

Intermediari alla ricerca di risposte

A seguito dell'iniziativa di Acb presso la Commissione Europea, l'Isvap ha chiarito le criticità relative al rapporto tra intermediari e imprese Ue e alla collaborazione tra le diverse figure del RUI. Ma, dice Luigi Viganotti, presidente di Acb, molte sono ancora le interpretazioni da chiarire, soprattutto per evitare probabili errori in previsione dell'imminente elaborazione di una seconda direttiva sull'intermediazione assicurativa

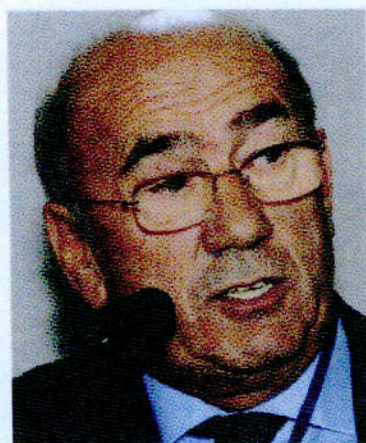
Come gli addetti ai lavori sanno e come a suo tempo comunicato anche tramite la stampa specializzata, Acb ha sin dal 2008 proposto denuncia presso la Commissione Europea per infrazione contro lo Stato italiano per la violazione della lettera e dello spirito della direttiva europea sulla intermediazione di prodotti assicurativi, nonché per violazione di altre norme di diritto comunitario generale nella trasposizione della predetta direttiva nell'ordinamento italiano.

La denuncia è stata predisposta con l'assistenza del consulente legale della stessa Acb, avv. **Carlo F. Galantini**, nonché del prof. avv. **Marco Frigessi** di Rattalma, ordinario di diritto dell'Unione Europea presso l'università di Brescia.

I punti fondamentali su cui si incentrava il ricorso erano i seguenti:

1. La suddivisione del Registro Unico Intermediari in 5 diverse sottocategorie, così come ideata dal legislatore

Luigi Viganotti, presidente Acb



nazionale e successivamente specificata dall'Isvap non appare rispettosa dei principi cardine sui quali si fonda già dal 2002 la direttiva comunitaria, poiché finisce col reintrodurre delle figure giuridiche soggettive e distinte di intermediari, anziché inquadrarli in una figura unitaria, semmai soggetta a differenti obblighi di informativa precontrattuale a seconda delle mo-

dalità con cui l'intermediazione viene svolta;

2. Veniva denunciata la differenza di trattamento delle diverse figure di intermediario;

3. La diversità tra le figure di intermediari, così come risultanti dalle definizioni coniate dal legislatore interno, andava ad aggiungersi e non solamente a sovrapporsi alle figure caratteristiche dell'attività di intermediazione così come definita dalla direttiva; inoltre la regola secondo la quale un intermediario non può contemporaneamente iscriversi in più sezioni del Registro aggiunta a quella che vieta la libera collaborazione non solo tra intermediari iscritti nella stessa sezione del Registro ma anche tra intermediari di "prima fascia" (cioè appartenenti alle sezioni A., B., D.), finisce per costituire un ostacolo all'esercizio dell'attività di intermediazione di soggetti appartenenti ad altri stati membri;

4. La rigida applicazione del principio di cui all'art.24 del CdA alle situazioni in cui un intermediario stabilito con sede secondaria in Italia, sia incaricato di promuovere contratti per un'impresa estera, provocando l'obbligo di quest'ultima di stabilire una sede secondaria in Italia, costituisce un inammissibile ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento degli intermediari degli altri Stati membri frustrando, quindi, nei fatti le prerogative del c.d. 'passaporto europeo', che costituisce una delle più rilevanti innovazioni introdotte con la direttiva in parola.

IMPRESE STRANIERE: DECADE L'OBBLIGO DI ISTITUIRE UNA SEDE SECONDARIA IN ITALIA

A seguito della presentazione della denuncia presso la Commissione Acb, per mezzo dei suoi legali e delegati, in particolare nella persona di Davide Vacher, ha intrattenuto un assiduo contatto con il Bipar (l'Associazione Europea cui fanno capo tutte le Associazioni di intermediari degli Stati Membri) per mezzo del quale ha avuto più volte occasione di veicolare alla Com-

Un intermediario italiano indipendente (non sottoposto alla direzione e al controllo di una impresa straniera) può distribuire prodotti assicurativi in territorio italiano di una impresa straniera senza far scattare l'obbligo, per quell'impresa straniera, di istituire una sede secondaria in Italia

missione stessa istanze e chiarificazioni prima che l'ufficio legale della Stessa si determinasse ad interloquire con l'istituto di vigilanza italiano per un contatto preliminare e conoscitivo.

Naturalmente, la valutazione dell'istanza italiana da parte della Commissione è stata inframmezzata dalle numerose interlocuzioni che la stessa ha dovuto intrattenere in vista ed in preparazione della necessaria revisione della direttiva sulla intermediazione assicurativa (c.d. IMD) per giungere alla elaborazione di una seconda direttiva (IMD II) che andrà in pubblica consultazione proprio nelle prossime settimane. Questo importante appuntamento non solo ha distolto i funzionari giuridici della Commissione dall'esame della denuncia italiana, ma, sotto un certo profilo, ha anche disincentivato la stessa Commissione dal prendere iniziative nei confronti dello Stato italiano (era infatti lecito chiedersi se fosse opportuno iniziare un procedimento di infrazione quando le regole in base alle quali tale infrazione si configura erano destinate a cambiare nel breve periodo).

In ogni caso, proprio nell'autunno dello scorso anno, la Commissione ha inviato ad Acb una risposta formale nella quale, pur spiegando da un lato che, a parere della stessa Commissione, non fosse stata fornita prova evidente delle infrazioni alla direttiva così come dedotte nel ricorso presentato da Acb, dall'altro lato si aggiungeva che tale opinione derivava anche dai chiarimenti avuti da Isvap in relazione alle doglianze contenute in ricorso.

A fronte di tale comunicazione, aderendo all'invito fatto dalla Commissione nella stessa risposta, è stata presentata replica per chiarire meglio le ragioni per le quali, invece, Acb ritiene che sussistano validi elementi per considerare lo stato italiano in infrazione rispetto alle regole stabilite dalla direttiva oltreché da altre norme di diritto comunitario generale.

Ciò che qui interessa, al di là di tutto, è dar conto di alcune importanti "concessioni" che, a quanto riferito dalla Commissione, l'Isvap avrebbe fatto rispetto ad alcune delle problematiche, che proprio Acb aveva sollevato nel ricorso e che possono fornire al mercato buone opportunità di sviluppo, anche prima che la Commissione comunichi la propria nuova posizione in ordine alle chiarificazioni fornite nella replica trasmes-

sa dalla stessa Acb.

Il primo punto importante consiste nel chiarimento fatto da Isvap alla Commissione in termini precisi ed univoci circa il fatto che, nonostante il tenore testuale dell'art.24 del Codice delle Assicurazioni (in base al quale, ricordiamo, qualora una compagnia straniera appartenente alla UE desse mandato permanente ad un intermediario domiciliato in Italia per la promozione dei suoi contratti, avrebbe l'obbligo di istituire una sede secondaria in Italia) lo stesso Isvap avrebbe 'letto' il predetto articolo integrandolo con linee guida indicate nella comunicazione interpretativa della Commissione sulla libera prestazione dei servizi e interesse generale nel settore delle assicurazioni (n.2000/C43/03) pubblicata su Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee in data 16.2.2000. Conseguentemente ci si troverebbe di fronte ad una ipotesi di stabilimento fittizio solo nel caso in cui l'intermediario agisse con le tre modalità cumulative previste nella predetta comunicazione interpretativa le quali sono:

- a) avere il potere di impegnare l'impresa assicurativa;
- b) avere un mandato permanente;
- c) essere soggetto alla direzione e al controllo dell'Impresa straniera.

Questa precisazione, nonostante il tecnicismo della materia, è destinata ad avere un forte impatto sul mondo della intermediazione italiana: diviene infatti pacifica la possibilità per un intermediario italiano indipendente (ossia non sottoposto alla direzione e controllo di una impresa straniera) di distribuire prodotti assicurativi in territorio italiano di una impresa straniera senza far scattare l'obbligo, per quell'impresa straniera, di istituire una sede secondaria in Italia.

La portata di tale "innovazione" non è da poco se si pensa che in svariati casi le imprese straniere che volevano entrare nel mercato italiano e che, a tal fine, desideravano cominciare dando un mandato ad un intermediario al fine di verificare se vi fosse mercato per i propri prodotti, prima erano obbligate a costituire la sede secondaria in Italia proprio per il timore di incorrere nella regola stabilita dal menzionato art. 24 che stabiliva la decadenza dal regime di libertà di prestazione di servizi.

Quanto precede comporta anche un secondo importante corollario, e cioè che, quindi, l'impresa straniera non incorrerà nell'obbligo di stabilire una pro-

Se l'intermediario straniero, al fine di collaborare con un intermediario italiano, non può rivolgersi ad un intermediario di prima fascia, deve necessariamente iscriversi al RUI un soggetto ausiliario nella sezione E, curandone anche la formazione

pria sede secondaria nemmeno quando l'incarico all'intermediario italiano non provenga dall'impresa, bensì da altro intermediario sito nello stesso paese della impresa straniera, il quale, a sua volta, costituisca una propria sede secondaria in territorio italiano, con autorizzazione e subdelega al preposto della sede secondaria di firmare contratti per conto della stessa impresa mandante. Risulta chiaro quindi come, su sollecitazione della Commissione, Isvap abbia "rimosso" le ragioni che stavano alla base della presentazione del ricorso di ACB sopra riassunte al punto 4.

IL DIVIETO DI COLLABORAZIONE TRA INTERMEDIARI

Interessanti sono altresì i chiarimenti che l'Isvap ha fornito alla Commissione riguardo alle censure mosse da Acb in tema di divieto di collaborazione tra intermediari di prima fascia e sopra succintamente riportati al punto 3. Sosteneva, e tuttora sostiene Acb, che l'introduzione di caratteristiche peculiari per definire le figure dei diversi intermediari iscritti nel Registro italiano (poco in linea con la definizione di intermediazione originariamente prevista nella direttiva) oltre alla regola del divieto per gli intermediari delle sezioni A, B, D di collaborare tra loro o tra intermediari iscritti nella stessa sezione a meno di non cancellarsi dalla propria sezione d'origine ed iscriversi nella sezione E come ausiliari di un A, di un B o di un D, provochi un pregiudizio alla libertà degli intermediari stranieri di agire in via transfrontaliera in Italia.

Se l'intermediario straniero, al fine di collaborare con un intermediario italiano, non può rivolgersi ad un intermediario di prima fascia, deve necessariamente iscriversi al RUI un soggetto ausiliario nella sezione E, curandone anche la formazione. Ciò comporta gravi oneri amministrativi per l'intermediario straniero e, cosa non meno importante, una meno efficace attività di penetrazione nel mercato italiano, posto che i soggetti ausiliari, in genere, non hanno un bacino di clientela pari a quello che può avere e mantenere un intermediario di prima

fascia.

Ebbene a fronte di queste doglianze Isvap risponde alla Commissione:

1. che, in primo luogo, non si può dire che vi sia una restrizione della operatività cross border tra intermediari stranieri e intermediari italiani, dal momento che i primi possono e debbono operare, sia in libertà di prestazione di servizi che in libertà di stabilimento, attraverso propri ausiliari locali iscritti in E.

2. che, in secondo luogo, nella realtà italiana non sussiste alcun divieto di collaborazione: secondo Isvap infatti non vige un divieto obbiettivo, ma semmai vi è il divieto di svolgere attività che darebbe luogo ad iscrizione in altra sezione del Registro. Orbene, quanto alla prima affermazione (a prescindere dal fatto che, come è stato segnalato in sede di replica, la restrizione di fatto ricorre perché l'intermediario straniero è obbligato a operare attraverso collaboratori che egli deve iscriversi nel RUI e dare loro una formazione), quello che, di positivo si può trarre è la precisazione che l'intermediario straniero può agire in libertà di prestazioni anche se collabora con un ausiliario locale iscritto in E. (la qual cosa non era affatto scontata!!)

Quanto alla seconda affermazione non si può che stigmatizzare l'atteggiamento dell'Isvap che, avanti alle autorità comunitarie, si è spinta perfino a negare l'evidenza sostenendo che, in realtà, non vi sarebbe alcun divieto a che un iscritto in B agisca in collaborazione con un altro iscritto in B, a condizione che entrambi svolgano un'attività ontologicamente simile e corrispondente a quella descritta per la definizione della categoria in cui sono iscritti.

L'affermazione lascia un po' sconcertati stante la chiarezza della regola di prassi espressa in sede di risposta ai quesiti del mercato e con la quale si è stabilito il divieto di collaborazione tra intermediari dello stesso livello. In ogni caso, volendo anche seguire il ragionamento dell'Isvap, non si capisce in che cosa differisca la attività del collaboratore, a tal punto che possa fungere da elemento discriminante per definire se si stia agendo quali

Secondo Acb occorre stare in guardia perchè se due iscritti alla sezione B del Rui sono ritenuti uno ausiliario dell'altro, è d'obbligo (secondo quanto richiesto dall'Isvap) la cancellazione dalla sezione B e l'iscrizione alla sezione E

intermediari o quali collaboratori degli intermediari, così da sapere quando scatti l'obbligo di iscrizione in E previa cancellazione della propria sezione.

Se quindi da un lato sembra positiva l'affermazione del principio che due iscritti alla sezione B possano collaborare liberamente a patto che nessuno dei due svolga attività che comportino l'obbligo di iscrizione in un'altra sezione del Registro, dall'altro occorre stare in guardia perchè se uno dei due deve considerarsi ausiliario dell'altro, allora (secondo l'Isvap) scatta l'obbligo di cancellazione dalla propria sezione per iscriversi nella sezione E.

Senonchè sfugge e l'Isvap si guarda bene dal definirlo con certezza (in quanto ovviamente non è possibile) quali siano queste attività che debbono considerarsi proprie dell'ausiliario e che fanno scattare il divieto.

SERVE UN CONFRONTO TRA ISVAP E INTERMEDIARI

La replica di ACB alla Commissione è stata inviata anche per questo motivo, e cioè per questa incomprensibile scarsa chiarezza del nostro Organo di Vigilanza, che più di una volta ha rifiutato, a discapito degli interessi degli stessi consumatori (tanto sbandierati a destra e a manca) il confronto diretto con gli intermediari e le loro Associazioni di categoria, per affrontare e risolvere in modo costruttivo la questione della ammissibilità della collaborazione tra intermediari di primo livello.

Questione che, detto per inciso, non è stata affatto superata attraverso il compromesso del riconoscimento di tale facoltà solo qualora uno dei due broker agisca quale Wholesaler e l'altro Retailer, posto che:

a) non è dato sapere quando esattamente ci si trovi di fronte a queste due figure di intermediari;

b) simile 'apertura' è applicabile solo nei rapporti tra broker e non tra altri intermediari di prima fascia (iscritti alle sezioni A, B, D) sia quando entrambi appartengano alla stessa sezione sia tra membri di sezioni diverse.

E pensare che la soluzione del problema sarebbe veramente semplice anche volendo rispettare le esigenze di tutela del consumatore che l'Isvap, ancorchè in modo alquanto maldestro, tenta di preservare.

La regola espressa dall'Istituto di Vigilanza in sede di risposta al mercato, secondo cui se un broker voglia fruire della collaborazione di un ausiliario questi debba essere iscritto nella sezione E, dedicata a tale figura professionale, è del tutto corretta e legittima; ma solo nel presupposto e a condizione che il predetto ausiliario non sia già iscritto al Rui in posizione di intermediario di primo livello (o prima fascia), giacchè in questo caso, non vi è alcun vulnus per il consumatore, che si trova ad poter contare sulla professionalità, oltre che sulle coperture assicurative di due intermediari invece che di uno solo. Si confida che, anche grazie alla interlocuzione che è attualmente in atto con la Commissione, l'Isvap si decida a raccogliere le sollecitazioni provenienti dagli intermediari e le loro Associazioni di categoria per riconsiderare la propria posizione in materia di collaborazione tra intermediari ancor prima che intervengano le nuove previsioni della IMDII.

Luigi Viganotti,
presidente Acb