



SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione 2^a (Giustizia)
Commissione 6^a (Finanze e tesoro)

Attuazione della direttiva *Shareholder II*

Audizione del Segretario Generale
dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)

Stefano De Polis

Roma, 19 marzo 2019

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori.

Desidero ringraziarVi per aver invitato l'IVASS a questa audizione nell'ambito dell'esame dell'Atto del Governo n. 71, relativo all'attuazione della direttiva UE 2017/828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 (direttiva *Shareholder II*).

Con tale direttiva il legislatore europeo intende rafforzare la *corporate governance* delle società quotate e in ultima analisi sostenerne lo sviluppo nel lungo termine, accrescendo la trasparenza degli assetti proprietari e incoraggiando la partecipazione attiva dei loro azionisti. Il maggiore impegno richiesto agli azionisti viene controbilanciato assegnando loro un ruolo più ampio ed incisivo nella definizione delle politiche di remunerazione del management (c.d. "say on pay"), operando per scoraggiare scelte gestionali orientate al breve termine e per favorire obiettivi di creazione di valore nel lungo periodo.

Non possiamo che condividere lo spirito del legislatore europeo: come supervisori delle compagnie di assicurazione, che ai sensi della direttiva sono primari investitori istituzionali, non abbiamo osservazioni sulle previsioni dello schema di decreto legislativo alla Vostra attenzione, che – salvo le previsioni in materia sanzionatoria su cui più avanti mi soffermerò – ci paiono riflettere correttamente le corrispondenti indicazioni della Direttiva.

L'IVASS intende invece richiamare la Vostra attenzione sulle norme che non troviamo in questo decreto, ma che avrebbero potuto e dovuto esserci in quanto in linea non solo con gli obiettivi della Direttiva, ma anche con le intenzioni espresse dallo stesso Parlamento nell'ambito dello schema di legge di delegazione Europea 2018, non ancora finalizzato, che ne contiene i criteri di delega.

Siamo qui per ribadire, nello spirito della Direttiva, l'opportunità di integrare sin da subito il Codice delle Assicurazioni (CAP) per consolidare il quadro normativo che regola il sistema di *governance* delle imprese di assicurazione italiane, rafforzando da un lato i presidi della sana e prudente gestione delle compagnie, dall'altro lo strumentario a disposizione dell'autorità di vigilanza, da attivare in caso di comportamenti non adeguati delle compagnie.

Mi riferisco all'esigenza di una maggiore articolazione, all'interno del CAP, delle disposizioni che presidiano : i) l'idoneità alla carica delle figure apicali e degli azionisti; ii) le remunerazioni variabili degli esponenti, dei manager, delle figure chiave dell'azienda; iii) i poteri dell'IVASS di porre rimedio a disfunzioni nel governo societario.

Il recepimento della direttiva *Shareholder II* è in effetti stato identificato dal legislatore quale veicolo per operare i menzionati, necessari interventi al CAP: rammento che i criteri di delega della direttiva *Shareholders* ⁽¹⁾, contenuti nella legge di delegazione europea 2018 all'esame del Senato (di cui al disegno di legge Camera dei Deputati n. 1201), chiedono al Governo di attuare la direttiva *Shareholder II* integrando il CAP proprio nel senso sopra indicato.

Tali integrazioni al CAP sono pienamente in linea con il carattere di armonizzazione minima della direttiva che lascia al legislatore nazionale l'opportunità di integrare le misure ivi previste mediante disposizioni dirette a prevenire malfunzionamenti e inadeguatezze della *governance* aziendale.

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva *Shareholder II*, nella versione sottoposta dal MEF a pubblica consultazione nel dicembre scorso, presentava, infatti, le integrazioni al CAP su cui oggi l'IVASS intende richiamare la Vostra attenzione.

Nonostante l'esito della consultazione pubblica sulle integrazioni al CAP in materia di *governance* (gli *stakeholders* non hanno presentato alcuna osservazione volta ad introdurre modifiche sostanziali al testo), l'articolato dello schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri ed inviato a codesta Commissione per il prescritto parere, contiene solo limitate integrazioni al CAP (nell'allegato è riportato il confronto tra la versione posta in pubblica consultazione e quella approvata in via preliminare). Purtroppo esso è privo delle disposizioni rafforzative della *governance* in tema di idoneità di azionisti (art. 77), esponenti aziendali (art. 76) e del relativo potere in capo ad IVASS di rimozione (art. 188, comma 3-*bis*, lett. e).

⁽¹⁾ I criteri di delega sopra citati sono attualmente all'esame del Senato, A.S. n. 944, assegnato alla 14^a Commissione permanente, Politiche dell'Unione europea, in sede referente dal 30 novembre 2018: lettera f) " *apportare al codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, le integrazioni alla disciplina del sistema di governo societario per i profili attinenti alla remunerazione, ai requisiti e ai criteri di idoneità degli esponenti aziendali, dei soggetti che svolgono funzioni fondamentali e dei partecipanti al capitale, al fine di assicurarne la conformità alle disposizioni della direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione, alle disposizioni direttamente applicabili dell'Unione europea, nonché alle raccomandazioni, alle linee guida e alle altre disposizioni emanate dalle autorità di vigilanza europee in materia;*"

L'urgenza di integrare con le citate previsioni il CAP nell'ambito del processo legislativo in atto è peraltro suggerita dalla circostanza che, nel caso di approvazione del decreto legislativo nella versione del Governo sottoposta al Vostro esame, i criteri di delega specifici relativi alla *Shareholder II*, contenuti nella Legge di delegazione UE 2018 verrebbero inevitabilmente stralciati. In questo modo si perderebbe l'occasione per allineare il quadro normativo assicurativo nazionale a quello europeo e a quello bancario, correndo nel contempo il rischio che nel settore assicurativo italiano operino azionisti, esponenti aziendali e *manager* non pienamente idonei all'incarico.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione all'impianto sanzionatorio che sostiene le violazioni della direttiva *Shareholder II* le quali – come sottolineato anche da Consob nell'audizione alla 14^a Commissione permanente del Senato (Politiche dell'Unione Europea) del 5 febbraio scorso – dovrebbero avere le caratteristiche e gli importi previsti dai criteri individuati dalla Legge di delegazione UE 2018 e non quelli, eccessivamente contenuti e scarsamente deterrenti, previsti nell'attuale decreto attuativo.

Requisiti di esponenti aziendali e azionisti

Attualmente i requisiti di professionalità e onorabilità degli esponenti aziendali, di coloro che svolgono funzioni fondamentali e degli azionisti delle imprese di assicurazione sono previsti dagli artt. 76 e 77 del CAP; a queste norme dà attuazione il DM 11 novembre 2011, n. 220.

In assenza di espressi criteri del CAP, il DM si limita a richiedere la presenza di elementi oggettivi per la professionalità e l'onorabilità, quali un numero minimo di anni di esperienza, l'insussistenza di stati di interdizione legale, di misure di prevenzione antimafia o di condanne con sentenza definitiva per gravi reati. Il DM non ha pertanto potuto introdurre riferimenti volti ad assicurare una più articolata valutazione della idoneità degli azionisti, degli esponenti aziendali e dei titolari di funzioni fondamentali (questi ultimi peraltro già oggi non considerati dal D.M. in esame).

L'auspicato rafforzamento richiede di integrare il CAP, come emerso da recenti orientamenti giurisprudenziali. Chiediamo in altri termini che il CAP, analogamente a

quanto già previsto dal TUB per il settore bancario ⁽²⁾ stabilisca espressamente che nel definire requisiti di professionalità e onorabilità in ambito assicurativo debbano essere considerati anche:

- a) criteri di correttezza e competenza. Si tratta della competenza acquisita nella gestione di partecipazioni e nella direzione degli affari di imprese finanziarie, dell'integrità basata sull'analisi di precedenti penali ed amministrativi, della correttezza nei precedenti rapporti di affari (compresi il comportamento nei confronti dell'Autorità di vigilanza, la radiazione da albi professionali, l'essere stati oggetto di provvedimenti di altre autorità di vigilanza).
- b) ulteriori criteri di idoneità. Si fa riferimento a limiti al cumulo degli incarichi, ovvero alla necessità di dedicare un tempo adeguato all'incarico da espletare, od ancora sulla indipendenza dei singoli membri degli organi societari.

Infine, allo scopo di garantire concreta efficacia all'azione di vigilanza, il CAP dovrebbe consentire ad IVASS di disporre di idonei poteri di intervento nei confronti degli esponenti aziendali e dei titolari di funzioni fondamentali che, per fatti concludenti ed accertati, non soddisfano i requisiti richiesti dalla normativa, in modo da rimuovere prontamente situazioni patologiche. Tali poteri dovrebbero consentire all'IVASS sia di dichiarare autonomamente la decadenza del soggetto in caso di carenza dei requisiti di idoneità, sia di rimuovere prontamente l'incaricato in caso di condotta in grado di recare pregiudizio alla sana e prudente gestione aziendale ⁽³⁾.

Le integrazioni che suggeriamo all'articolo 76, come detto già consultate dal MEF, consentirebbero di allineare le previsioni nazionali agli indirizzi assunti dalla normativa comunitaria: la previsione di cui all'art. 273, par. 4, del Regolamento Delegato della Commissione UE 2015/35 già richiede, infatti, la considerazione di aspetti ulteriori ai fini della verifica della sussistenza dell'onorabilità quali il carattere, la condotta personale e negli affari, incluso ogni altro ulteriore aspetto penale, finanziario e di vigilanza rilevante per tale valutazione. Esso risponderebbe anche ai rilievi recentemente formulati all'Italia

⁽²⁾ Si vedano gli artt. 25 e 26 del TUB, secondo i quali vanno valutate anche la "reputazione" del potenziale acquirente e la "correttezza" degli esponenti aziendali

⁽³⁾ Oggi, infatti in caso di difetto dei requisiti di professionalità e onorabilità, IVASS ha un potere di rimozione di un esponente inadeguato solo laddove vi sia inazione degli organi aziendali e solo in via subordinata alla valutazione dei requisiti operata dall'impresa. Non esiste al momento un potere di *removal* autonomo di IVASS.

dall'autorità di vigilanza settoriale europea (EIOPA) in occasione di un recente esercizio di comparazione dei regimi nazionali in materia di requisiti di esponenti aziendali ed azionisti: in tale contesto, EIOPA ha sottolineato l'assenza in capo all'IVASS di un potere di rimozione delle figure apicali della società, tanto più in un sistema, quale quello assicurativo nazionale, che attualmente non prevede, a differenza di quanto avviene in altri Stati Membri dell'Unione, verifiche *ex ante* sull'idoneità del soggetto da parte dell'Autorità.

In senso analogo ha espresso criticità anche il Fondo Monetario Internazionale già nel 2013, rilevando una carenza nel *framework* normativo e nei poteri dell'IVASS volti a garantire l'effettivo e tempestivo allontanamento dal settore assicurativo di soggetti non idonei.

Remunerazioni variabili

Per i profili concernenti la materia delle remunerazioni, lo schema di decreto *Shareholder II* alla vostra attenzione colma opportunamente una lacuna del CAP in materia di poteri di intervento specifici sulle remunerazioni in capo alle Autorità di vigilanza.

Il Regolamento delegato UE n. 2015/35 di attuazione di *Solvency II* ha introdotto infatti, in materia di remunerazioni, esclusivamente disposizioni di principio, riconducendole nel novero delle previsioni in materia di sistema di *governance*: obbligo di adozione di una politica scritta in materia di remunerazioni (art. 258), principi cui devono informarsi le remunerazioni (art. 275), profili dell'informativa pubblica e al Supervisore (art. 294 e 308).

Lo schema di decreto alla Vostra attenzione consente invece all'IVASS di intervenire specificamente per rimodulare il riconoscimento delle remunerazioni variabili definite dalle imprese di assicurazione. Detto potere viene inserito nell'articolo 188 del CAP, nell'ambito dei poteri di IVASS di adottare misure preventive o correttive nei confronti di singole imprese. Diversamente da quanto asserito da ANIA nell'audizione tenutasi presso la 14° Commissione del Senato, l'esercizio di tali poteri è ben circostanziato, richiedendo quale presupposto il ricorrere di una chiara ed accertata minaccia per la sana e prudente gestione dell'impresa (*"ove la situazione lo richieda"*),

fondata sulla valutazione tecnica delle coordinazioni aziendali (“*a seguito del processo di controllo prudenziale esercitato nell’ambito dell’attività di supervisione*”).

La disposizione che consente all’IVASS di incidere sul riconoscimento della remunerazione variabile e quindi sugli interessi dei *manager* si inserisce, d’altra parte, in una previsione che già consente all’Istituto di limitare la distribuzione di dividendi, incidendo sugli interessi degli *shareholders*. Da quando è stata dotata di questo potere (con il recepimento della direttiva *Solvency II*, nel 2015) IVASS lo ha esercitato per due volte, al fine di preservare la solidità patrimoniale delle imprese di assicurazione interessate e favorire azioni correttive volte a dare soluzione alle carenze rilevate.

Il potere di fissare limiti alla remunerazione variabile risponde pertanto alla finalità primaria della vigilanza dell’IVASS di tutela di tutti gli assicurati, che viene perseguita anche garantendo che le compagnie siano gestite in modo sano e prudente, assicurando la loro solidità patrimoniale. Tale potere, già opportunamente recepito nello schema di decreto alla vostra attenzione, elimina altresì il vistoso disallineamento normativo con il comparto bancario, per il quale il quadro normativo di riferimento già prevede analoga disposizione.

Importo delle sanzioni

Lo schema di decreto legislativo articola un apparato sanzionatorio volto a garantire in ambito nazionale l’applicazione dei nuovi istituti previsti dalla direttiva *Shareholder II*. Non essendo, tuttavia, intervenuta allo stato attuale l’approvazione dei richiamati criteri di delega specifici, che prevedevano una forbice edittale (tra 2.500 euro e 10 milioni di euro), il testo di decreto alla Vostra attenzione ha applicato il criterio generale di cui all’art. 32 della legge 234/2012 ⁽⁴⁾, che prevede che le sanzioni amministrative pecuniarie debbano essere ricomprese tra un minimo di 150 euro ed un massimo di 150.000 euro.

Ne deriva un impianto sanzionatorio che non appare allineato con le disposizioni comunitarie che richiedono sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Del resto vale la pena ricordare che il mercato non aveva segnalato criticità relativamente agli importi edittali delle sanzioni consultati dal MEF.

⁽⁴⁾ La legge 24 dicembre 2012, n. 234 reca norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione Europea.

Conclusioni

Alla luce dell'urgenza di apportare le integrazioni legislative sopra illustrate e tenuto conto della natura di armonizzazione minima della direttiva *Shareholder II*, l'IVASS auspica che, in sede di redazione del prescritto parere, codeste Commissioni segnalino al Governo la necessità di integrare il testo del decreto legislativo nella sua versione definitiva, in modo da garantire le finalità di rafforzamento del sistema di *governance* delle imprese di assicurazione, con particolare riferimento all'ampliamento del concetto di idoneità di esponenti (articolo 76 CAP) e azionisti delle imprese di assicurazione (articolo 77 CAP) e ai connessi poteri di rimozione dell'IVASS (articolo 188 CAP), al fine di accrescere i presidi per la sana e prudente gestione e la tutela degli assicurati e dei consumatori.

Riteniamo inoltre necessario, secondo quanto sopra descritto, indicare l'ulteriore esigenza volta a modificare il testo definitivo del decreto in modo da garantire un innalzamento delle misure sanzionatorie ivi previste in grado di renderle, come richiesto dalla direttiva, effettivamente dissuasive e proporzionate.