse direttamente i beni che concede in locazione finanziaria-leasing, addebitandone il relativo costo in contratto unitamente al canone periodico, la situazione non muterebbe sul piano economico e sostanziale ma sarebbe meno trasparente. ASSILEA afferma che l'obiettivo di ridurre le provvigioni non è conseguibile con la norma in consultazione ma che lo stesso è stato già raggiunto con la disciplina sulla trasparenza di cui al Regolamento ISVAP n. 35/2010, con le disposizioni in materia di usura e con le nuove norme in tema di credito al consumo.

Considerate le predette osservazioni ASSILEA propone l'esclusione dell'operatività del leasing dall'ambito di applicazione della norma in esame in quanto le relative polizze sono dirette alla protezione del bene oggetto della locazione finanziaria-leasing e non alla protezione del credito.

Lo STUDIO LEGALE CMS AA&CS afferma che, in relazione alle polizze connesse a contratti di leasing, l'introduzione della norma in esame avrebbe l'effetto di penalizzare la posizione del cliente/consumatore che la stessa intende tutelare. In tal caso, infatti, i contratti di locazione finanziaria, di norma, recano clausole che prevedono l'obbligo a carico del cliente/utilizzatore di assicurare il bene, indicando i termini e le condizioni minime del contratto di assicurazione che la società di leasing si aspetta di ricevere. Lo Studio legale osserva che, normalmente, il contratto lascia al cliente la massima discrezionalità nella scelta della compagnia assicurativa con cui contrarre la polizza, purchè i requisiti minimi siano rispettati. Aggiunge che in tali fattispecie, poiché la funzione della polizza consiste nell'assicurare il bene a vantaggio sia della società che del cliente, è difficile riscontrare una ipotesi di conflitto di interesse; in tal caso si ravviserebbe tra le parti una convergenza di interessi come evidenziato anche dalle interpretazioni giurisprudenziali e dall'art. 1904 c.c.. L'unico conflitto di interesse si concretizzerebbe nell'interesse a costringere o spingere il cliente/utilizzatore ad acquistare il prodotto assicurativo intermediato dalla società di leasing; conflitto che tuttavia è di fatto già gestito contrattualmente in quanto al cliente/utilizzatore è sempre garantito il diritto di scegliere autonomamente la propria controparte della polizza di assicurazione. Lo Studio legale rileva che l'intervento regolamentare potrebbe essere volto ad introdurre, in luogo del divieto, ulteriori previsioni in tema di trasparenza e informazione al cliente – che in tale materia non sono specificamente previste – finalizzate a rimuovere ogni possibile ostacolo alla piena libertà di scelta del contraente. Ricorda anche che la vendita di polizze da parte delle società di leasing, attività cui detto intermediario è abilitato, sarebbe notevolmente compressa dalla nuova norma regolamentare, non potendo più la società di leasing proporre polizze quadro o collettive di compagnie con cui abbia stipulato apposite convenzioni, nonostante il cliente sia libero di scegliere se aderire o meno alla proposta della società di leasing e la polizza in convenzione risulti molto conveniente.

Sottolinea infine la differenza tra la posizione della società di leasing che propongono polizze in abbinamento al contratto di leasing e quella delle banche e società finanziarie che hanno come unico scopo quello di indurre il cliente a sottoscrivere la polizza al fine di tutelare il proprio rischio di credito; mentre la società di leasing ha lo scopo di tutelare il bene concesso in locazione e solo in via subordinata il credito. Afferma peraltro che l'obiettivo di ridurre l'onerosità delle coperture sia già conseguibile con l'attuale disciplina sui conflitti di interesse degli intermediari e con le norme sulla trasparenza di cui al Regolamento ISVAP n. 35/2010. Afferma infine che l'auspicato ampliamento dell'offerta assicurativa con l'introduzione della norma, nel caso dei contratti abbinati al leasing è già garantita dalle attuali condizioni di mercato, posto che il cliente/utilizzatore non è un consumatore ed in quanto tale è dotato delle conoscenze sufficienti per valutare e negoziare il contenuto del contratto offerto.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE chiede di chiarire se la norma si applichi anche a soggetti che siano assicurati (in quanto titolari di un diritto sul bene oggetto di copertura, come accade per le società di leasing) e al contempo intermediari (tenuto conto che l'onere del premio ricade sull'utilizzatore del bene), sebbene non vi sia un beneficiario appositamente nominato e distinto dall'assicurato (sicché il conflitto è in realtà immanente ed irrisolvibile per il finanziatore).

Nel rinviare alle specifiche risposte fornite ai commenti di cui ai punti 1 e 3 per quanto concerne le osservazioni relative all'art. 183 del CAP e alla possibilità di introdurre misure di trasparenza in alternativa alla norma in consultazione, si osserva che le ragioni poste a fondamento dell'introduzione di tale norma non vengono meno nell'ipotesi delle polizze connesse a contratti di leasing.

Anche per tali polizze il cumulo delle qualità di intermediario e beneficiario determina, infatti, una situazione di conflitto di interesse che la norma, a fini di protezione del consumatore, mira ad evitare. Al pari di quanto avviene per le polizze connesse a mutui e finanziamenti, la

società di leasing nella sua veste di finanziatore/intermediario/vincolatario¹ viene ad essere portatrice di un interesse proprio nel contratto - inconciliabile o comunque prevalente con quello dell'utilizzatore del bene, che paga il premio - che la fa deviare dal perseguimento del *best interest* di quest'ultimo.

E ciò, in contrasto con la posizione di neutralità e alterità che deve, inevitabilmente, connotare l'attività dell'intermediario assicurativo che deve essere ispirata dalla piena osservanza delle regole di *best execution*. Né la circostanza che la società di leasing sia proprietaria del bene fa venire meno la situazione di conflitto di interesse posto che, in ogni caso, nella veste di intermediario sarà condizionata dall'assunzione di un personale interesse negoziale connesso alla contestuale qualità di beneficiario delle coperture assicurative intermedie da cui discendono oggettive utilità per la stessa.

Quanto alla nozione di consumatore, si precisa che la stessa va intesa in senso ampio ovvero riferita a tutti i contraenti posto che nella disciplina assicurativa, anche a livello comunitario, non è stata accolta una categorizzazione dei contraenti che giustifichi un diverso livello di tutela degli stessi.

8) Altre osservazioni

Ad avviso di ABI la norma risulterebbe non chiara nei presupposti applicativi in quanto, da un lato, non tiene conto delle polizze in cui il vincolo è applicabile per legge e, dall'altro, rischia, tramite l'inciso "i rapporti di affari propri o di società del gruppo" di estendere eccessivamente il concetto di assunzione "diretta o indiretta" della doppia qualifica di intermediario e beneficiario.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE, in subordine alla richiesta di eliminare la norma in esame, chiede di introdurre una disciplina differenziata per l'ipotesi in cui l'intermediario assicurativo sia solo legato da "rapporti di affari" con la banca o l'ente finanziatore; ciò in considerazione dell'autonomia giuridica dei due soggetti e della circostanza che, in tale ipotesi, il conflitto di interesse apparirebbe ancora più sfumato.

La nuova disposizione regolamentare ricalca la previsione generale in tema di conflitto di interesse prevista dal vigente comma 1 dell'art. 48 del Regolamento ISVAP n. 5/2006 ove è effettuato esplicito richiamo alla necessità di evitare operazioni in cui gli intermediari hanno un interesse in conflitto anche derivante da "*rapporti di gruppo o da rapporti di affari propri o di società del gruppo*". E ciò, tenuto conto che una limitazione della portata delle norme sul conflitto di interesse alle sole operazioni in cui l'interesse dell'intermediario è "diretto", comprometterebbe l'efficacia della disciplina e gli obiettivi di protezione del consumatore, prestandosi a condotte elusive.

ABI ritiene che non sia chiaro se la norma si applichi solo alle polizze collocate contestualmente alla concessione del finanziamento e non anche a polizze collocate in assenza di tale contestualità e se la stessa si estenda a qualsiasi forma di garanzia acquisita dalle banche (ad es. pegno su polizze), fermo restando che la garanzia prestate da un soggetto diverso da quello finanziato non dovrebbe, a suo avviso, rientrare nell'ambito di applicazione della norma.

ANIA chiede conferma del fatto che la norma non si applichi anche al caso in cui l'intermediario assuma la contestuale qualità di creditore pignoratorio, considerato che la norma non si riferisce esplicitamente a tale figura e che la dazione del pegno è istituito diverso rispetto all'indicazione del beneficiario o del vincolatario. Inoltre afferma che, in detta

¹ Nelle c.d. polizze quadro a tali qualifiche la società di leasing cumula anche quella di assicurato.

ipotesi, la vendita del prodotto assicurativo è avvenuta in un momento anteriore rispetto alla concessione del finanziamento, rendendo così estranee a tale fattispecie le finalità che si intendono conseguire con la previsione in esame. ANIA ritiene che le medesime considerazioni dovrebbero estendersi all'ipotesi in cui il finanziatore richieda in suo favore il mutamento della designazione del beneficiario o dell'indicazione del vincolo originario su una polizza preesistente; in caso contrario infatti il contraente si troverebbe nell'impossibilità di disporre della propria polizza a favore dell'ente finanziatore con il quale risultasse già instaurato un rapporto in occasione del precedente collocamento della medesima.

In subordine alla richiesta di rimeditare la scelta di introdurre la disposizione in argomento, ASSORETI chiede di circoscrivere il divieto ai soli casi in cui il collocamento della polizza sia contestuale all'erogazione del finanziamento, essendo quelli in cui il conflitto, nei termini sopra illustrati, appare di più immediata evidenza.

Lo STUDIO LEGALE JENNY & PARTNERS chiede di confermare che nella nozione di "vincolatario delle prestazioni assicurative" di cui alla norma in esame non rientri la costituzione di una garanzia reale, quale il pegno, su una polizza assicurativa vita di ramo I o III - sottoscritta o sottoscrivenda -, in favore della banca, intermediario del contratto e creditore garantito. Si tratta di casi in cui il contraente può utilizzare una polizza vita dei suddetti rami come strumento di garanzia al fine di ottenere accesso al credito bancario (c.d. *collateral* di operazioni di anticipazione bancaria, apertura di linee di credito ecc.). In tale fattispecie, il contraente (debitore) e la banca (creditore garantito) sottoscrivono un pegno che viene trasmesso all'impresa di assicurazione la quale emette una appendice alla polizza, indicando sulla stessa l'esistenza del pegno; la banca, in qualità di creditore garantito riceve in deposito l'originale della polizza e la relativa appendice, e il debitore non potrà ridurre o modificare la garanzia costituita con la polizza (ad es. attraverso riscatti o in caso di polizza *unit linked* mediante modifiche del profilo di rischio con operazioni di *switch* tra fondi) senza aver ricevuto il preventivo assenso del creditore garantito.

Lo Studio legale afferma che le suddette fattispecie non dovrebbero essere ricomprese nel divieto di cui all'art. 48 dal momento che le norme del codice civile consentono di costituire garanzie reali sulle polizze assicurative con funzione di tutela del generale diritto di iniziativa economica che, nel caso di specie, si concretizza, appunto, nel diritto del contraente della polizza vita di disporre della stessa quale garanzia per accedere al credito. Limitare tale diritto comporterebbe una forte compressione alla circolazione delle garanzie nel mercato del credito. Lo Studio Legale chiede altresì di confermare che nell'atto di pegno sia concesso prevedere, a protezione della garanzia, che in caso di decesso del debitore, la banca possa divenire titolare delle prestazioni assicurative fino a concorrenza dell'importo ancora dovuto.

La norma in consultazione ha portata generale e riguarda tutti i casi in cui vi è coincidenza delle qualità di intermediario e beneficiario/vincolatario in quanto da tale coincidenza discende, per le ragioni evidenziate nelle risposte trattate nei precedenti riquadri, una situazione di conflitto di interesse insanabile. La circostanza che la polizza sia collocata contestualmente all'erogazione del finanziamento o in assenza di tale contestualità non incide, infatti, sulla posizione dell'intermediario che assume il duplice ruolo tenuto conto che, in entrambi i casi, quest'ultimo viene a rivestire un interesse personale nel contratto che lo pone in una situazione di conflitto da evitare.

La disposizione regolamentare si applica, inoltre, a tutte le fattispecie riconducibili a quella contemplata dalla norma (coincidenza tra intermediario, soggetto che eroga il finanziamento e destinatario della prestazione dedotta in polizza).

L'Autorità ritiene non praticabili meccanismi elusivi basati su istituti alternativi alla designazione di beneficiario/vincolatario, quale ad esempio la costituzione in pegno che, in presenza delle predette condizioni, producano di fatto la medesima situazione di conflitto di interesse che la norma in consultazione è volta ad evitare.

ANIA ritiene che la norma in esame non dovrebbe essere estesa alle imprese di assicurazione nel caso di vendita diretta, sulla base dell'equiparazione, operata dall'art. 3, comma 4, del Regolamento n. 5/2006, tra la vendita diretta e l'intermediazione assicurativa. E ciò considerata la *ratio* di tale norma del tutto estranea a tale tipo di vendita.

L'ipotesi di una impresa di assicurazione che venda direttamente la polizza e sia al contempo beneficiaria/vincolataria del contratto non risulta configurabile dal momento che sarebbe in contrasto con la natura stessa del contratto di assicurazione di cui all'art. 1882 c.c. che l'assicuratore, soggetto tenuto ad erogare la prestazione e parte del contratto, sia al contempo il destinatario della prestazione medesima.

9) Entrata in vigore della previsione regolamentare

ANIA chiede conferma che la norma, se mantenuta, sia applicabile solo ai nuovi contratti e convenzioni e chiede che siano previsti congrui tempi di adeguamento prima dell'entrata in vigore della nuova previsione.

ASSORETI chiede che la previsione si applichi solo ai contratti stipulati dopo l'entrata in vigore della norma che introduce il divieto.

Lo STUDIO LEGALE NORTON ROSE chiede, laddove la norma fosse introdotta, di prevedere un termine adeguato per l'entrata in vigore della stessa, tenuto conto delle necessarie attività di adeguamento alla nuova disciplina in termini di accordi, documentazione contrattuale, flussi informativi e procedure.

Nel condividere le osservazioni, viene previsto un congruo termine per l'adeguamento alle disposizioni regolamentari.