



Norme per la riorganizzazione dell'attività di consulenza finanziaria

A.C. 3369

Dossier n° 166 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
24 novembre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3369
Titolo:	Norme per la riorganizzazione dell'attività di consulenza finanziaria
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	consultiva

Contenuto

La proposta di legge in esame è volta alla razionalizzazione del **sistema di vigilanza sui promotori finanziari e sui consulenti finanziari** mediante modifiche al [decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#) (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF). Si prevede l'istituzione di un **Albo unico** gestito da un Organismo con personalità giuridica di diritto privato, ordinato in forma di associazione: l'attuale Organismo per la tenuta dell'Albo dei promotori finanziari ([APE](#)) viene trasformato nel nuovo **Organismo di vigilanza e tenuta dell'Albo unico dei consulenti finanziari**. All'interno dell'Albo unico sono previste **tre distinte sezioni** con riguardo al tipo di attività svolta dai soggetti, che assumono le seguenti denominazioni:

- **consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede** (attuali **promotori finanziari**: [art. 31 del D.Lgs. n. 58 del 1998](#) - TUF);
- **persone fisiche consulenti finanziari in regime di esenzione** (attuali **consulenti finanziari**: art. 18-bis del [D.Lgs. n. 58 del 1998](#) - TUF);
- **società di consulenza finanziaria** (attuali società di consulenza finanziaria art. 18-ter del [D.Lgs. n. 58 del 1998](#) - TUF);

A tale Organismo sono **trasferite le funzioni di vigilanza e sanzionatorie** attualmente esercitate dalla Consob sui promotori finanziari e sui consulenti finanziari.

Si prevede una disciplina regolamentare della Consob, emanata congiuntamente all'Organismo suddetto, per definire le modalità operative e la data di avvio sia dell'albo che della vigilanza da parte dell'organismo preposto.

Si prevede che l'iscrizione all'Albo unico dei consulenti finanziari sia subordinata al versamento di una **tassa sulle concessioni governative**. Tale tassa è dovuta per le iscrizioni successive alla data di entrata in vigore della legge.

La proposta di legge contiene norme in tema di finanziamento del **sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie** con la clientela e della sua tempestiva attuazione. Si prevede, inoltre, che dal momento in cui diviene operativo tale sistema di risoluzione stragiudiziale sarà soppressa la Camera di conciliazione ed arbitrato istituita presso la Consob.

Si evidenzia che la disciplina in esame anticipa il recepimento di quanto previsto dalla **legge di delegazione europea 2014** ([legge n. 114 del 2015](#)), la quale, all'articolo 9, comma 1, lettere o) e u) - in attuazione della **Direttiva MiFID II, n. 65 del 2014** - **contiene una delega** in materia di consulenti finanziari, società di consulenza finanziaria, promotori finanziari, **volta ad assegnare ad un unico organismo, sottoposto alla vigilanza della CONSOB**, ordinato in forma di associazione con personalità giuridica di diritto privato, **la tenuta dell'albo, nonché i poteri di vigilanza e sanzionatori nei confronti dei soggetti anzidetti** e ponendo le spese relative all'albo dei consulenti finanziari a carico dei soggetti interessati. Si prevede, inoltre, di attuare la citata direttiva con riferimento al meccanismo extragiudiziale per i reclami dei consumatori.

La proposta di legge è composta da un **unico articolo di 9 commi**. Nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, oltre a puntuali **modifiche**, sono stati **aggiunti i commi 3-bis, 8-bis, 8-ter e 8-quater**.

L'articolo 1, **comma 1**, dispone che l'**iscrizione all'albo unico dei consulenti finanziari** (come disciplinato dal successivo comma 3) è **subordinata al versamento della tassa sulle concessioni governative** prevista dall'articolo 22 della tariffa annessa al [DPR n. 641 del 1972 \(168 euro\)](#). Si precisa che la tassa è dovuta **per le iscrizioni successive** alla data di entrata in vigore della legge.

Il **comma 2** **trasferisce** le funzioni di **vigilanza sui promotori finanziari** dalla Consob **all'Organismo** per la tenuta dell'albo dei promotori finanziari (articolo 31, comma 4, del TUF) il quale assume la denominazione, nonché la funzione, di Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari.

Tale **Organismo** opera sotto la **vigilanza della Consob** nel rispetto dei principi e dei criteri che devono essere stabiliti dalla stessa con **regolamento**.

Si prevede che i riferimenti all'Organismo per la tenuta dell'albo dei promotori finanziari, nonché alla Consob, contenuti negli articoli 18-bis, comma 6 (relativo ai consulenti finanziari), 31, comma 7 (relativo ai promotori), 55 e 196 del TUF si intendano sostituiti con il riferimento all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari. Si ricorda che gli articoli 55 e 196 del TUF prevedono i provvedimenti cautelari e le sanzioni applicabili ai promotori finanziari.

Ai fini della formulazione del testo, si osserva che occorrerebbe provvedere ad una novella delle disposizioni citate.

Sono **abrogate** le disposizioni relative all'Albo dei consulenti finanziari e all'Organismo per la tenuta dello stesso (articolo 18-bis, commi 2, 3, 4 e 5, del TUF).

Il **comma 3** prevede che l'albo unico dei promotori finanziari (di cui al citato articolo 31, comma 4, del TUF) assume la denominazione di «**albo unico dei consulenti finanziari**», nel quale sono iscritti in tre distinte sezioni:

- i **consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede**
- i **consulenti finanziari in regime di esenzione** (così **modificato** dalla Commissione di merito: il testo originario prevedeva la definizione di "consulenti finanziari indipendenti", in aderenza al testo della direttiva)
- le **società di consulenza finanziaria**.

I riferimenti all'albo dei consulenti finanziari contenuti nell'articolo 18-bis, comma 1, e nell'articolo 18-ter, comma 3, del TUF si intendono sostituiti da riferimenti all'albo unico di cui al primo periodo.

Anche in questo caso si osserva che occorrerebbe provvedere ad una novella delle disposizioni citate.

Il **comma 3-bis**, **inserito** dalla Commissione di merito, prevede che **gli agenti di assicurazione persone fisiche** iscritti nel Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI), Sezione A (agenti), **possono essere iscritti**, su richiesta, **nell'albo unico dei consulenti finanziari**, nella sezione dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, purché in possesso dei medesimi requisiti di onorabilità e professionalità. In tal caso il potere di vigilanza e sanzionatorio è attribuito all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari, sotto la vigilanza della Consob. Gli agenti di assicurazione iscritti nell'albo unico dei consulenti finanziari sono soggetti alle regole di condotta vigenti per i consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede.

Si ricorda che gli agenti iscritti nella Sezione A sono soggetti (persone fisiche o società) che collocano i prodotti per i quali hanno ricevuto mandato dalla compagnia. Si tratta, in sostanza, di intermediari che agiscono in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione. Tale attività è compatibile con quella di agente in attività finanziaria (art. 17, comma 4-bis, del [D.Lgs. n. 141/2010](#)), mentre è incompatibile con l'attività di mediazione creditizia (art. 17, comma 4-quinquies, del [D.Lgs. n. 141/2010](#)).

A tal fine l'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari deve definire, in coerenza con il quadro normativo comunitario e nazionale di riferimento, il contenuto di una **prova valutativa semplificata** che gli agenti di assicurazione che intendono iscriversi nell'albo unico devono sostenere in considerazione dei requisiti di professionalità già posseduti.

Si prevede, infine, che il Ministro dell'economia e delle finanze debba adottare, **entro sessanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge in esame, un **decreto** nel quale sono disciplinati termini e modalità di attuazione della disposizione in esame limitatamente agli **aspetti di natura fiscale connessi alla remunerazione dell'attività degli agenti di assicurazione, persone fisiche**, iscritti nell'albo unico, **quando gli stessi operano in forma societaria**.

Il **comma 4** dispone che:

- i **promotori finanziari** (articolo 31 del TUF) assumono la denominazione di **consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede**;
- i **consulenti finanziari** (articolo 18-bis del TUF) assumono la denominazione di **consulenti finanziari in regime di esenzione** (così modificato dalla Commissione di merito).

Sono conseguentemente modificati i riferimenti interni al TUF.

Il **comma 5** prevede che l'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari si avvale di proprio **personale di un contingente di personale** anche con qualifica dirigenziale posto in posizione di distacco, comando o altro analogo istituto, **da amministrazioni pubbliche**, incluse le autorità amministrative indipendenti. L'organismo rimborsa alle amministrazioni di appartenenza gli oneri relativi al citato personale; resta a carico dell'organismo anche l'eventuale attribuzione di un compenso aggiuntivo. Al termine del periodo di distacco, il predetto personale rientra nell'amministrazione di appartenenza, salvo che l'organismo non lo immetta nel proprio organico a tempo indeterminato.

Il penultimo periodo del comma 5 fa riferimento alle disposizioni attuative della norma in tema di **incompatibilità** per i **componenti e i dirigenti della CONSOB** cessati dall'incarico (articolo 29-*bis*, comma 1, primo periodo, della [legge n. 262 del 2005](#), introdotto dal [decreto-legge n. 90 del 2014](#)).

Tale articolo, al primo periodo dispone che i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Consob, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi.

Si prevede quindi che con **decreto** del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge in esame, sono emanate le relative **disposizioni attuative, in coerenza con il provvedimento** di cui al comma 1, quarto periodo dell'articolo 29-*bis* citato (tale disposizione è stata modificata **in sede referente**, correlando opportunamente l'emanazione del D.P.C.M. con l'entrata in vigore della legge in esame).

Il quarto periodo del comma 1 dell'articolo 29-*bis* dispone che le disposizioni dello stesso articolo si applicano ai **componenti degli organi di vertice e ai dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)** per un periodo, non superiore a due anni, stabilito con D.P.C.M., da emanare previo parere della Banca centrale europea. Con [D.P.C.M. 29 gennaio 2015](#) è stato definito tale **regime delle incompatibilità**.

L'ultimo periodo del comma 5 prevede l'applicazione dell'[articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127](#), il quale stabilisce che nel caso in cui disposizioni di legge o regolamentari dispongano l'utilizzazione presso le amministrazioni pubbliche di un contingente di personale in posizione di fuori ruolo o di comando, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il **provvedimento di fuori ruolo** o di comando **entro quindici giorni** dalla richiesta.

Il **comma 6** dispone che la **Consob** e l'**Organismo di vigilanza** stabiliscono con **protocollo di intesa** i principi e i criteri nel rispetto dei quali deve operare l'Organismo, con riguardo a:

- le **modalità operative e i tempi del trasferimento delle funzioni**;
- gli **adempimenti occorrenti** per dare attuazione al nuovo assetto statutario ed organizzativo;
- le attività propedeutiche connesse all'**iscrizione con esonero dalla prova valutativa delle persone fisiche consulenti in regime di esenzione e delle società di consulenza finanziaria**.

Con successive delibere la Consob stabilisce:

- a) la data di avvio di operatività dell'**albo** unico dei consulenti finanziari;
- b) la data di avvio di operatività dell'**organismo** di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari.

Nel corso dell'esame presso la Commissione di merito è stato previsto che i **soggetti** che, alla data di avvio dell'operatività dell'albo unico dei consulenti finanziari risultano **iscritti all'albo unico dei promotori finanziari**, sono **iscritti di diritto** all'albo unico dei consulenti finanziari.

Il **comma 7**, modificato dalla Commissione di merito, prevede che le entrate derivanti dal versamento della tassa sulle concessioni governative (previsto dal comma 1) affluiscono, nei limiti di 0,25 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, al **Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori e degli investitori**, disciplinato dall'[articolo 8 del D.Lgs. n. 179 del 2007](#), come modificato dal **successivo comma 8-*bis***.

L'originario comma 7 prevedeva l'introduzione di **meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie**, rimesse alla decisione di un **organo** i cui componenti sono **nominati dalla Consob**, a partecipazione obbligatoria, al fine di assicurare l'efficienza, la rapidità, l'economicità della soluzione delle controversie, il contraddittorio tra le parti e l'effettività della tutela.

Tuttavia l'**articolo 1-*bis* del D.Lgs. n. 130 del 2015** (Attuazione della [direttiva 2013/11/UE](#) sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il [regolamento \(CE\) n. 2006/2004](#) e la [direttiva 2009/22/UE](#) sull'ADR per i consumatori) ha già previsto che i soggetti vigilati dalla Consob, da individuarsi con regolamento, devono aderire a **sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie** con gli investitori diversi dai clienti professionali. Lo stesso articolo ha attribuito alla Consob una delega per determinare con regolamento i criteri di svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie nonché i criteri di composizione dell'organo decidente, in modo che risulti assicurata l'imparzialità dello stesso e la rappresentatività dei soggetti interessati. Per la copertura delle relative spese di funzionamento si provvede, senza nuovi oneri per la finanza pubblica, con le risorse derivanti dalle contribuzioni dovute alla Consob dai soggetti sottoposti alla sua vigilanza, oltre che con gli importi posti a carico degli utenti delle procedure

medesime.

Il **comma 8**, modificato in sede referente, interviene sulla disciplina delle **sanzioni** applicabili agli organi di gestione e di controllo dell'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari.

In particolare è **abrogata** la disposizione che prevede una **sanzione amministrativa pecuniaria** da 5.000 euro a 5 milioni per i membri dell'organismo dei consulenti finanziari e dell'organismo dei promotori finanziari, in caso di inosservanza delle rispettive discipline (articolo 190-ter, comma 1, lett. b) e c)). In luogo di tale sanzione pecuniaria è previsto che il **Ministro dell'economia e delle finanze**, su proposta della **Consob**, **può sciogliere gli organi di gestione e di controllo** dell'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari **qualora risultino gravi irregolarità** nell'amministrazione, **ovvero gravi violazioni** delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività dello stesso. In tal caso il Ministero dell'economia e delle finanze provvede agli adempimenti necessari alla ricostituzione degli organi di gestione e controllo dell'organismo, assicurandone la continuità operativa, se necessario anche attraverso la nomina di un commissario. Si prevede, inoltre, un **potere di rimozione da parte della Consob** nei confronti di **uno o più componenti degli organi di gestione e controllo** in caso di grave inosservanza dei doveri ad essi assegnati dalla legge, dallo statuto o dalle disposizioni di vigilanza, nonché dei provvedimenti specifici e di altre istruzioni impartite dalla stessa Autorità, ovvero in caso di comprovata inadeguatezza all'esercizio delle funzioni cui sono preposti.

Il **comma 8-bis**, tramite la sostituzione dell'[articolo 8 del D.Lgs. n. 179 del 2007](#), trasforma il Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori (non istituito) nel **Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori e degli investitori**, istituito dalla Consob presso il proprio bilancio al fine di agevolare l'accesso dei risparmiatori e degli investitori alla più ampia tutela nell'ambito delle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie con gli investitori diversi dai clienti professionali.

Il Fondo, infatti, è **destinato a garantire ai risparmiatori e agli investitori, diversi dai clienti professionali** (privati e pubblici, individuati con regolamenti della Consob e del MEF) **nei limiti delle disponibilità, la gratuità dell'accesso alla procedura di risoluzione stragiudiziale delle controversie** alla quale devono aderire i soggetti vigilati dalla Consob, ai sensi dell'articolo 1-bis del [D.Lgs. n. 130 del 2015](#) (il quale ha inserito i commi 5-bis e 5-ter all'[articolo 2 del D.Lgs. n. 179 del 2007](#)). Tale gratuità comporta l'esonero dal versamento della relativa quota concernente le spese amministrative per l'avvio della procedura. L'eventuale parte residua del Fondo è destinata all'adozione da parte della CONSOB di ulteriori misure a favore dei risparmiatori e degli investitori, anche con riguardo alla tematica dell'educazione finanziaria.

Il comma 2 dell'articolo 8 prevede che **il Fondo è finanziato**:

- con il versamento della **metà degli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie** rimosse **per la violazione** delle norme che disciplinano le attività **degli intermediari** (di cui alla [Parte II del D.Lgs. n. 58 del 1998](#) - TUF); tali importi sono utilizzabili nel momento in cui la violazione è accertata con sentenza passata in giudicato o con lodo arbitrale non più impugnabile.
- con **l'importo** derivante dal pagamento della **tassa sulle concessioni governative per l'iscrizione** all'albo unico dei consulenti finanziari (prevista dall'articolo 1, comma 1, della pdl in esame), nei limiti di 0,25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016.

Nel caso di incapienza del Fondo sono utilizzabili le risorse derivanti dalle contribuzioni dovute alla Consob dai soggetti sottoposti alla sua vigilanza, oltre che con gli importi posti a carico degli utenti delle procedure medesime (come previsto dall'ultimo periodo del comma 5-ter dell'[articolo 2 del D.Lgs. n. 179 del 2007](#)). La Consob adotta le occorrenti misure attuative.

Il **comma 8-ter** prevede che, **per rendere operativo l'organismo decidente** nell'ambito della procedura di risoluzione stragiudiziale delle controversie con gli investitori diversi dai clienti professionali (art. 2, commi 5-bis e 5-ter, del [D.Lgs. n. 179 del 2007](#)), la Consob provvede alle spese di funzionamento mediante le risorse derivanti dalle contribuzioni dovute dai soggetti sottoposti alla sua vigilanza, oltre che con gli importi posti a carico degli utenti delle procedure medesime.

In tal modo si intende assicurare l'immediata disponibilità delle risorse occorrenti perché la Consob possa avviare l'operatività dell'organo per la risoluzione stragiudiziale delle controversie, senza attendere i tempi occorrenti per l'esercizio della delega prevista dalla legge di delegazione europea 2014.

Si ricorda che l'[articolo 75 della direttiva 2014/65/UE \(MiFID II\)](#) prevede l'istituzione di procedure efficaci ed effettive di reclamo e di ricorso per la **risoluzione extragiudiziale di controversie** in materia di consumo relative alla prestazione di servizi di investimento e di servizi accessori da parte delle imprese di investimento. Gli Stati possono avvalersi di organismi preesistenti. La **legge di delegazione europea 2014** (legge n. 114 del 2015, articolo 9, comma 1, lettera u)) dispone l'attuazione di quanto sopra ricordato modificando, ove necessario, le disposizioni vigenti in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie nelle materie disciplinate dal TUF ed assicurando il coordinamento con le altre disposizioni vigenti. Anche tale norma prevede la copertura delle relative spese di funzionamento attraverso le risorse di cui all'[articolo 40, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724](#), nonché con gli importi posti a carico degli utenti delle procedure medesime.

Il **comma 8-quater** prevede che dal momento in cui diviene operativo l'organo decidente del meccanismo per la risoluzione stragiudiziale delle controversie (art. 2, commi 5-bis e 5-ter, del [D.Lgs. n. 179 del 2007](#)) sono **abrogate** le norme relative alla **Camera di conciliazione e arbitrato** presso la Consob e le connesse norme in materia di conciliazione stragiudiziale previste dal [D.Lgs. n. 179 del 2007](#).

La Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob trae origine nella legge per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari ([L. n. 262/2005](#)) che ha istituito procedure di conciliazione e di arbitrato in ambito Consob per la decisione di controversie insorte fra i risparmiatori o gli investitori non professionali e le banche o gli altri intermediari finanziari, circa l'adempimento degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela aventi ad oggetto servizi di investimento o di gestione del risparmio (fondi comuni) collettiva. Questa legge ha ricevuto attuazione con il [D.Lgs. n. 179/2007](#) e, successivamente, con il regolamento Consob (n. 16763/2008) e poi con il nuovo regolamento Consob in vigore dal 1° agosto 2012 (n. 18275/2012) che ha disciplinato l'organizzazione della Camera e le procedure.

Il **comma 9** prevede la clausola di invarianza finanziaria.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni in commento sono riconducibili alle materie **moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza** ([art. 117, secondo comma, lettera e\), Cost.](#)), e **ordinamento civile** ([art. 117, secondo comma, lettera l\), Cost.](#)), di esclusiva competenza statale.

Rileva inoltre la materia **sistema tributario e contabile dello Stato** ([art. 117, secondo comma, lettera e\), Cost.](#)), anch'essa di esclusiva competenza statale.