

Senato della Repubblica, Commissione Industria, Commercio e Turismo

Audizione nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 146

***Schema di decreto legislativo per l'attuazione della Direttiva 2009/138/CE in
materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di
riassicurazione***

Testimonianza del Presidente dell'IVASS

Salvatore Rossi

Roma, 25 marzo 2015

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione Industria, Commercio e Turismo per avermi invitato a dare il contributo dell'IVASS e mio personale al processo legislativo di recepimento della Direttiva europea *Solvency II*.

Verso Solvency II: una transizione attesa

Ci separano ormai pochi mesi dalla partenza ufficiale del nuovo quadro regolamentare europeo per il settore assicurativo.

Lo scorso luglio, in un mio intervento all'ANIA, l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, svolsi alcune considerazioni generali sul passaggio di regime regolamentare, che vorrei in parte richiamare, per far risaltare l'importanza delle determinazioni che il Parlamento sta per assumere.

Al centro di *Solvency II* vi è l'idea che si debbano identificare e misurare tutti i rischi associati a ciascuna attività e passività dell'impresa assicuratrice e che si debbano commisurare a essi tutti gli indicatori e i requisiti di vigilanza, in modo che i supervisori possano effettuare interventi più tempestivi e accurati, a maggior tutela degli assicurati. L'accresciuta trasparenza dei profili di rischio delle compagnie nei confronti del mercato consentirebbe di sfruttare la disciplina da questo esercitata. Il nuovo regime richiede standard di *governance* più robusti, essi stessi fondamentale presupposto di solvibilità.

Tutto questo rappresenta un formidabile cambiamento rispetto all'attuale regime *Solvency I*, vecchio di trent'anni.

La svolta è davvero radicale. Cambierà il modo di fare vigilanza, ma dovranno cambiare anche l'organizzazione delle imprese e, almeno in parte, le loro strategie.

Il nuovo regime stabilisce per le compagnie l'obbligo – dopo avere, in modo trasparente, identificato e misurato i rischi assunti – di mitigarli: le decisioni d'impresa devono essere a ciò orientate. Non ci si riesce senza una struttura organizzativa e processi decisionali disegnati in funzione di questi obiettivi. In base alla nostra esperienza sul campo, molte imprese, soprattutto di dimensioni medio-piccole, dovranno cambiare parecchio del loro modo d'essere e di procedere. Uno degli aspetti più critici è il funzionamento degli organi amministrativi. Il Consiglio di amministrazione di una compagnia di assicurazione deve avere consapevolezza e controllo pieni della situazione di rischio dell'impresa; deve organizzarla in modo che le funzioni, i processi, i controlli, a ogni livello, mettano in grado tutti i consiglieri di assumere decisioni informate; il Consiglio è responsabile anche di questo di fronte all'Autorità di vigilanza.

C'è molto da fare non solo per le imprese, ma anche per chi ha responsabilità di vigilanza.

La Direttiva europea 2009/138/CE di cui stiamo discutendo il recepimento nell'ordinamento italiano fonda l'azione di controllo su tre pilastri - requisiti patrimoniali quantitativi, requisiti qualitativi di *governance*, requisiti informativi a fini di vigilanza e di trasparenza nei confronti del mercato – a cui si aggiunge una disciplina organica sui gruppi. La nuova normativa comunitaria è volta a raggiungere un elevato grado di armonizzazione e pertanto contiene pochissime opzioni per gli Stati membri.

Anche la vigilanza dovrà seguire un approccio orientato ai rischi (*risk based*) e prospettico (*forward-looking*), cioè incentrato anche sulla valutazione della capacità dell'impresa di gestire appropriatamente i rischi, oltre che sulla verifica *ex post* del rispetto dei requisiti.

Non si tratta di un compito semplice: né per le imprese – chiamate a compiti tecnicamente difficili e a esercitare discrezionalità e responsabilità – né per le Autorità di vigilanza, che dovranno valutare le scelte delle imprese alla luce del principio di sana e prudente gestione.

Oltre alla Direttiva e agli “atti delegati” il pacchetto regolamentare di *Solvency II* è composto anche da una serie di standard tecnici (vincolanti sotto il profilo giuridico) emanati dalla Commissione europea sulla base di testi redatti dall'EIOPA, l'Autorità europea per le assicurazioni e i fondi pensione, e di linee-guida emanate dalla stessa EIOPA. Sono stati definiti 6 standard tecnici e 702 linee-guida, raggruppate in 29 quaderni (fra quelle già emanate e quelle in uscita a luglio). Il numero e il contenuto di queste misure, nonché la loro interrelazione, producono un quadro di notevole complessità. Rammentiamo che questo è anche dipeso dalle pressioni di molte imprese europee, di vari paesi, che durante il negoziato hanno insistito perché le formule di calcolo dei requisiti riconoscessero le peculiarità dell'una e dell'altra.

L'attività di vigilanza su base nazionale dovrà ora assicurare omogeneità di trattamento (cioè evitare un'eccessiva personalizzazione) ma anche una corretta “proporzionalità” degli interventi. Regolamentare e applicare praticamente questa proporzionalità sarà a carico delle Autorità nazionali,

poiché le norme primarie sono per loro natura generali. Quelle secondarie e le prassi di vigilanza dovranno far sì che le imprese meno rischiose soggiacciano a obblighi, requisiti e costi più leggeri di quelli imposti alle imprese più rischiose. La proporzionalità faciliterà la vita di molte imprese, ma complicherà quella dei regolatori nazionali, su cui peserà il compito di attuarla distinguendo caso da caso, ma senza compromettere gli obiettivi della vigilanza.

Solvency II è un quadro regolamentare europeo armonizzato, la cui applicazione, ribadisco, resta responsabilità dei supervisori nazionali. Ne discende l'esigenza di una progressiva armonizzazione anche delle prassi di vigilanza, altrimenti verrebbe meno il *level playing field*. Il ruolo di coordinamento dall'EIOPA è decisivo e noi siamo in prima fila nel sostenerlo. L'IVASS è tra le sei Autorità nazionali che esprimono un membro del *Managing Board* dell'EIOPA. Va naturalmente mantenuto un intelligente equilibrio fra armonizzazione e legittimo riconoscimento delle specificità nazionali.

Un primo, difficile banco di prova per i supervisori europei è già oggi il processo autorizzativo, in pieno svolgimento, all'utilizzo dei "modelli interni" o dei "parametri specifici d'impresa" per il calcolo del requisito di solvibilità. La regolamentazione europea in campo assicurativo insegue quella bancaria con oltre dieci anni di ritardo. Ha sposato l'idea, assai in auge fra i supervisori bancari al tempo della progettazione di Basilea II, che siano le stesse imprese ad autovalutare i rischi che corrono con strumenti di enorme complessità tecnica come i modelli interni. La crisi finanziaria globale degli ultimi sette anni ha nel frattempo indotto ripensamenti nel mondo dei regolatori bancari sulla utilità di quegli strumenti, che taluni hanno ritenuto corresponsabili della crisi. La loro

validazione da parte delle Autorità di vigilanza nazionali assorbe moltissime risorse, che devono essere distolte da altri pur cruciali compiti di vigilanza. Bisognerebbe far tesoro della lezione proveniente dal settore bancario, anche facendo leva sul ruolo dell'EIOPA nella verifica comparata dei metodi di validazione al fine di non compromettere il “livellamento del campo di gioco” in Europa.

Dobbiamo a questo punto realizzare, prima possibile, un quadro nazionale di norme primarie completo, chiaro e stabile, che limiti al massimo le difficoltà di applicazione.

Il recepimento della Direttiva: punti di piena concordanza e possibili miglioramenti

L'IVASS ha dato il suo contributo tecnico al Governo per delineare la modifica di ampie parti del vecchio Codice delle Assicurazioni Private (CAP) al fine di renderlo coerente con le nuove regole europee. Quel nostro contributo è in parte confluito nel decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio scorso, che questa Commissione sta discutendo. Condividiamo l'impostazione e larga parte dei contenuti della riforma del CAP.

Vorrei segnalare a questa Commissione i punti della riforma su cui più nettamente concordiamo; replicare ad alcune osservazioni formulate da chi mi ha preceduto in audizione su questo tema; indicare possibili miglioramenti la cui specificazione dettagliata è in Allegato.

Gli obiettivi della vigilanza (art. 3 del CAP, come modificato dall'art. 1, comma 2, del d.lgs.). Condividiamo pienamente la revisione dell'art. 3 del CAP, in cui si fissano gli obiettivi della vigilanza. Essi vengono ora riassunti nel principio della tutela dei contraenti e dei beneficiari di polizze assicurative, al tempo stesso richiamando esplicitamente l'esigenza di badare anche ai potenziali effetti dell'azione di vigilanza sulla stabilità del sistema finanziario. La modifica non introduce discontinuità di sostanza rispetto al quadro attualmente vigente, con riferimento né alla natura o al perimetro dell'azione di vigilanza, né al riparto di competenze fra diverse Autorità nazionali.

A quest'ultimo riguardo, rammento che dieci anni fa la “legge sul risparmio” (262/2005) aveva esteso il regime normativo del Testo Unico della Finanza, quindi la competenza della Consob, ad alcuni prodotti assicurativi dal forte contenuto di investimento finanziario: polizze di ramo III e V, cioè polizze *unit linked*, *index linked* e “di capitalizzazione”; aveva lasciato invece fuori del perimetro del TUF le polizze vita tradizionali e di ramo I. È opportuno interrogarsi se questa vecchia previsione normativa sia ancora valida alla luce del nuovo quadro che va delineandosi in Europa.

A noi pare che il diritto europeo stia chiaramente affermando la peculiarità del settore assicurativo anche con riguardo ai prodotti assicurativi d'investimento. In particolare, faccio riferimento alle norme in corso di recepimento con la legge di delegazione europea 2014: 1) il Regolamento UE n. 1286/2014 del 26 novembre 2014, che ha introdotto il potere di EIOPA di vietare in certi casi la commercializzazione dei prodotti assicurativi d'investimento e ha attribuito analogo potere alle Autorità di vigilanza nazionali secondo le indicazioni di EIOPA; 2) la nuova *Insurance Mediation Directive* (IMD 1.5, inclusa nel veicolo MiFID 2, e IMD 2) che completerà la revisione

della disciplina europea sulla distribuzione di prodotti assicurativi; all'adozione di quest'ultima l'IVASS ha contribuito guidando i lavori in Consiglio durante il semestre di Presidenza Italiano dell'Unione.

Pur riconoscendo l'affinità dei prodotti assicurativi d'investimento con altri prodotti finanziari, il legislatore europeo sta privilegiando la specificità dei soggetti che li progettano (le imprese di assicurazione) rispetto alla somiglianza con altri prodotti; sta attribuendo un ruolo centrale anche di carattere normativo all'EIOPA e, conseguentemente, alle Autorità di vigilanza assicurativa nazionali. Questo netto orientamento, assente dieci anni fa, dovrebbe secondo me far riconsiderare lo stralcio di competenze a suo tempo previsto dalla legge sul risparmio del 2005 e riunificare la funzione di vigilanza e tutela in capo all'IVASS.

In particolare, l'applicazione diretta ai prodotti di ramo III e V delle disposizioni del TUF non sarà più compatibile con la normativa europea sugli *Insurance Based Investment Products* (IBIP), che includono anche quei prodotti. La persistente discrepanza fra norme europee e nazionali metterebbe l'Italia in seria difficoltà nei confronti delle istituzioni europee, accrescerebbe i costi per le imprese, potrebbe ingenerare confusione nei consumatori da tutelare.

Poteri di intervento dell'IVASS (art. 188.3 del CAP come modificato dall'art. 1.115 dello schema di d.lgs.). La direttiva (art. 34) chiarisce che “le autorità di vigilanza hanno il potere di adottare qualsiasi misura necessaria, se appropriato anche di natura amministrativa e finanziaria, nei confronti delle imprese di assicurazione o di riassicurazione e dei membri dei loro organi amministrativi”. Si tratta di una norma estremamente ampia, discendente dagli

insegnamenti della crisi finanziaria globale che ha rivelato la debolezza dell'impianto di vigilanza in importanti aree del mondo, *in primis* negli Stati Uniti.

Il testo legislativo licenziato dal Consiglio dei Ministri recepisce le indicazioni del legislatore comunitario, traducendole, coerentemente con il nostro ordinamento amministrativo, in un insieme articolato di poteri specifici, in gran parte replicando le previsioni del CAP vigente; adeguando qua e là la normativa all'evoluzione recente degli standard internazionali del settore finanziario.

È stata affacciata da taluni l'ipotesi che tale puntuale elencazione ecceda la delega ricevuta. Una tale ipotesi ci pare manifestamente infondata.

Il novellato art. 191 si limita a elencare le materie contenute nei vari Titoli del Codice delle Assicurazioni per una ovvia esigenza di ordine. Sulla grande maggioranza di esse l'IVASS è già oggi chiamato a esercitare potestà regolamentare. Poteri aggiuntivi rispetto alle previsioni vigenti, ad esempio quelli sulla distribuzione degli utili, sono attribuiti all'IVASS accogliendo recenti raccomandazioni rivolte all'Italia dal Fondo Monetario Internazionale in occasione della periodica valutazione di adeguatezza dell'ordinamento assicurativo. Eliminare l'elencazione esplicita dei diversi poteri, limitandosi a replicare la norma comunitaria nella sua onnicomprensività, non renderebbe un buon servizio agli interessi pubblici in gioco, prestando il fianco, nella nostra giurisdizione, a dubbi interpretativi e a contenziosi. D'altronde l'elencazione precisa dei poteri del supervisore è un caposaldo della legislazione in campo bancario.

Dove potrebbe invece, a nostro giudizio, migliorarsi il testo è sul punto della coerenza con la disciplina delle banche, che merita di essere perseguita pur nella salvaguardia della specificità del contesto assicurativo (vi ritornerò fra un momento). Ad esempio, in merito ai poteri di rimozione degli esponenti aziendali, alcune soluzioni formali adottate nella bozza del nuovo Testo Unico Bancario attualmente in discussione (atto 147) sembrano preferibili a quelle qui proposte.

Concordiamo invece sulla trasposizione nell'ordinamento italiano dell'art. 42 della Direttiva, il quale statuisce che si applichino le medesime disposizioni, incluse quelle sul potere di rimozione dalla mansione, agli esponenti aziendali e ai "titolari" delle funzioni fondamentali. Neanche in questo caso può essere ipotizzato un eccesso di delega. In campo bancario il recepimento della Direttiva BRRD porterà al medesimo assetto.

Solvency II prevede per le Autorità di vigilanza poteri e facoltà di intervento di grande ampiezza e profondità proprio per controbilanciare il fatto che il nuovo regime regolamentare consentirà alle imprese e agli esponenti aziendali valutazioni molto più complesse e discrezionali della propria situazione, rispetto al regime vigente; azioni a cui si deve accompagnare una loro accresciuta responsabilità nei confronti delle Autorità di vigilanza.

Poteri regolamentari dell'IVASS (art. 191.1 del CAP come modificato dall'art. 1.119 dello schema di d.lgs.). Una delle novità più rilevanti introdotte nella materia della vigilanza assicurativa dal legislatore comunitario è l'accresciuto ruolo di indirizzo riconosciuto all'EIOPA. Esso imporrà adattamenti continui degli ordinamenti nazionali, anche su aspetti molto minuti

di natura tecnica o procedurale; l'obiettivo sarà accrescere il livello di armonizzazione del *corpus* regolamentare.

L'edificio normativo che stiamo costruendo avrà quattro piani. Al primo vi è la Direttiva, che contiene i principi quadro, in via di recepimento negli ordinamenti nazionali. Al secondo piano vi sono i regolamenti comunitari (atti delegati e standard tecnici), che sono direttamente applicabili a livello nazionale. Al terzo piano vi sono le linee guida emanate dall'EIOPA, che invece non possono essere direttamente applicate, ma devono essere “recepite” negli ordinamenti nazionali a livello di norme secondarie; queste costituiranno il quarto piano, il sottotetto, del complesso edificio. Una linea guida dell'EIOPA potrebbe anche non essere adottata in un paese, ma in tal caso l'autorità di vigilanza nazionale deve formalmente e dettagliatamente spiegare come mai, e deve farlo anche rapidamente, di norma entro due mesi. In altri termini, vige la procedura nota come “*comply or explain*”.

Sarebbe davvero assurdo che per decidere se adottare o respingere una linea guida dell'EIOPA, cioè per fare manutenzione nel sottotetto, si dovesse ogni volta scomodare il Parlamento.

Eppure è questo il rischio che si corre con l'attuale formulazione del comma 1 dell'art. 191 del CAP, come rivisto dallo schema di d.lgs., il quale recita: “*Fatta salva la potestà regolamentare del Governo e del Ministero dello sviluppo economico, secondo le disposizioni del presente Codice, l'IVASS... può adottare regolamenti o altre disposizioni di carattere generale per l'attuazione delle norme contenute nel presente codice e delle disposizioni **direttamente applicabili** dell'Unione europea, aventi ad oggetto le seguenti materie:...*”. Quel “direttamente applicabili” esclude che l'IVASS possa emanare una norma regolamentare per adottare una linea guida dell'EIOPA. Essendo, come dicevo,

impensabile il ricorso al Parlamento, oltre che per logica istituzionale anche per la ristrettezza dei tempi concessi dalla procedura *comply or explain*, si finirebbe col non adottare nessuna linea guida dell'EIOPA, per di più senza poter dare spiegazioni. Ne conseguirebbe l'isolamento dell'ordinamento italiano nel contesto europeo, con formidabili svantaggi competitivi per le nostre imprese assicuratrici, che non potrebbero ad esempio beneficiare di quanto in ambito europeo si farà in termini di convergenza delle regole e delle pratiche di vigilanza.

Su questo punto noto una convergenza di vedute con l'Associazione di categoria, che ha sottolineato nella recente audizione di un suo rappresentante l'importanza di attribuire all'IVASS il potere di tradurre la *soft-law* europea nel nostro ordinamento per mezzo di suoi regolamenti.

Il testo dell'art. 191.1 andrebbe quindi integrato nel seguente modo:
*“...l'IVASS.... può adottare regolamenti o altre disposizioni di carattere generale per l'attuazione delle norme contenute nel presente codice e delle disposizioni direttamente applicabili dell'Unione europea **nonché delle raccomandazioni, linee-guida e altre disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza europee**, aventi ad oggetto le seguenti materie:...”*

Funzione Attuariale (art. 30 sexies del CAP introdotto dall'art. 1.26, dello schema di d.lgs.). La Direttiva impone alle imprese assicuratrici la costituzione della Funzione Attuariale, chiamata a svolgere compiti fondamentali nel calcolo delle riserve tecniche e dei requisiti patrimoniali e nella corretta gestione dei rischi aziendali. La Direttiva (art. 48) dispone che: *“la funzione attuariale è esercitata da persone che dispongono di conoscenze di matematica attuariale e*

finanziaria commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione e che sono in grado di dimostrare un'esperienza pertinente in materia di norme professionali e di altre norme applicabili.”

Il testo legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri prevede, invece, che la funzione attuariale sia esercitata **“da un attuario iscritto nell'albo professionale di cui alla legge 9 febbraio 1942, n. 194, ovvero da soggetti che dispongono di a) conoscenze di matematica attuariale e finanziaria commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione o di b) comprovata esperienza professionale nelle materie rilevanti ai fini dell'espletamento dell'incarico”**.

In altri termini, l'iscrizione all'albo degli Attuari viene considerata condizione sufficiente per l'esercizio della funzione. Questa previsione solleva a nostro giudizio dubbi sulla corretta trasposizione nell'ordinamento italiano della norma comunitaria ed espone l'Italia a imbarazzi in ambito europeo. La *ratio* dell'art. 48 della Direttiva sta chiaramente nel creare all'interno di ciascuna impresa una struttura, inserita nella organizzazione aziendale e dotata di responsabilità, che svolga quei delicati compiti avuto riguardo alle specificità dell'impresa. Non stiamo quindi parlando di generico esercizio della professione attuariale, ma di compiti per i quali occorre una comprovata esperienza. Questa non può essere garantita dalla mera iscrizione all'albo professionale degli attuari, la quale potrebbe tutt'al più essere considerata una prova di possesso delle necessarie conoscenze (il punto *sub a*) citato sopra) ma non una garanzia dell'esperienza professionale di cui *sub b*).

Questo tema preoccupa l'IVASS per una ragione direttamente riferita all'efficacia dell'azione di vigilanza: saremo chiamati da *Solvency II* (art. 41.5) a verificare il rispetto dei “requisiti di conoscenza ed esperienza commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi della specifica impresa”; sarebbe impossibile farlo in presenza di una previsione legislativa che attribuisce forzosamente tali qualità alla semplice attestazione di iscrizione all'albo.

Il decreto legislativo opera invece in piena coerenza con la Direttiva laddove rivede il quadro dei controlli societari con l'obiettivo di evitare la moltiplicazione di figure con incarichi simili, in particolare non più prevedendo la figura dell'attuario incaricato per i settori Vita e RC Auto - essendone i compiti sostanzialmente riattribuiti dalla Direttiva alla nuova Funzione Attuariale - né quella dell'attuario revisore, la cui funzione passa alla società di revisione.

Allineamento CAP-TUB. Vorrei ora tornare su quanto sia importante assicurare coerenza e concordanza complessive, ogni volta che sia possibile, fra Codice delle Assicurazioni e Testo Unico Bancario. Va continuata e rafforzata l'opera di integrazione della vigilanza bancaria e assicurativa voluta dal legislatore con la riforma che portò nel 2012 alla creazione dell'IVASS e alla sua riconduzione, almeno sotto il profilo della *governance*, alla Banca d'Italia.

In una finanza in cui i diversi attori, in particolare assicurazioni e banche, moltiplicano interazioni e integrazioni, si affacciano rischi di arbitraggio regolamentare da fronteggiare proprio lavorando sulla coerenza tra le rispettive normative.

Si pensi ai conglomerati finanziari che includono sia assicurazioni sia banche. La vigilanza su un conglomerato viene esercitata già oggi dalle Autorità di entrambi i settori in modo coordinato. Le Autorità coinvolte devono potersi basare nella loro azione su norme che trattino uniformemente le medesime violazioni o criticità, altrimenti si incentivano comportamenti distorsivi nel conglomerato vigilato, a favore o a sfavore della componente bancaria o assicurativa a seconda della convenienza regolamentare. A sua volta il conglomerato subisce costi maggiorati, impliciti ed espliciti, dal soggiacere a norme eterogenee.

Per migliorare la coerenza fra CAP e TUB è opportuno a nostro avviso introdurre nel testo del decreto legislativo alcuni affinamenti. Essi sono riportati in Allegato, non mi ci soffermo per brevità.

Il funzionamento dell'IVASS

Da ultimo, vorrei notare come la Direttiva stabilisca con molta enfasi, all'art. 27, quanto segue: “Gli Stati membri garantiscono che le Autorità di vigilanza dispongano dei mezzi necessari e posseggano relative conoscenze, capacità e mandato per raggiungere l’obiettivo principale della vigilanza, ovvero la tutela dei contraenti e dei beneficiari”.

Il decreto legislativo non prevede nulla per dare concreta attuazione al principio stabilito nell'art. 27. Questa nuova norma europea appare tuttavia contraddetta dall'ordinamento italiano vigente.

La legge istitutiva dell'IVASS del 2012 volle fissare dei paletti nel passaggio dal vecchio ISVAP al nuovo Istituto che ne ereditava funzioni e

risorse, in modo da evitare possibili derive di costo. Quindi stabili che, al momento del passaggio, la pianta organica fosse “congelata” alla dimensione di quel momento, che la retribuzione non implicasse maggiori oneri di bilancio, che fosse definito dai nuovi Organi dell’Istituto un riassetto organizzativo tale da consentire risparmi rispetto al costo totale del vecchio ISVAP. Preciso subito che le spese di funzionamento dell’Istituto non pesavano e non pesano sul bilancio pubblico, in quanto sono finanziate con contribuzioni dei soggetti vigilati. Quindi le previsioni della legge istitutiva non erano volte a conseguire risparmi di denaro pubblico, ma ad affermare principi generali di efficienza.

Quei paletti erano opportuni nel momento in cui furono fissati. L’IVASS si trova però ora, a tre anni di distanza dalla promulgazione della legge istitutiva, a fronteggiare un mondo nuovo, quello forgiato da *Solvency II*. Come abbiamo visto in precedenza, si tratta di un mondo molto più complesso del precedente: la vigilanza deve esercitarsi non più su un mero controllo di osservanza di regole formali, ma sulle valutazioni tecniche che le stesse compagnie daranno dei propri rischi; valutazioni sofisticate, che vanno comprese in ogni piega nascosta, pena la perdita di controllo dell’oggetto stesso della nuova vigilanza, che sono gli specifici profili di rischio di ciascuna impresa. È questa la *ratio* del ricordato art. 27 della Direttiva, che altrimenti potrebbe suonare ovvio, ridondante. Il legislatore europeo è consapevole della sfida quantitativa e qualitativa posta, oltre che alle compagnie, agli stessi vigilanti; si preoccupa pertanto di consentire un adeguamento delle loro risorse.

L’IVASS ha assoluto bisogno di adeguare le sue, di risorse. Dico subito che non abbiamo intenzione di fare assunzioni a pioggia, ma di immettere nella compagine alcune, limitate, risorse nuove, nuove soprattutto nelle “conoscenze e capacità”: analisti finanziari, ingegneri finanziari.

Riteniamo pertanto opportuno, direi indispensabile, allentare i vincoli di legge alla gestione dell'IVASS. Nel recepire la Direttiva andrebbero quindi aggiunte norme che diano attuazione all'art. 27; sono anch'esse riportate in Allegato. Andrà ribadito, siamo i primi a suggerirlo, come si debbano rispettare strettamente i principi di economicità della gestione, di efficienza, di razionalità e che mai alcun onere debba andare a carico del bilancio dello Stato. Spetterà alla Corte dei Conti, a cui è già oggi affidato il compito di verificare tutto questo, impedire e sanzionare scostamenti da quei principi.

Conclusioni

L'IVASS condivide e apprezza l'impianto generale dello schema di decreto legislativo. Personalmente auspico che alle osservazioni e proposte qui formulate, volte a conseguire quelli che a nostro giudizio sono miglioramenti del testo nell'interesse generale, sia dedicata attenzione da parte di questa Commissione.

Anche a noi preme favorire, grazie al mutamento di regime legislativo e regolamentare che sta per compiersi, un sistema assicurativo più solido ed efficiente e una vigilanza più incisiva e "intelligente", a beneficio ultimo di tutti coloro che si avvalgono dei servizi di questa importantissima industria.

Allegato all'audizione dell'IVASS (Istituto per Vigilanza sulle Assicurazioni)

Suggerimenti di testi

1) Allineamento normativa assicurativa e normativa bancaria CAP TUB

Art. 1, comma 90

a-bis) al comma 5 dell'articolo 68 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 le parole "ivi compreso il possesso dei requisiti previsti" sono soppresse e le parole "il possesso dei requisiti di cui all'articolo 76" sono sostituite dalle seguenti: "l'idoneità ai sensi dell'articolo 76"

Art. 1, comma 94

L'articolo 76, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è sostituito dal seguente

"Art. 76

Requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali e dei soggetti che svolgono funzioni fondamentali

1. I soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo e coloro che svolgono funzioni fondamentali presso le imprese di assicurazione o di riassicurazione devono essere idonei allo svolgimento dell'incarico.

1-bis. Ai fini del comma 1, i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo devono possedere requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza, soddisfare criteri di competenza e correttezza, dedicare il tempo necessario all'efficace espletamento dell'incarico in modo da garantire la sana e prudente gestione dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione.

1-ter. Ai fini del comma 1-bis, il MISE (l'IVASS, se nel TUB il potere fosse attribuito alla Banca d'Italia), con regolamento, emana disposizioni attuative del presente articolo, individuando, tra l'altro:

- a) i requisiti di onorabilità omogenei per tutti i soggetti;***
- b) i requisiti di professionalità ed indipendenza graduati secondo i principi di proporzionalità;***
- c) i criteri di competenza coerenti con la carica da ricoprire e con le caratteristiche dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione, e di adeguata composizione dell'organo;***
- d) i criteri di correttezza, con riguardo, tra l'altro, alle relazioni d'affari dell'organo, alle condotte tenute nei confronti dell'IVASS e alle sanzioni o misure correttive irrogate, a provvedimenti restrittivi inerenti ad attività professionali svolte, nonché ad ogni altro elemento suscettibile di incidere sulla correttezza dei soggetti di cui al comma 1;***
- e) i limiti al cumulo di incarichi per gli esponenti delle imprese di assicurazione o di riassicurazione, graduati secondo principi di proporzionalità;***
- f) le cause che comportano la sospensione temporanea della carica e la sua durata.***

1-quater. Gli organi di amministrazione e controllo delle imprese di assicurazione o di riassicurazione valutano l'idoneità degli esponenti e l'adeguatezza complessiva dell'organo cui questi appartengono, documentando il processo di analisi e motivando opportunamente l'esito della valutazione. In caso di specifiche e limitate carenze riferite ai criteri previsti ai

sensi del comma 1-ter, lettera c, i medesimi organi possono adottare misure necessarie a colmarle.

1-quinquies. Il MISE (l'IVASS, se nel TUB il potere fosse attribuito alla Banca d'Italia) può determinare, con regolamento, i requisiti e criteri di idoneità che si applicano a coloro che svolgono funzioni fondamentali nelle imprese di assicurazione o di riassicurazione, tenendo conto del principio di proporzionalità.

1-sexies. Gli organi di cui al comma 1-quater valutano l'idoneità dei soggetti titolari di funzioni fondamentali nelle imprese di assicurazione o di riassicurazione, in conformità a quanto previsto dal medesimo comma».

2. Il difetto di idoneità, iniziale o sopravvenuto, o la violazione al cumulo di incarichi determina la decadenza dall'ufficio. Essa è dichiarata dal consiglio di amministrazione o dal consiglio di sorveglianza o dal consiglio di gestione entro trenta giorni dalla nomina o dalla conoscenza del difetto o della violazione sopravvenuti.

2-bis. L'impresa di assicurazione o di riassicurazione ha l'obbligo di dimostrare all'IVASS che i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione, di controllo nonché i soggetti titolari di funzioni fondamentali siano idonei allo svolgimento dell'incarico.

2-ter. L'IVASS, secondo modalità e tempi stabiliti con regolamento, anche al fine di ridurre al minimo gli oneri gravanti sulle imprese, valuta l'idoneità e il rispetto al cumulo degli incarichi degli soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione, di controllo e l'idoneità dei titolari delle funzioni fondamentali, anche sulla base dell'analisi compiuta e delle eventuali misure adottate ai sensi del comma 1-quater ed 1-sexies. In caso di difetto o violazione pronuncia la decadenza dalla carica."

Art. 1, comma 95

L'articolo 77 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 è sostituito dal seguente:

"Art. 77 Partecipanti al capitale

1. I titolari delle partecipazioni indicate all'articolo 68 devono possedere requisiti di onorabilità e soddisfare criteri di competenza e correttezza in modo da garantire la sana e prudente gestione dell'impresa di assicurazione o dell'impresa di riassicurazione.

2. Il MISE (l'IVASS, se nel TUB il potere fosse attribuito alla Banca d'Italia) emana, con regolamento, disposizioni attuative del presente articolo individuando, tra l'altro:

a) i requisiti di onorabilità;

b) i criteri di competenza, graduati in relazione all'influenza sulla gestione dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione che il titolare della partecipazione può esercitare

c) i criteri di correttezza, con riguardo, tra l'altro, alle relazioni d'affari del titolare della partecipazione, alle condotte tenute nei confronti delle autorità di vigilanza e alle sanzioni o misure correttive da queste irrogate, a provvedimenti restrittivi inerenti ad attività professionali svolte, nonché a ogni altro elemento suscettibile di incidere sulla correttezza del titolare della partecipazione;

3. Qualora non siano soddisfatti i requisiti e i criteri non possono essere esercitati i diritti di voto e gli altri diritti, che consentono di influire sulla società, inerenti alle partecipazioni eccedenti le soglie di cui all'articolo 68. In caso di inosservanza, le partecipazioni eccedenti devono essere alienate entro i termini stabiliti dall'IVASS."

Art. 1, comma 115

All'articolo 188, comma 4, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, sono apportate le seguenti modificazioni:

(invariate le lettere da a) a d));

e) disporre, qualora la loro permanenza in carica, sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione, la rimozione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione, di controllo e i titolari di funzioni fondamentali; la rimozione non è disposta ove l'impresa abbia dichiarato la decadenza ai sensi dell'articolo 76, comma 2, primo periodo, salvo che sussista urgenza di provvedere...».

Inoltre, sempre per esigenze legate all'adozione di disposizioni identiche sia nel CAP che nel TUB, si ritiene opportuno proporre i seguenti allineamenti

Art. 1, comma 119

L'articolo 191 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è sostituito dal seguente:

ART. 191

(Potere regolamentare)

1.bis. Le disposizioni emanate ai sensi del presente articolo possono prevedere che determinate operazioni siano sottoposte ad autorizzazione dell'IVASS.

(invariato il comma 1 e gli altri commi)

Art. 1, comma 151

Art. 214

(Vigilanza ispettiva)

1. Ai fini della verifica dei dati e delle informazioni alla vigilanza sul gruppo di cui al presente Titolo l'IVASS può effettuare ispezioni direttamente o tramite soggetti incaricati, presso le società del gruppo e presso i soggetti che svolgono funzioni parzialmente comprese nel ciclo operativo delle società di cui all'articolo 210-ter, comma 2.

(invariato il resto dell'articolo 214)

ART. 214-bis

(Potere di indirizzo)

1. L'IVASS, al fine di assicurare una sana e prudente gestione del gruppo ed evitare ostacoli all'esercizio dei poteri di vigilanza, può impartire all'ultima società controllante di cui all'articolo 210, comma 2, con regolamento o con provvedimenti di carattere particolare, disposizioni concernenti le società di cui all'articolo 210-ter, comma 2, individualmente o complessivamente considerate, aventi ad oggetto il rispetto delle disposizioni relative al sistema di governo societario, all'adeguatezza patrimoniale, al contenimento del rischio nelle sue configurazioni, alle partecipazioni detenibili, all'informativa da rendere al pubblico sulle materie di cui al presente comma, nonché esercitare nei confronti della stessa i poteri di cui all'articolo 188.

(invariato il resto dell'articolo 214-bis)

Art. 1, comma 186¹

¹ Modifica conseguente alla riformulazione dell'art. 77

All'articolo 311, comma 3, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, le parole “ e 77, commi 1 e 3” sono sostituite dalle seguenti: “e 77”.

Art. 1, comma 187 bis (di nuova introduzione)

Dopo l'articolo 312 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è inserito il seguente:
“**Art. 312 bis** (Sanzioni per violazioni di disposizioni dell'Unione Europea direttamente applicabili). 1. Le sanzioni previste dal presente Capo si applicano, nella misura e con le modalità stabilite nel presente Capo, anche in caso di inosservanza del Regolamento UE n. 2015/35, delle norme tecniche di regolamentazione e di attuazione emanate dalla Commissione europea ai sensi degli articoli 10 e 15 del Regolamento UE n. 1094/2010, ovvero in caso di inosservanza degli atti dell'AEAP direttamente applicabili ai soggetti vigilati adottati ai sensi di quest'ultimo Regolamento”

2) IVASS – Limiti bilancio e modifiche pianta organica

Art. 1, comma 4 d.lgs

Art. 5, comma 5-bis (di nuova introduzione) CAP.

Al fine di garantire l'efficace assolvimento dei compiti e delle funzioni istituzionali dell'IVASS:

- a) la pianta organica e le correlate assunzioni di personale sono determinate dal Consiglio dell'IVASS;
- b) il trattamento, economico e previdenziale del personale e l'assetto organizzativo – come definiti ai sensi dell'articolo 13, commi 33 e 34, del decreto -legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 – possono essere successivamente modificati dal Consiglio dell'IVASS nel rispetto dei principi di economicità della gestione, di incentivo all'efficienza della struttura organizzativa e dei processi produttivi e di razionalizzazione dei processi di lavoro;
- c) le misure organizzative di cui alle lettere a) e b) sono assunte senza determinare oneri a carico del bilancio dello Stato.

5-ter L'IVASS, nell'ambito della propria autonomia, garantisce comunque il rispetto dei principi di contenimento dei costi di cui al Capo I del Titolo I del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.