



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.7.2012
SWD(2012) 192 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sulla intermediazione assicurativa

{ COM(2012) 360 final }

{ SWD(2012) 191 final }

1. PROSPETTO DELLA LEGISLAZIONE UE RILEVANTE E DELLE INIZIATIVE POLITICHE ATTUALI

	Assicurazione	Investimenti
Prodotti rilevanti	Assicurazione vita, assicurazione autoveicoli, assicurazione responsabilità civile, assicurazione danni ai beni, assicurazione merci ecc. nonché prodotti assicurativi con elementi di investimento quali le polizze vita unit-linked.	Azioni, obbligazioni (tra cui le obbligazioni strutturate), fondi di investimento, derivati, ecc.
Requisiti patrimoniali	SOLVIBILITÀ II accesso ed esercizio dell'attività, vigilanza, procedure di risanamento e liquidazione di imprese di assicurazione e riassicurazione	CRD (Direttiva sui requisiti patrimoniali) IV accesso e esercizio dell'attività, vigilanza, procedure di risanamento e di liquidazione di enti creditizi ed imprese di investimento
Distribuzione	Direttiva IMD Regole sulla registrazione e sull'autorizzazione (comprese le qualifiche del personale), pratiche di vendita di <u>tutti</u> i prodotti assicurativi , attività transfrontaliera, norme di comportamento, vigilanza, ecc. <u>Le vendite di prodotti assicurativi con elementi di investimento, come i prodotti di assicurazione vita unit-linked, sono regolamentate nell'ambito della direttiva IMD.</u>	MiFID II Regole sulla registrazione e sull'autorizzazione, requisiti di organizzazione (comprese le qualifiche del personale), pratiche di vendita di tutti i prodotti di investimento , attività transfrontaliera, norme di comportamento, vigilanza, ecc. <u>La MiFID prevede un'esenzione per i prodotti di investimento con un contenitore assicurativo, come i prodotti di assicurazione vita unit-linked.</u>
Informazioni sui prodotti	SOLVIBILITÀ II Prodotti assicurativi	PRIPS Prodotti assic. con elementi di invest. OICVM Prodotti d'invest.

Al fine di garantire la coerenza tra i settori, la revisione della direttiva IMD terrà conto della revisione, attualmente in corso, della MiFID, nonché dell'imminente iniziativa PRIPS (prodotti di investimento al dettaglio preassemblati). Ciò significa che, ogniqualvolta si tratta della regolamentazione delle pratiche di vendita di prodotti assicurativi vita con un elemento di investimento (PRIPS assicurativi), la direttiva sull'intermediazione assicurativa deve soddisfare standard di protezione dei consumatori almeno simili a quelli della MiFID rivista. I PRIPS assicurativi sono prodotti di investimento al dettaglio preassemblati come assicurazione vita, come ad esempio i prodotti di assicurazione vita unit-linked.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le questioni in sospeso con l'attuale quadro giuridico IMD, che saranno precisate nella presente sezione, possono essere raggruppate in due categorie: problemi connessi alla vendita di tutti i prodotti assicurativi (assicurazione vita e non vita) e problemi connessi alla vendita di PRIP assicurativi.

2.1. Problemi connessi alla vendita di tutti i prodotti assicurativi

L'ambito di applicazione della direttiva non comprende i sottoscrittori diretti e altri canali di vendita dei prodotti assicurativi (come agenzie di viaggi e società di autonoleggio). Ne deriva il problema diffuso che la protezione dei consumatori è diversa a seconda di dove (attraverso quale canale di vendita) il consumatore acquista il prodotto assicurativo. Oltre a compromettere la tutela dei consumatori, tale situazione crea disparità nei costi di adeguamento alla normativa tra i diversi canali di vendita. Attualmente anche alcuni operatori del mercato post-vendita (gestori di sinistri e periti liquidatori) sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva IMD. Queste professioni fanno parte del processo di vendita dei prodotti assicurativi e potrebbero essere esposte a conflitti di interessi.

Il secondo problema fondamentale riguarda i conflitti di interessi tra il venditore di prodotti assicurativi e il consumatore dovuti alla composizione del compenso dei venditori. I conflitti di interessi che ne derivano possono provocare un danno per i consumatori in due modi leggermente diversi: bloccando gli intermediari in accordi di quasi esclusiva con un'unica impresa di assicurazioni a monte (i consumatori che si rivolgono all'intermediario non avranno sufficienti possibilità di scelta per soddisfare al meglio le loro esigenze); o inducendo il venditore a consigliare al consumatore prodotti che sono meglio remunerati per il venditore, piuttosto che più adatti alle esigenze del consumatore (quest'ultimo caso è trattato più sotto, insieme ad altri problemi concernenti la consulenza).

Il terzo gruppo di questioni importanti riguarda la consulenza, in cui si possono distinguere due problemi diversi.

- Ai consumatori potrebbe essere fornita una *consulenza distorta* a causa dei suddetti conflitti di interessi derivanti dal compenso dei venditori.
- La consulenza potrebbe essere di *scarsa qualità* in settori in cui i requisiti in materia di qualifiche professionali per il personale di vendita sono insufficienti. Attualmente le norme sulle qualifiche professionali variano considerevolmente tra i vari Stati membri e tra i canali di vendita, ragion per cui numerosi consumatori ricevono una consulenza di scarsa qualità.

L'accesso ai mercati transfrontalieri è penalizzante per i venditori di prodotti assicurativi e attualmente non molto diffuso nei mercati europei. Il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento non sono previsti nel testo della IMD1. Non esiste un unico registro presso il quale i consumatori possano trovare informazioni circa i venditori di prodotti assicurativi in tutti gli Stati membri dell'UE.

Per quanto riguarda il problema della mancanza di sanzioni armonizzate, è stato individuato come un punto rilevante in quasi tutte le attuali revisioni della legislazione relativa ai servizi finanziari. Il motivo risiede nella mancanza di effetto deterrente delle sanzioni in alcuni Stati membri e nelle grandi differenze esistenti tra i poteri sanzionatori delle autorità competenti.

2.2. Problemi connessi alla vendita dei PRIP assicurativi

Le norme in tema di protezione dei consumatori per la vendita di PRIP assicurativi non sono sufficienti a livello UE poiché la direttiva IMD 1 non contiene disposizioni speciali per la vendita dei prodotti assicurativi vita complessi contenenti elementi di investimento. Attualmente, tali prodotti sono venduti in base alle regole generali sulla vendita dei prodotti assicurativi, per quanto siano molto diversi per natura e rappresentino rischi più elevati per gli acquirenti non professionali. Nel mercato è stato registrato un gran numero di reclami in merito alla vendita di prodotti di assicurazione unit-linked in molti Stati membri. Vi sono casi dimostrati di arbitraggio normativo dovuto alle differenze nella regolamentazione della vendita dei PRIP attraverso canali di vendita diversi. Il pregiudizio potenziale derivante al consumatore dalla vendita di prodotti di assicurazione vita unit-linked inadeguati potrebbe essere stimato ad un massimo di 1 100 miliardi di euro per l'UE 27. Un aspetto importante è che nel mercato assicurativo, a causa dei costi di uscita e ai costi più elevati dei prodotti, una consulenza inappropriata può portare gli investitori a pagare maggiori commissioni e ad essere vincolati a prodotti per cui si applicano sanzioni di uscita di cui l'investitore non si era reso conto al momento dell'investimento. Naturalmente, sono molti i fattori che incidono sui danni effettivamente subiti dai consumatori, e la consulenza in materia di vendite è solo uno di essi. Tuttavia vi sono elementi che dimostrano che la consulenza è fondamentale per i mercati al dettaglio di prodotti finanziari. Sembra pertanto che la consulenza sia un elemento chiave. Date le dimensioni di questo mercato, i casi di vendita impropria potrebbero avere un grande impatto potenziale sul benessere dei consumatori. In assenza di norme UE, le autorità di regolamentazione hanno risposto chiedendo una maggiore trasparenza dei costi o, se la loro azione riguarda prodotti complessi in generale, fornendo orientamenti in merito all'informativa precontrattuale o chiedendo una moratoria sulla vendita di tali prodotti.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ

Agendo da soli, gli Stati membri non sarebbero in grado di affrontare a livello nazionale i problemi di inefficacia dovuti all'esistenza di regimi diversi per i sottoscrittori diretti e gli intermediari in tutta l'UE, a standard non armonizzati in materia di consulenza e di tutela dei consumatori e a differenze nei requisiti di qualifica professionale. Inoltre, la revisione della vigente direttiva mira a migliorare la mobilità dei consumatori, a favorire gli scambi transfrontalieri e a garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori del mercato, allineando gli standard di regolamentazione nei vari settori dei servizi finanziari (allineamento dell'IMD alle regole della MiFID per quanto riguarda le vendite di polizze assicurative con elementi di investimento).

Circa il 95% degli intermediari assicurativi registrati nell'UE sono microimprese e PMI (come definite da altre direttive UE). Pertanto, deve essere assicurato un approccio di proporzionalità in sede di allineamento dell'IMD alla MiFID.

1. I venditori di prodotti assicurativi semplici che vendono prodotti assicurativi a titolo accessorio (autonoleggi, agenzie di viaggio) e i prestatori di servizi post-vendita (ad esempio, periti liquidatori e gestori di sinistri) seguiranno una procedura

di notificazione semplificata invece di doversi registrare presso le autorità competenti.

2. Vi sarà una regola generale di proporzionalità applicabile a tutte le disposizioni, secondo cui, essendo la direttiva uno strumento di armonizzazione minima, gli Stati membri dovrebbero imporre obblighi in modo proporzionale tenendo conto della complessità dei prodotti venduti. Ciò si applicherebbe anche alle misure di livello 2 sui requisiti in materia di qualifiche professionali che verranno elaborate dall'AEAP.

3. Le norme MiFID relative alla tutela degli investitori (come il divieto di commissioni per la consulenza indipendente, l'attenuazione dei conflitti di interesse, i test di adeguatezza e appropriatezza) saranno riprese nella IMD2 al fine di garantire condizioni eque di concorrenza fra le pratiche di vendita di tutti i prodotti PRIPS nel campo degli investimenti e delle assicurazioni. L'IMD2 e la Solvibilità II conterranno regole organizzative (registrazione, notifica, norme sull'audit interno, gestione del rischio, ecc., – analoghe a quelle contenute nella direttiva MiFID) per gli intermediari assicurativi e i sottoscrittori diretti che garantiranno sotto questo profilo standard ugualmente elevati - talvolta più elevati - rispetto alla MiFID. Poiché tali norme tengono conto delle caratteristiche organizzative dell'intermediazione assicurativa e dell'assicurazione, il carico amministrativo risulta notevolmente inferiore rispetto alla piena applicazione delle regole MiFID scritte per il settore degli investimenti. I paesi che utilizzano appieno le disposizioni della MiFID (NL, IT, UK) applicano infatti un approccio di proporzionalità per rendere le norme utili e idonee per gli intermediari assicurativi.

4. RAFFRONTO TRA LE VARIE OPZIONI

Ambito di applicazione: L'opzione preferita è definire con maggiore precisione le attività che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva IMD. Ciò significa mantenere la flessibilità perché gli Stati membri possano prevedere un ambito il più possibile ampio, consentendo però alcune eccezioni per garantire un trattamento proporzionale (esentare le vendite di assicurazioni complementari alle cessioni di beni; e esentare le assicurazioni grandi rischi e gli acquirenti professionali dalle norme di comportamento). Si prevede anche l'introduzione di requisiti di dichiarazione semplificati per gli operatori nella catena del valore delle assicurazioni (venditori di prodotti assicurativi a titolo accessorio come agenzie di viaggio, autonoleggi e operatori post-vendite come periti liquidatori e gestori di sinistri). Ciò ha già un impatto positivo sui consumatori, mentre l'impatto sugli operatori del mercato che vendono a titolo accessorio sarebbe limitato in termini di costi. Questa opzione riduce notevolmente l'impatto negativo sui venditori diretti e sugli intermediari in termini di concorrenza, pur restando efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Conflitto di interessi: vi sono due opzioni prescelte: introdurre un formato di informativa standard del tipo "European Business card" per tutti i venditori di prodotti assicurativi e introdurre al tempo stesso un regime stile MiFID (norme di comportamento contenute negli articoli 23-25 della MiFID II) per i venditori di prodotti di assicurazione vita con elementi di investimento. Tali opzioni innescano una migliore tutela dei consumatori mediante la prevenzione (European Business

Card e divulgazione del compenso) e la possibile gestione e attenuazione dei conflitti di interessi (soluzioni stile MiFID). Allo stesso tempo queste opzioni sono efficienti sotto il profilo dei costi, perché consentono un tipo di impostazione adeguata in funzione della complessità e dei costi dei prodotti venduti.

Consulenza: vi sono due opzioni prescelte in materia di consulenza: non sarebbe costoso introdurre una definizione di consulenza nella direttiva. Questa opzione consentirà al consumatore di sapere se riceve una consulenza personalizzata o meno al momento di acquistare un prodotto. L'altra opzione prescelta è introdurre una verifica dell'adeguatezza stile MiFID e un divieto di commissioni per la consulenza indipendente per le vendite dei prodotti più complessi. Ciò impedirà che i consumatori subiscano danni per la vendita inappropriata di tali prodotti.

Per quanto riguarda il problema della consulenza di scarsa qualità, l'opzione prescelta è quella di garantire che la qualifica professionale del venditore del prodotto assicurativo sia proporzionata alla complessità dei prodotti offerti, ad esempio i venditori di prodotti di assicurazione vita complessi dovrebbero ricevere una formazione specifica sulle caratteristiche dei prodotti da loro offerti. A causa delle strutture di mercato e delle competenze degli Stati membri in materia di requisiti di qualifica professionale, sarebbe preferibile un approccio di *soft law*.

Commercio transfrontaliero: È stata scelta l'opzione di introdurre le definizioni di FOS e FOE e un sistema di riconoscimento reciproco, nonché un processo più semplice di notifica per gli intermediari assicurativi che intendono vendere prodotti su base transfrontaliera, e di creare un sistema di registrazione centralizzata dove i consumatori possono trovare informazioni su tutti i venditori di prodotti assicurativi esistenti negli Stati membri. Tali opzioni sono relativamente efficaci sotto il profilo dei costi e potrebbero causare notevoli vantaggi per i consumatori legati al fatto di avere maggiori informazioni e una scelta più ampia (miglioramento della concorrenza).

Sanzioni: È stata scelta l'opzione di introdurre un quadro di sanzioni generale attraverso la definizione di norme minime armonizzate che siano sufficientemente dissuasive per ridurre in modo significativo il numero delle violazioni. Questa opzione è stata individuata come la più efficace in termini di costi mediante una serie di valutazioni dell'impatto di iniziative legislative simili, come la MiFID e la PRIPS. Anche l'AEAP è ampiamente a favore di questa impostazione. Va inoltre osservato che un numero elevato di potenziali autori di illeciti potrebbero essere operatori transfrontalieri, con fatturati molto consistenti, per i quali ad esempio una sanzione di 6 000 EUR (Spagna) per gli intermediari assicurativi non registrati non avrà un effetto dissuasivo.

5. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

La revisione della IMD1 mira a migliorare la regolamentazione nel mercato assicurativo al dettaglio in modo efficiente. L'obiettivo è garantire così la parità di condizioni tra tutti i partecipanti alla vendita di prodotti assicurativi e rafforzare la protezione degli assicurati.

6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI E DEI COSTI

Tutte le opzioni politiche analizzate comporteranno per gli Stati membri costi di adeguamento alla normativa in termini di elaborazione e/o inserimento di norme nella legislazione nazionale. Secondo un recente studio, i costi per l'elaborazione e/o l'inserimento di norme nella legislazione nazionale sono da bassi a moderati. Per quanto riguarda i costi amministrativi, visto che tale iniziativa tenta per definizione di esigere l'applicazione di nuove regole in materia di vendita e in alcuni Stati membri la comunicazione di nuove informazioni ai clienti al dettaglio, ciò comporterebbe costi una tantum per tutti i distributori e i produttori. Sono probabili anche costi continuativi. Per quanto riguarda l'estensione dell'ambito di applicazione, ciò avrebbe un impatto marginale o nullo sui sottoscrittori diretti e gli altri operatori di mercato. Per quanto concerne la distribuzione dei PRIPS assicurativi, va osservato che una stima degli effetti al livello 1 per un'iniziativa come questa sarà necessariamente piuttosto approssimativa; stime più precise saranno possibili solo una volta analizzate le possibili misure di livello 2. La stima degli oneri amministrativi sulla base dello studio PWC e delle statistiche del settore, adeguate dai servizi della Commissione, è di circa 617 000 000 EUR per il primo anno di applicazione della IMD2, pari allo 0,06% del GWP complessivo per il 2009, e determinerà, tenuto conto del numero elevato di imprese interessate (circa 1 milione), **un costo medio relativamente moderato di circa 730 euro per impresa**. Tali costi non saranno distribuiti tra tutte le imprese in modo uguale - le imprese che vendono PRIP assicurativi saranno più colpite di quelle che vendono esclusivamente prodotti assicurativi generali.

7. STIMA DEI VANTAGGI

7.1. Per i consumatori e la società

Grazie all'introduzione di standard migliori e armonizzati in materia di consulenza, i consumatori beneficeranno di una migliore comparabilità delle offerte, anche tra i diversi canali di distribuzione. Ciò dovrebbe portare ad una migliore comprensione, da parte dei consumatori, dei servizi e dei prodotti offerti. Di conseguenza, i consumatori saranno propensi a confrontare le offerte di prodotti e a scegliere quelle più adeguate alle loro esigenze. Ciò riduce il costo/prezzo pagato dal consumatore.

Il consumatore deve acquistare polizze di assicurazione adatte alle sue esigenze e alla sua situazione finanziaria. Altrimenti, vi è il rischio elevato di una disdetta anticipata delle polizze inadeguate e di insoddisfazione da parte dei consumatori. Ciò significa che se un consumatore disdice anticipatamente il proprio contratto di assicurazione, perderà tutti i vantaggi accumulati e pagherà spese pari a circa l'8%. In caso di disdetta di una polizza di assicurazione vita, potranno esserci anche alcune conseguenze fiscali negative per il consumatore (per esempio l'applicazione dell'imposta al valore di riscatto della polizza). Ad esempio, per il mercato di un tipo di prodotti di assicurazione vita, le statistiche sulle rendite variabili indicano che in circa il 25% dei casi i consumatori disdicono i contratti prima che giungano a scadenza (livello di "inadempimento"). Questo fenomeno potrebbe essere collegato a diversi fattori, tra l'altro la consulenza inappropriata sulla scelta del prodotto. I vantaggi che l'introduzione di standard elevati e armonizzati in materia di consulenza

comporta per i consumatori e la società nel suo insieme consistono nella riduzione delle disdette anticipate (riduzione degli inadempimenti).

7.2. Per i venditori di prodotti assicurativi

I principali vantaggi per le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi saranno sotto forma di maggiori opportunità commerciali, derivanti dai minori costi dell'attività transfrontaliera e dalla maggiore fiducia e quindi domanda dei consumatori. Ciò dovrebbe aumentare la concorrenza tra i venditori. Effetti simili potrebbero essere attesi da opzioni strategiche che incoraggiano l'attività transfrontaliera degli intermediari assicurativi.

Per quanto riguarda l'effetto di migliorare gli standard in materia di consulenza, gli operatori di mercato risparmieranno su alcuni costi aggiuntivi connessi agli inadempimenti. Questi ultimi comprendono i costi collegati ai ricalcoli e alle ricalibrature delle misure di gestione del rischio da parte degli assicuratori, che devono gestire una vasta gamma di rischi in una prospettiva di investimento di lungo termine. Infine, gli operatori di mercato dovrebbero anche beneficiare di una maggiore stabilità dei mercati finanziari.

7.3. Per gli Stati membri

L'assicurazione svolge un ruolo importante dato che copre rischi che è difficile, se non impossibile, che i cittadini possano affrontare in circostanze normali. Gli Stati membri potrebbero veder ridotti i costi e trarre benefici, in quanto la riduzione delle vendite di prodotti assicurativi inadeguati che portano alla disdetta delle polizze diminuirebbe i costi in termini di assistenza da fornire ai consumatori che non sono in grado di assorbire le perdite del loro patrimonio e le maggiori spese derivanti da vendite improprie di polizze di assicurazione (ad esempio assicurazione vita, assicurazione di disoccupazione, assicurazione della casa, assicurazione malattia).

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Per valutare se le opzioni prescelte hanno raggiunto i loro obiettivi, i servizi della Commissione intendono collaborare strettamente con l'AEAP, i gruppi di consumatori (ad es. l'FSUG), le principali parti interessate e gli Stati membri. Una valutazione ex-post deve essere eseguita cinque anni dopo l'adozione della direttiva.