

Modifica della disciplina in materia di dispositivi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio

n. 257 / 2018

1. Premessa

In data 5 dicembre 2018, la Banca d'Italia ha pubblicato il provvedimento ⁽¹⁾ di modifica delle disposizioni in materia di “*Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*” (di seguito, le “**Disposizioni**”), al fine di dare attuazione agli orientamenti dell’Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority – EBA*) sui “*Dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio*” (di seguito, gli “**Orientamenti**”), pubblicati il 22 marzo 2016 ⁽²⁾.

In particolare, le modifiche concernono la Sezione XI delle Disposizioni ⁽³⁾ in cui:

- è stato introdotto il nuovo paragrafo 1-bis relativo alle misure organizzative che gli intermediari sono tenuti a adottare per elaborare, monitorare e (se del caso) modificare i prodotti, nonché per la loro distribuzione alla clientela;
- sono state apportate limitate modifiche di coordinamento nei paragrafi già esistenti.

2. Ambito di applicazioni oggettivo

Relativamente all’ambito di applicazione oggettivo, le modifiche introdotte non ricalcano metodologicamente quanto fatto dall’EBA. Infatti, mentre negli Orientamenti è contenuto un “elenco” puntuale dei prodotti ⁽⁴⁾, le Disposizioni contengono un generico riferimento a “*tutte le operazioni e tutti i servizi disciplinati dal Titolo VI del TUB aventi natura bancaria e finanziaria*”, includendo peraltro anche servizi quali il deposito titoli e il servizio di custodia in cassette di sicurezza ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Il provvedimento è stato pubblicato sul sito web della Banca d'Italia, unitamente al resoconto della consultazione e alle osservazioni pervenute. Successivamente all'entrata in vigore, la Banca d'Italia provvederà anche a una complessiva ripubblicazione delle disposizioni in materia di trasparenza.

⁽²⁾ Gli Orientamenti, emanati al fine di tutelare i consumatori nei rapporti con gli intermediari, prevedono che i prodotti bancari siano progettati e commercializzati in coerenza con gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche delle classi di clientela alle quali essi sono destinati (c.d. “mercato di riferimento” o “*target market*”).

⁽³⁾ Nonché la Sezione VIII per quanto concerne i mediatori creditizi.

⁽⁴⁾ Contratti di credito relativi a beni immobili residenziali; depositi (come definiti nell'art.2(3) della Direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, con esclusione, quindi, dei “depositi strutturati”, come definiti nell'art. 4(1), n. 43, della Direttiva 2014/65/UE); conti, servizi e strumenti di pagamento; altri mezzi di pagamento (ad esempio, travellers' cheque e lettere di credito); moneta elettronica; altre forme di credito ai consumatori.

⁽⁵⁾ Con riferimento alle procedure applicabili alla *locazione di cassette di sicurezza*, è stato chiarito in sede di consultazione che “*potranno essere opportunamente tarate in relazione al contenuto*”.



Sul punto, la Banca d'Italia ha chiarito - nel documento contenente il "*Resoconto alla consultazione*" - che le procedure relative alla *product governance* riguardano "*indistintamente tutte le operazioni e i servizi disciplinati ai sensi del Titolo VI del TUB (es. depositi, finanziamenti, conti e servizi di pagamento)*", dal momento che un elenco puntuale di operazioni e servizi si sarebbe invece prestato più facilmente a comportamenti elusivi e avrebbe accresciuto in ogni caso la complessità della normativa, nonché gli oneri di adeguamento da parte degli intermediari.

In ogni caso, le procedure sono sempre informate a principi di proporzionalità proprio per tener conto, tra l'altro, della complessità e rischiosità dei prodotti.

3. Destinatari della disciplina

In merito all'ambito di applicazione soggettivo, saranno tenuti ad applicare le nuove norme:

- banche autorizzate in Italia e succursali italiane di banche comunitarie;
- intermediari finanziari ex art. 106 TUB;
- Poste Italiane S.p.A. per le attività di bancoposta;
- IMEL italiani, istituti di pagamento autorizzati in Italia e succursali italiane di istituti di pagamento e di IMEL comunitari.

Inoltre, le procedure di distribuzione dei prodotti si applicheranno: (i) agli intermediari che elaborano i prodotti e ne curano la distribuzione; nonché (ii) agli intermediari che provvedono alla distribuzione dei prodotti per conto di altri intermediari committenti.

A tale riguardo, la Banca d'Italia ha distinto:

- i "**canali di distribuzione diretti**", quali le unità operative degli intermediari preposte all'offerta; e
- i "**canali di distribuzione indiretti**", quali i soggetti di cui gli intermediari si avvalgono per l'offerta dei prodotti ⁽⁶⁾.

In particolare, rientrano nella nozione di "*canali di distribuzione indiretta*", non solo i c.d. canali *captivi*, ma anche gli intermediari del credito indipendente, quali i mediatori creditizi ⁽⁷⁾. Conseguentemente questi ultimi saranno tenuti a rispettare gli obblighi con riguardo a:

- offerta dei prodotti solo sul mercato di riferimento individuato dall'intermediario produttore, salvo eccezioni opportunamente motivate;
- capacità di stabilire se un cliente appartiene a un determinato *target market*;
- possesso di un'adeguata conoscenza del *target market*;
- svolgimento dell'attività di monitoraggio sui prodotti distribuiti e osservanza degli obblighi da parte di dipendenti e collaboratori;

livello di complessità e di rischiosità che caratterizza questo servizio". Inoltre, quanto al *deposito titoli*, esso rientra nell'ambito di applicazione della disciplina limitatamente al servizio di custodia e amministrazione di strumenti finanziari".

⁽⁶⁾ Per "produttori" si intendono i soggetti che progettano o sviluppano prodotti bancari e finanziari e i soggetti che li offrono, se coinvolti anche nella fase di progettazione o sviluppo; mentre per "distributori" si intendono i soggetti che offrono i prodotti, comprese le unità di business dei produttori non coinvolte nella progettazione. In aggiunta e come specificato dall'Autorità, "*se i distributori non sono soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia, ai produttori è richiesto di garantire che i distributori di cui essi si avvalgono rispettino i requisiti previsti dalla nuova disciplina*".

⁽⁷⁾ Per i requisiti organizzativi si rimanda al paragrafo 2 della Sezione VIII delle Disposizioni.

- formalizzazione e documentazione delle azioni intraprese.

4. I beneficiari delle tutele

Tra le principali differenze rispetto agli Orientamenti, rileva l'esercizio della discrezionalità – da parte dell'Autorità italiana – relativa all'identificazione dei beneficiari della disciplina. Gli Orientamenti, infatti, consentivano alle autorità nazionali competenti di estendere l'ambito di applicazione delle norme sulla *product governance* anche al processo di "confezionamento" e commercializzazione dei prodotti bancari destinati a soggetti diversi dai consumatori, che presentano le medesime esigenze di protezione, come le microimprese.

Le Disposizioni estendono l'ambito di applicazione anche ai prodotti bancari e finanziari destinati **all'intera clientela al dettaglio**, categoria che – oltre ai consumatori – include (i) le persone fisiche che svolgono attività professionale o artigianale, (ii) gli enti senza finalità di lucro e (iii) le microimprese ⁽⁸⁾.

L'estensione ha lo scopo di assicurare, nei confronti di questi soggetti, un livello di protezione analogo a quello dei consumatori, in linea con quanto già previsto dall'attuale disciplina contenuta nella Sezione XI delle Disposizioni ⁽⁹⁾.

5. Le procedure di governo e controllo sui prodotti

Come specificato in premessa, le modifiche concernono l'introduzione del nuovo paragrafo 1-bis della Sezione XI che disciplina le politiche e le procedure interne che gli intermediari devono adottare, il quale è – a sua volta – suddiviso in due ulteriori sotto-paragrafi.

Obblighi dei produttori

Il sotto-paragrafo 1-bis.1 riguarda le procedure relative alla **elaborazione** (che include le attività di creazione, sviluppo, combinazione o modifica sostanziale), al **monitoraggio** e alla **revisione** dei prodotti bancari e finanziari. In particolare, i c.d. "produttori" sono tenuti a adottare procedure organizzative che definiscano:

- i) le modalità per identificare le classi di clientela per le quali un dato prodotto è elaborato (c.d. mercato di riferimento, o *target market*) ⁽¹⁰⁾;
- ii) la fase di *product testing*, in cui viene valutato l'impatto dei nuovi prodotti sul mercato di riferimento sulla base di una pluralità di scenari possibili (cfr. paragrafo 6);
- iii) la fase di monitoraggio, volta ad assicurare la coerenza nel continuo dei prodotti con il *target market*;

⁽⁸⁾ Per tali intendendosi le imprese che occupano meno di 10 persone, con fatturato annuo oppure totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR.

⁽⁹⁾ Come specificato nella "Relazione sull'analisi di impatto", tale scelta è supportata dal fatto che, a fronte di costi attesi di poco superiori rispetto a quelli che deriverebbero dall'applicazione delle nuove procedure ai soli prodotti destinati ai consumatori, l'estensione apporta significativi benefici a tutti i portatori di interesse coinvolti (clienti, intermediari, autorità di vigilanza).

⁽¹⁰⁾ In line con quanto già indicato negli Orientamenti, le Disposizioni non definiscono criteri specifici per l'individuazione del mercato di riferimento: pertanto, compete agli intermediari la definizione dei parametri rilevanti ai fini della classificazione della clientela. A titolo esemplificativo e non esaustivo, possono costituire parametri utili a questo scopo l'età, l'attività svolta, la condizione economica, il livello di istruzione e di conoscenze finanziarie.

- iv) le azioni correttive da adottare quando un prodotto si rivela non più adatto al mercato di riferimento.

In aggiunta a quanto sopra, nel documento contenente il “*Resoconto di consultazione*”, la Banca d’Italia ha fornito chiarimenti in merito ai seguenti aspetti:

- con specifico riguardo alle “*modifiche sostanziali*” di un prodotto – rientranti nella definizione di “*elaborazione*” – è stato chiarito che per tale si intende la variazione significativa delle caratteristiche di un prodotto già offerto che consegue a una decisione dell’intermediario, la quale si può configurare anche in conseguenza di mutamenti del quadro normativo o della situazione del mercato. Resta comunque compito degli intermediari individuare, nell’ambito delle proprie procedure interne, le ipotesi di modifica sostanziale del prodotto, secondo modalità idonee ad assicurare il pieno conseguimento delle finalità sottese alla disciplina;
- in merito al “*monitoraggio*” dei prodotti, l’intermediario deve garantire, durante l’intero ciclo di vita dei prodotti ⁽¹¹⁾, che gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche dei clienti siano costantemente tenuti in considerazione e che adeguate misure correttive vengano adottate qualora risulti che un prodotto non è adatto rispetto al *target market* ⁽¹²⁾;
- infine, relativamente alla nozione di “*revisione*” dei prodotti, è stato chiarito che per tale si intende ogni variazione a un prodotto quando, anche a seguito del monitoraggio, al fine di adeguarlo al *target market* di riferimento, qualora – per esempio – l’effettivo utilizzo del prodotto da parte della clientela non risulti coerente con le sue caratteristiche, ovvero in termini di costi ⁽¹³⁾.

Obblighi dei distributori

In merito alle procedure e alle misure organizzative sulla **distribuzione** dei prodotti bancari e finanziari, il sotto-paragrafo 1-bis.2 stabilisce che ai produttori è richiesto di assicurare modalità di distribuzione adeguate agli specifici mercati di destinazione dei prodotti; i produttori, nonché gli intermediari che provvedono alla distribuzione dei prodotti per conto dei produttori, sono inoltre tenuti a dotarsi di procedure idonee ad assicurare, tra l’altro, che i canali distributivi prescelti (diretti o indiretti):

- i) dispongano di conoscenze adeguate sui mercati di riferimento;
- ii) forniscano ai clienti tutte le informazioni rilevanti sui prodotti;
- iii) prestino costante collaborazione per garantire il rispetto di tutte le previsioni normative sulla *governance* e il controllo dei prodotti, assicurando che:

⁽¹¹⁾ È stato chiarito che il ciclo di vita di un prodotto – ai fini dell’attività di monitoraggio – ha inizio con la sua elaborazione e ha termine al momento dell’estinzione di un numero rilevante di rapporti contrattuali relativi a prodotto instaurati dalla clientela. In linea con il principio di proporzionalità, è escluso il mantenimento degli obblighi di monitoraggio su un prodotto quando i rapporti contrattuali in essere relativi a quel prodotto costituiscono una parte marginale dei contratti stipulati; resta tuttavia fermo l’obbligo degli intermediari di assicurare in ogni caso la correttezza sostanziale nei rapporti con i clienti anche dopo la fine del ciclo di vita del prodotto.

⁽¹²⁾ A titolo esemplificativo e non esaustivo, l’attività di monitoraggio può essere condotta mediante questionari o altre rilevazioni di *customer satisfaction*, attraverso una valutazione delle concrete modalità di utilizzo dei servizi connessi a un prodotto da parte della clientela, sulla base dei reclami pervenuti o della frequenza degli inadempimenti degli obblighi contrattuali da parte della clientela, etc.

⁽¹³⁾ A titolo esemplificativo, in caso di prodotti di finanziamento, i frequenti inadempimenti da parte di un numero significativo di clienti ricompresi nel *target market* potrebbero indicare l’inadeguatezza del prodotto rispetto a quel specifico mercato di riferimento e l’opportunità di sottoporre il prodotto a revisione (per modificare il *target market* stesso oppure le caratteristiche del prodotto).

- a. siano raccolte e conservate per *un tempo congruo* e coerente con il ciclo di vita del prodotto (¹⁴) le informazioni individuate dagli intermediari e necessarie a valutare se il prodotto soddisfa nel continuo gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche del *target market*;
- b. eventuali criticità riscontrate nella fase di commercializzazione con riguardo alle caratteristiche del prodotto, alle informazioni sullo stesso o al mercato di riferimento siano documentate e, in caso di ricorso a canali distributivi indiretti, prontamente rese note agli intermediari.

6. Product testing

Nell'ambito della disciplina sulla *product governance* dei prodotti bancari, risulta essere di particolare rilievo l'attività che gli intermediari devono realizzare: (i) sia prima che un nuovo prodotto venga offerto, (ii) ma anche qualora un prodotto già esistente sia modificato in modo sostanziale o comunque offerto in un nuovo mercato di riferimento.

Al riguardo, gli intermediari devono condurre specifici test che consentano di valutare gli impatti che l'offerta o la modifica del prodotto può avere sul *target market*; i test sono condotti avendo riguardo a un'ampia serie di scenari, che include ipotesi avverse per i clienti (c.d. *product testing*). Qualora, dai test condotti risulta che l'offerta o la modifica del prodotto non è adatta al *target market* di riferimento, il prodotto dovrà essere sottoposto a revisione, senza la quale il prodotto non potrà essere offerto sul mercato.

Seppur nella formulazione delle norme sottoposte a consultazione, l'attività di *product testing* era obbligatoria indistintamente per tutti i prodotti bancari, successivamente l'Autorità nazionale ha scelto di escludere dal suo campo di azioni tutti quei prodotti che sono destinati unicamente ai clienti al dettaglio diversi dai consumatori e che l'intermediario abbia individuato come caratterizzati da minore complessità e rischiosità (¹⁵). In tal caso, infatti, l'attività di *product testing* potrà essere omessa e il monitoraggio potrà essere svolto sulla base dei dati e delle informazioni di cui l'intermediario può disporre nell'ambito della propria operatività (es., esame dei reclami pervenuti, valutazione della frequenza degli inadempimenti degli obblighi contrattuali da parte della clientela, ecc.). Sono, in ogni caso, soggetti all'obbligo di *product testing* i prodotti composti, come definiti nella Sezione I delle Disposizioni.

7. Procedure interne

Come già anticipato nei paragrafi precedenti, gli intermediari saranno tenuti ad adottare procedure interne volte – *inter alia* – ad assicurare:

- i) una valutazione – anche con il coinvolgimento delle funzioni di controllo e, nelle realtà più complesse, la costituzione di comitati interfunzionali – della struttura dei prodotti offerti con riferimento a:

(¹⁴) Nel documento di consultazione si faceva riferimento “*al periodo di commercializzazione del prodotto*”.

(¹⁵) Tale scelta rientra sempre nell'ambito d'azione della discrezionalità esercitata dall'Autorità in merito ai beneficiari delle tutele (cfr. paragrafo 4).

- a. la comprensibilità, da parte della clientela, della loro struttura, delle loro caratteristiche e dei rischi tipicamente connessi ai medesimi (anche qualora i prodotti non rientrino nell'ambito di applicazione del nuovo paragrafo 1-bis);
 - b. la loro conformità a prescrizioni imperative di legge;
- ii) la trasparenza e la correttezza nella commercializzazione dei prodotti. In tale ambito, le procedure includono almeno accorgimenti atti a far sì che:
- a. la documentazione informativa sia completa, chiara, accessibile da parte della clientela, utilizzata attivamente da parte degli addetti alla rete di vendita e adeguatamente pubblicizzata sul sito internet ⁽¹⁶⁾;
 - b. gli addetti alla rete di vendita: abbiano un'adeguata e aggiornata conoscenza della normativa applicabile e delle procedure adottate; illustrino le caratteristiche, i rischi e i costi dei prodotti e forniscano chiarimenti sui diritti dei clienti, sulla base della documentazione informativa prevista dalla normativa applicabile, delle informazioni fornite dagli intermediari e, se necessario, di ulteriori documenti; assicurino che i clienti, prima di essere vincolati da un contratto o da una proposta, abbiano avuto modo di valutare adeguatamente la documentazione informativa messa a loro disposizione.

Relativamente alla revisione periodica delle procedure, si precisa che deve essere previsto un coinvolgimento della funzione *compliance* o, in sua assenza, dell'*internal audit*, che svolgono gli opportuni accertamenti e riferiscono agli organi aziendali con periodicità almeno annuale e, comunque, ogni qual volta siano state accertate gravi carenze (novità sostanziale rispetto agli Orientamenti che non indicava una tempistica precisa).

8. Entrata in vigore

In merito alle tempistiche di attuazione della nuova disciplina, l'Autorità ha ritenuto opportuno prevedere un doppio termine: soltanto, infatti, gli intermediari di maggiori dimensioni o appartenenti a gruppi di maggiori dimensioni dovranno applicare le nuove norme ai prodotti elaborati (inclusi quelli sostanzialmente modificati) e offerti sul mercato a partire dal **1° gennaio 2019**. Mentre, gli intermediari di minori dimensioni ⁽¹⁷⁾ e le BCC dovranno applicare le nuove disposizioni ai prodotti elaborati (inclusi quelli sostanzialmente modificati) e offerti sul mercato solo a partire dal **1° gennaio 2020**.

Conseguentemente, ai prodotti elaborati prima del 1° gennaio 2019 continueranno a trovare applicazione le previsioni del paragrafo 2 della Sezione XI delle Disposizioni che riguardano la struttura dei prodotti offerti e gli addetti alla rete di vendita.

⁽¹⁶⁾ Sul punto si rileva che il riferimento alla coerenza tra documentazione informativa e livello di alfabetizzazione finanziaria dei clienti contenuto nel documento di consultazione è stato eliminato. Si ritiene, infatti, che i requisiti organizzativi che gli intermediari sono tenuti a adottare, in particolare quelli volti a presidiare i comportamenti degli addetti alla rete di vendita, siano idonei a promuovere la comprensibilità e l'accessibilità della documentazione informativa da parte delle diverse tipologie di clientela.

⁽¹⁷⁾ Per tali intendendosi gli intermediari appartenenti a gruppi con attivo di bilancio consolidato pari o inferiore a 3,5 miliardi di EUR e dagli intermediari, non appartenenti a gruppi, con attivo di bilancio pari o inferiore a 3,5 miliardi di EUR.