

Spett.le Banca d'Italia
Servizio Vigilanza sull'Intermediazione Finanziaria, Divisione Normativa
Via Milano, 64 - 00184 ROMA

Spett.le CONSOB
Divisione Intermediari
Via Broletto, 7 - 20121 MILANO

**COMMENTI ANIA AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE BANCA D'ITALIA
CONSOB AVENTE PER OGGETTO:**

**“DISCIPLINA DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 6, COMMA 2-BIS, DEL
DECRETO LEGISLATIVO 24 FEBBRAIO 1998, N. 58 - TESTO UNICO DELLE
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA (TUF)”**

Con riferimento al Regolamento in oggetto, la cui pubblica consultazione termina il 13 ottobre 2007, formuliamo con la presente alcuni commenti e richieste di chiarimento.

A) COMMENTI GENERALI

1. La bozza di Regolamento non include le imprese di assicurazione tra i destinatari oggetto delle disposizioni. Nella premessa, la bozza specifica che essa detta gli obblighi a cui i soggetti abilitati si devono uniformare. In particolare, la nota 2 a pagina 2 identifica come soggetti abilitati i seguenti intermediari:

“SIM; SGR; SICAV; banche italiane e intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del testo unico bancario (TUB), limitatamente alla prestazione dei servizi e delle attività di investimento; la Società Poste Italiane SpA – Divisione Banco Posta; banche extracomunitarie, limitatamente alla prestazione dei servizi e delle attività di investimento; imprese di investimento extracomunitarie”.

2. La limitazione ai soggetti abilitati dell'ambito del regolamento congiunto è coerente con l'art. 6, comma 2-bis, del TUF come modificato dal Decreto Legislativo 17 settembre 2007, n. 164.

“Art. 6 comma 2-bis. La Banca d'Italia e la Consob disciplinano congiuntamente mediante regolamento, con riferimento alla prestazione dei servizi e delle attività di investimento, nonché alla gestione collettiva del risparmio, gli obblighi dei soggetti abilitati in materia di:

- a) requisiti generali di organizzazione;*
- b) continuità dell'attività;*
- c) organizzazione amministrativa e contabile, compresa l'istituzione della funzione di cui alla lettera e);*
- d) procedure, anche di controllo interno, per la corretta e trasparente prestazione dei servizi di investimento e delle attività di investimento nonché della gestione collettiva del risparmio;*
- e) controllo della conformità alle norme;*
- f) gestione del rischio dell'impresa;*
- g) audit interno;*
- h) responsabilità dell'alta dirigenza;*
- i) trattamento dei reclami;*
- j) operazioni personali;*
- k) esternalizzazione di funzioni operative essenziali o importanti o di servizi o attività;*
- l) gestione dei conflitti di interesse, potenzialmente pregiudizievoli per i clienti;*
- m) conservazione delle registrazioni;*
- n) procedure anche di controllo interno, per la percezione o corresponsione di incentivi.”*

3. Secondo l'art. 25-bis, comma 2, del TUF, come modificato dal Decreto Legislativo 17 settembre 2007, n. 164, la Consob esercita sui soggetti abilitati e sulle imprese di assicurazione i poteri di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva di cui all'articolo 6, commi 2 e 2-bis, lettere d), e), i), j), l), m) ed n), in relazione alla sottoscrizione e al collocamento di prodotti finanziari emessi da banche e da imprese di assicurazione e nel perseguimento delle finalità di trasparenza e correttezza dei comportamenti.

La lettura del comma 2 dell'art. 25-bis fa ritenere che le imprese di assicurazione siano distinte dai soggetti abilitati e che quindi la Consob ha sulle imprese di assicurazione i poteri di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva di cui all'articolo 6, commi 2 e 2-bis, lettere d), e), i), j), l), m) ed n), ovviamente con riferimento alla sottoscrizione e al collocamento dei prodotti finanziari da esse emessi e nel perseguimento delle finalità di trasparenza e correttezza dei comportamenti.

4. La bozza del Regolamento Intermediari – posto in consultazione dalla CONSOB e la cui consultazione è terminata il 15 settembre – all'art. 87 comma 1 prevede che:

“Alla distribuzione di prodotti finanziari assicurativi, anche mediante tecniche di comunicazione a distanza, effettuata dalle imprese di assicurazione si applicano le disposizioni di cui agli articoli ~~26, 27, 28, comma 1, lettera a), e commi 2 e 5, 29, 31, 56, commi 1, 2, 6, 7, 57, 58, 59, 60, 61, comma 4, 63, comma 5, lettera a), e 69~~ 27, 28, 29, comma 1, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 49, 50, 51, 52, 53, 57, e 80 del presente regolamento nonché di cui al regolamento congiunto Consob-Banca d'Italia nelle materie sub lettere d), e), g), i), j), l), m) e n) dell'art. 6, comma 2-bis, del Testo Unico.”

Preliminarmente, osserviamo che la bozza del Regolamento intermediari fa riferimento anche alla lettera g) che, come abbiamo visto, non è ricompresa nei poteri regolamentari della Consob sulle imprese di assicurazione. Pertanto, tale riferimento è, alla luce del decreto di recepimento della MiFID, da considerarsi attualmente superato.

Nella sostanza, sembrerebbe che le intenzioni della Consob siano quelle di dare attuazione al potere regolamentare sulle imprese di assicurazione attraverso un richiamo, presumiamo, a specifici punti del Regolamento congiunto.

Qualora si ritenga che il Regolamento congiunto, in alcune sue parti, si applichi, direttamente o indirettamente, alle imprese di assicurazione, esse dovrebbero essere esplicitamente menzionate tra i soggetti destinatari di detto Regolamento.

5. Osserviamo, peraltro, che il Regolamento congiunto è volto ad eliminare il rischio di incoerenza tra la regolamentazione della Consob e quella della Banca d'Italia per i soggetti abilitati (banche, sim, sgr, e altri soggetti), al chiaro fine di evitare duplicazioni e aggravii gestionali per gli operatori.

Tuttavia, nell'ipotesi che sia corretta l'interpretazione di cui al punto 4., tale rischio si materializzerebbe con tutta evidenza con riferimento alle imprese di assicurazione. Ricordiamo, tra l'altro, che la regolamentazione assicurativa sta attraversando una fase di rivisitazione in applicazione del Codice delle Assicurazioni e che, a tale proposito, l'ISVAP ha come termine il 31 dicembre 2007 per l'emanazione dei Regolamenti attuativi del Codice stesso.

È di tutta evidenza, a nostro avviso, la necessità di un coordinamento tra disposizioni che traggono origine da fonti normative primarie diverse. Le osservazioni esposte nel punto B) sono motivate proprio da questa necessità.

Non abbiamo mai messo in discussione il processo di omogeneizzazione delle regole per tutti i prodotti finanziari, compresi quelli emessi dalle imprese di assicurazione. Chiediamo soltanto che si evitino situazioni di ingiustificata difficoltà operativa per le nostre imprese.

B) ANALISI DI DETTAGLIO

Fermo restando quanto sopra, le osservazioni presentate in questa sezione sono formulate nell'ipotesi che, con riferimento all'attività di distribuzione dei prodotti finanziari assicurativi posta in essere dalle imprese di assicurazione, risulterebbero applicabili, direttamente o indirettamente, solo il Titolo II della Parte 2, la Parte 3 e la Parte 4.

Al riguardo rileviamo, tra l'altro, che:

- o tali disposizioni contengono numerosi rinvii ad altre parti del Regolamento congiunto che si applicherebbero invece solo ai soggetti abilitati. A causa di questi rinvii risulta essere assai complesso per le imprese di assicurazione dare concreta attuazione alle parti che ad esse si applicherebbero. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla definizione di "soggetto rilevante" (si veda l'art. 2, comma 1, lettera p) che richiama, tra l'altro, i promotori finanziari (i quali come noto non possono avere nessun rapporto

diretto con le compagnie di assicurazione), ma non chiarisce come vadano trattate le reti assicurative di tipo tradizionale. Un ulteriore esempio è rappresentato dal richiamo della funzione di compliance, aspetto che attiene al governo societario, nella parte che disciplina le procedure del controllo di conformità (cfr., al riguardo, artt. 16, comma 2, e 12, commi 1 e 3);

- non troverebbe applicazione per le imprese di assicurazione il principio generale di proporzionalità (art. 4, comma 2);
- mentre l'art. 3 rende chiaro che alle banche e agli altri intermediari finanziari previsti dall'art. 107 del TUB, per quanto non diversamente disciplinato dal Regolamento congiunto nelle materie di cui ai Titoli I e III della Parte 2 (competenze della Banca d'Italia), si continuano ad applicare tutte le disposizioni in attuazione del TUB (comprese quelle relative alla prestazione di servizi e attività di investimento), la stessa chiarezza non si ritroverebbe per quanto riguarda le normative specifiche delle imprese di assicurazione (che derivano dal Codice delle Assicurazioni) con riferimento ai prodotti finanziari assicurativi.

Inoltre, una considerazione generale riguarda il tema dei conflitti di interesse. In particolare, le imprese di assicurazione risultano ricomprese nell'ambito della normativa finanziaria anche come emittenti, oltre che come collocatori ("intermediari"), di prodotti finanziari assicurativi. Al riguardo, sarebbe utile specificare meglio il rapporto tra le regole del Regolamento Emittenti (si vedano le parti del prospetto informativo riguardanti i conflitti di interesse) e quelle qui contenute, in particolare con riferimento alla informativa da dare ai clienti.

Infine, con specifico riferimento alle imprese di assicurazione che si avvalgono di soggetti abilitati all'intermediazione assicurativa per il collocamento di prodotti finanziari assicurativi, appare opportuna una chiara identificazione delle norme applicabili, rispettivamente, alle imprese di assicurazione e ai soggetti abilitati che collocano i prodotti. Ciò, evidentemente, al fine di evitare duplicazioni di adempimenti o incertezze su chi debba assolvere gli adempimenti stessi. La questione è particolarmente rilevante per la c.d. Bancaassicurazione.

Articolo 16 Controllo di conformità

Il Regolamento in consultazione prevede l'adozione da parte degli intermediari di procedure finalizzate a prevenire e individuare le ipotesi di mancata osservanza delle disposizioni. Il comma 2 prevede l'attribuzione di specifiche responsabilità alla funzione di controllo di conformità.

Evidenziamo a tale riguardo il rischio di commistione concettuale tra funzioni aziendali e attività o procedure da porre in essere; rischio evidente leggendo i commenti presenti nello schema di Regolamento accanto all'articolo 16 quando si parla in modo esplicito del ruolo centrale assunto dalla funzione di compliance.

Attualmente per le imprese di assicurazione non è prevista una funzione di compliance.

Con riferimento alla normativa ISVAP in tema di controllo interno al momento vigente, evidenziamo come la tematica del rischio di conformità sia già oggi prevista nella circolare ISVAP n. 577/2005 "Disposizioni in materia di sistema dei controlli interni e gestione dei rischi". Ci riferiamo, in particolare a quanto previsto nell'art. 14, paragrafo 2, quando tra i

rischi a cui sono esposte le imprese di assicurazione viene espressamente citato il rischio legale, definito come “rischio derivante dalla mancata conformità a leggi, regolamenti o provvedimenti delle Autorità di vigilanza...”.

Richiamiamo, infine, l’attenzione sul fatto che l’ISVAP ha proposto in consultazione l’11 ottobre 2007 nuove disposizioni in tema di sistema di controllo interno che, tra l’altro, prevedono l’istituzione della funzione di compliance con tempistiche da definire. Non è stato possibile, al momento, uno studio approfondito della bozza in consultazione.

In generale, auspichiamo che, nel disciplinare il controllo di conformità con riferimento alla distribuzione di prodotti finanziari assicurativi, codeste Autorità tengano conto del ruolo attribuito alla funzione di compliance nel settore assicurativo dall’ISVAP al fine di evitare incoerenze tra le diverse discipline.

Articolo 17 Trattazione dei reclami

Il Regolamento in consultazione attribuisce al responsabile della funzione di controllo di conformità la responsabilità della conservazione delle registrazioni degli elementi essenziali di ogni reclamo. Nel commento all’articolo 17, contenuto nello schema di Regolamento, viene anche precisato come “la trattazione dei reclami pare attività di per sé connaturata al ruolo del responsabile della compliance”.

A tale riguardo evidenziamo come, invece, il Regolamento ISVAP concernente la procedura di gestione dei reclami (la cui pubblica consultazione è terminata il 10 settembre 2007) attribuisce tale compito alla costituenda funzione reclami, che non trova riscontro nella normativa relativa ai soggetti abilitati.

Auspichiamo anche a tale riguardo una disciplina coordinata tra Autorità di vigilanza e coerente con le previsioni regolamentari cui le imprese di assicurazione devono già attenersi.

Articolo 18 Operazioni personali

L’articolo 18 prevede l’adozione da parte degli intermediari di procedure adeguate volte ad impedire che soggetti rilevanti coinvolti in attività che possono dare origine a conflitti di interesse effettuino determinate operazioni.

A tale riguardo, come già anticipato in sede di “Commenti generali”, è necessario un chiarimento sulla definizione di “soggetti rilevanti” con riferimento al settore assicurativo, limitatamente alla distribuzione di prodotti finanziari assicurativi, in considerazione del fatto che l’articolo 2 dello schema di Regolamento (con la definizione di “soggetti rilevanti”) non appare direttamente riferibile al settore assicurativo. A titolo esemplificativo si cita il richiamo ai promotori finanziari che come noto non possono avere nessun rapporto diretto con le compagnie di assicurazione.

Chiediamo a codeste Autorità di fornire alcune possibili esemplificazioni di operazioni personali o, più in generale, di “attività da impedire con apposite procedure”, con riferimento specifico alla distribuzione di prodotti finanziari assicurativi.

Parte 3 Conflitti di interesse

In merito alla Parte 3 Conflitti di interesse, come già anticipato in sede di “Commenti generali”, si chiedono chiarimenti sul raccordo tra la disciplina dettata in materia di conflitti di interesse dal Regolamento n. 11971 Consob (Regolamento Emittenti) e quella dettata dal Regolamento congiunto in esame. La questione è rilevante perché le imprese di assicurazione sono sottoposte, nella parte che ci interessa, alla disciplina degli intermediari finanziari anche in quanto emittenti di prodotti finanziari assicurativi oltre che come collocatori (“intermediari”).

È necessario un chiarimento sulla definizione di “soggetti rilevanti” con riferimento al settore assicurativo, limitatamente alla distribuzione di prodotti finanziari assicurativi, in considerazione del fatto che l’articolo 2 dello schema di Regolamento (con la definizione di “soggetti rilevanti”) non appare direttamente riferibile al settore assicurativo.

Articolo 24 Conflitti di interesse rilevanti

Al fine di inquadrare la tematica del conflitto di interesse, riteniamo importante evidenziare come la specificità dell’attività assicurativa, puntualmente disciplinata con limiti di investimento che assicurano una notevole diversificazione dei portafogli sottostanti, rende assai improbabile l’insorgenza di potenziali conflitti di interesse “rilevanti” nel collocamento di prodotti finanziari assicurativi.

Fermo restando l’applicabilità alle reti tradizionali (agenti, loro collaboratori e dipendenti, produttori diretti) dell’art. 48 del Regolamento n. 5 ISVAP, si chiedono chiarimenti se le fattispecie individuate dall’art. 24 del Regolamento congiunto Banca d’Italia – Consob siano riferibili oltre che all’impresa, anche alla rete distributiva tradizionale.

Più in generale, con riferimento all’attività degli intermediari assicurativi, ricordiamo che la materia dei conflitti di interesse è già disciplinata con il Regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006 e, tale normativa si applica anche alla vendita dei prodotti finanziari assicurativi. È, quindi, possibile che si vengano a creare dei problemi di raccordo tra gli obblighi in capo alle imprese e quelli in capo alla rete distributiva. Questi problemi di raccordo dovrebbero essere risolti.

Articolo 25 Politica di gestione dei conflitti di interesse

Con riferimento al comma 4, citiamo solo a titolo esemplificativo la difficoltà applicativa, per i prodotti finanziari assicurativi, della lettera c) che prevede l’adozione di procedure volte ad “eliminare ogni connessione diretta tra le retribuzioni dei soggetti che esercitano in modo prevalente attività idonea a generare tra loro situazioni di potenziale conflitto di interesse”.

Inoltre, sul tema del raccordo tra la disciplina degli emittenti e quella qui prevista, lo schema di Regolamento prevede che quando le misure adottate per la gestione dei conflitti di interesse non siano ritenute sufficienti a garantire di evitare il rischio di nuocere agli interessi dei clienti è necessario che questi ultimi siano informati tramite una apposita comunicazione. Riteniamo che il compito di evidenziare ai clienti i potenziali conflitti di interesse sia già assolto attraverso la consegna del prospetto informativo e non è chiara l’esigenza, con riferimento ai

prodotti finanziari assicurativi, di procedere ad ulteriori e specifiche comunicazioni con la clientela.

Articolo 29 Conservazione delle registrazioni

Con riferimento alle registrazioni delle operazioni, il Regolamento, al comma 6, conferisce alle Autorità di vigilanza la possibilità di accedervi (verifica dei supporti informatici e della documentazione contrattuale) prontamente.

Ci sembra perciò necessario un chiarimento circa i casi di contestuale accesso di più Autorità di vigilanza sugli stessi dati. Come noto, infatti, il comma 6 dell'art. 25-bis del TUF prevede che l'ISVAP e la Consob si comunichino reciprocamente le ispezioni da ciascuna disposte sulle imprese di assicurazione e ciascuna Autorità possa chiedere all'altra di svolgere accertamenti su aspetti di propria competenza ma non vengono esplicitamente disciplinati i casi in cui una stessa informazione (es. un registro) deve essere resa disponibile contestualmente a entrambe le Autorità.

Il Regolamento, al comma 7, prevede che le Autorità di vigilanza pubblichino apposite comunicazioni con l'elenco delle registrazioni che gli intermediari sono tenuti a conservare. Il Regolamento ISVAP in tema di registri assicurativi (la cui pubblica consultazione è terminata il 28 settembre 2007) già contiene, in dettaglio, le registrazioni e i tempi di conservazione a cui sono tenute le compagnie di assicurazione.

Anche in questo caso è fondamentale un coordinamento tra Autorità per non imporre inutili duplicazioni e aggravii di costi per le imprese di assicurazione.

Conclusioni

Nel condividere il processo di omogeneizzazione delle regole per tutti i prodotti finanziari, compresi quelli emessi dalle imprese di assicurazione, ravvisiamo l'esigenza che si evitino situazioni di ingiustificata difficoltà operativa per le imprese di assicurazione.

Auspichiamo che al termine della procedura di consultazione relativa allo schema di Regolamento Banca d'Italia - Consob oggetto di questi commenti le imprese di assicurazione avranno a disposizione una regolamentazione chiara e coordinata con la disciplina settoriale emanata dall'ISVAP in attuazione del Codice delle Assicurazioni.

Nel rimanere a disposizione per qualsiasi chiarimento, porgiamo i nostri più cordiali saluti.

Roma, 12 ottobre 2007