

REGOLAMENTO N. 3 DEL 5 NOVEMBRE 2013 SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ARTICOLO 23 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2005, N. 262, IN MATERIA DI PROCEDIMENTI PER L'ADOZIONE DI ATTI REGOLAMENTARI E GENERALI DELL'IVASS.

Esiti della pubblica consultazione

Roma, 5 novembre 2013

Si è conclusa la procedura di pubblica consultazione relativa allo schema di Regolamento attuativo dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'Istituto.

Nel termine indicato all'IVASS sono pervenute osservazioni e proposte da parte di n. 3 soggetti:

- [Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici \(di seguito ANIA\)](#)
- [Associazione Italiana Brokers di Assicurazioni e Riassicurazioni \(di seguito AIBA\)](#)
- [Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione \(di seguito SNA\).](#)

I commenti ricevuti, visionabili cliccando sul nome di ciascun soggetto, sono altresì riportati nel prospetto allegato, dove, per ciascun articolo commentato, sono indicate le conseguenti determinazioni dell'IVASS.

Il prospetto allegato è parte integrante del presente documento.

Contestualmente viene pubblicato il testo del Regolamento IVASS n. 3 del 5 novembre 2013 integrato con le modifiche conseguenti alle osservazioni formulate, laddove condivise.

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Le osservazioni generali pervenute da parte dell'ANIA, AIBA e SNA hanno evidenziato come gli obblighi introdotti in capo all'IVASS risultano coerenti con il consolidato quadro normativo richiamato dallo stesso regolamento ed in particolare con quanto previsto dall'art. 23 della legge 262/2005 e allo stesso tempo individuano le caratteristiche necessarie per una corretta attività di regolazione, nel rispetto del principio della trasparenza e della considerazione degli elementi forniti dai soggetti vigilati. A tale ultimo riguardo viene infatti auspicato che le disposizioni di indirizzo dell'Istituto vengano poste, quanto più possibile, in pubblica consultazione al fine di garantire una fattiva partecipazione dei soggetti vigilati al processo decisionale, agevolando anche i destinatari dell'atto normativo ad una corretta comprensione e ad un più tempestivo processo di adeguamento alle nuove disposizioni emanate.

La natura delle osservazioni non richiede chiarimenti.
--

OSSERVAZIONI SUI SINGOLI ARTICOLI

Per la rappresentazione dei contributi pervenuti da ANIA, AIBA e SNA sui singoli articoli del regolamento e le relative determinazioni dell'IVASS, si rimanda al prospetto allegato, parte integrante del presente documento.

Documento di consultazione n. 8/2013 – Esiti della pubblica consultazione – risoluzioni sui singoli articoli commentati

Regolamento sull' *“Attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l’adozione di atti regolamentari e generali dell’IVASS”*

Legenda

Nella riga “Commentatore” sono indicate le denominazioni abbreviate dei singoli commentatori.

Nella riga “Considerazioni generali” i singoli commentatori hanno inserito i commenti di carattere generale.

Nella prima colonna, dopo le “considerazioni generali” è indicato l’articolo e il comma a cui si riferisce l’osservazione e la proposta di modifica.

Nelle colonne successive, per ogni articoli e comma sono indicati i contributi e le proposte di modifiche di ogni commentatore.

Nella colonna finale viene indicata la risoluzione dell’IVASS per ogni commento/proposta pervenuta.

Non ci sono stati contributi che hanno richiesto la forma anonima.

Commentatore	ANIA	AIBA	SNA	RISOLUZIONI IVASS
Considerazioni generali	L’IVASS, muovendo da quanto previsto dall’art. 23 della legge 262/2005 (c.d. legge per la Tutela del risparmio), individua le caratteristiche necessarie di una corretta attività di regolazione tra cui, in particolare, una serie di oneri generali in materia di trasparenza che la stessa Autorità deve soddisfare nel determinare le proprie scelte normative: motivare adeguatamente, illustrare le caratteristiche delle scelte effettuate attraverso un’apposita relazione evidenziando le conseguenze per le imprese sul piano operativo, operare nel rispetto del principio di	AIBA apprezza l’intento dell’Istituto di dare concreta attuazione ai precetti fissati a suo tempo dal legislatore in materia di esercizio dei poteri regolamentari da parte delle Autorità di vigilanza, riproponendo lo schema di Regolamento per l’adozione degli atti regolamentari e generali dell’IVASS, già pubblicato nel 2008. L’obiettivo di fondare le basi della produzione regolamentare dell’Istituto su principi di trasparenza, proporzionalità e	Si premette che gli obiettivi di SNA, in generale, ed in particolare rispetto a tale provvedimento, sono quelli di garantire, attraverso le sue osservazioni, il "minor sacrificio" per la categoria degli intermediari e la massima partecipazione della categoria nel fornire supporto all’attività regolamentare dell’IVASS.	Le osservazioni non richiedono interventi.



		<p>proporzionalità, consultare i destinatari. Tali obblighi risultano coerenti con il consolidato quadro normativo esistente richiamato dall'Ivass. Si sottolinea, inoltre, l'importanza dell'onere di motivare le scelte di indirizzo, al fine di dare adeguata informativa rispetto al quadro di riferimento nell'ambito del quale maturano e vengono assunte le predette scelte di vigilanza da parte dell'Autorità. Ancor di più si auspica che, al pari di quanto previsto da Banca d'Italia, i provvedimenti di indirizzo vengano posti in pubblica consultazione: ciò garantirebbe una fattiva partecipazione dei soggetti vigilati al processo decisionale, agevolando le imprese nell'avvio quanto più tempestivo del conseguente procedimento di adeguamento alle nuove disposizioni introdotte.</p>	<p>coinvolgimento degli operatori assicurativi è certamente condivisibile dalla scrivente Associazione e quanto mai necessario se si vuole rendere coerente il programma normativo alle esigenze del mercato.</p>		
Articolo	Comma	Contributi e proposte ANIA	Contributi e proposte AIBA	Contributi e proposte SNA	RISOLUZIONI IVASS
2	2, lett. c)		<p>La disposizione così formulata rimette alla discrezionalità dell'IVASS l'applicazione della procedura di consultazione anche laddove gli atti interpretativi o applicativi delle norme regolamentari</p>		<p>Proposta non accolta. E' interesse dell'Istituto confrontarsi con il mercato e pertanto ricorrere alla procedura di consultazione, per valutare</p>



			<p>determinino un impatto sull'attività o l'organizzazione dei soggetti vigilati. L'esperienza delle Faq dimostra che le risposte interpretative o applicative, talvolta, hanno introdotto vere e proprie "nuove" disposizioni aventi per ciò stesso impatto sull'attività o l'organizzazione dei soggetti vigilati. Si ritiene necessaria una modifica del testo nel senso che l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 sia obbligatoria. Si propone pertanto la seguente formulazione <<omissis... si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7>>, cio' anche ai fini della certezza dei principi regolamentari cogenti.</p>		<p>i concreti effetti degli atti prodotti dall'IVASS in particolare per garantirne l'efficacia degli stessi. La facoltà consente all'Istituto di evitare appesantimenti procedurali nell'emanazione di atti con finalità interpretativa o applicativa, come sono ad esempio le stesse FAQ.</p> <p>Qualora l'Istituto ritenga che tali atti determinino impatti rilevanti applicherà le procedure di consultazione di cui agli articoli 6 e 7.</p> <p>Per chiarire i concetti espressi, il testo è stato riformulato.</p>
2	3	<p>A giudizio della scrivente Associazione l'analisi che dovrebbe essere condotta dall'Istituto di vigilanza non dovrebbe essere omessa in alcun caso. L'Autorità, infatti, dovrebbe sempre indicare il quadro generale di riferimento nel quale maturano le proprie scelte. Diversamente non sarebbe mai possibile dare seguito alla disposizione introdotta con la citata legge n. 262/2005 che intende fornire ai destinatari la piena conoscenza</p>		<p>Questa disposizione prevede casi in cui l'analisi di impatto può essere omessa, ma a nostro avviso è opinabile la sua base giuridica, in quanto l'art. 23 della Legge 262/2005 (Disposizioni Generali sui procedimenti di competenza delle Autorità – Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali) sul quale si incardina il presente Documento di consultazione non prevede alcun caso di</p>	<p>Proposte parzialmente accolte.</p> <p>Si ritiene condivisibile, nel rispetto del principio di trasparenza e proporzionalità, indicare le ragioni giustificative sia nel caso di disposta esclusione, sia nei casi di omissione dell'AIR o deroga all'applicazione del procedimento per la</p>



	<p>dell'iter formativo della volontà dell'Istituto anche nel caso in cui sussistano le ragioni d'urgenza individuate a monte dalla stessa Autorità. E' solo attraverso un'adeguata rappresentazione dei presupposti sui quali interviene l'Autorità che i destinatari possono apprezzare l'applicazione dei principi della c.d. "<i>better regulation</i>".</p> <p>Conseguentemente con quanto sopra rilevato, potrebbe apparire eccessivo che la consultazione pubblica venga del tutto omessa in caso di necessità ed urgenza. In ogni caso, per ovviare alle impellenze regolamentari si potrebbero immaginare procedure più tempestive e/o circoscritte. Sarebbe quanto meno opportuno che, nella motivazione allegata al provvedimento, venisse dato risalto alla motivazione circa l'effettiva sussistenza delle ragioni di necessità e/o di urgenza che giustificano l'omissione della consultazione. Si osserva inoltre che la lettera b) del comma 3 consente all'IVASS di omettere l'analisi di impatto qualora l'atto regolatorio "<i>non comporti apprezzabili costi addizionali per i destinatari della norma</i>".</p> <p>La previsione riconosce all'Istituto di vigilanza una discrezionalità assoluta, a fronte di valutazioni dal carattere propriamente tecnico. Sarebbe auspicabile che Ivass, così come</p>		<p>esclusione dal rispetto dei principi ivi previsti, ma solo la possibilità che vengano specificati i motivi di necessità ed urgenza, o le ragioni di riservatezza, che ne consentano la deroga. Nessuna delle ipotesi indicate da questo art. 2 comma 3, tuttavia, attiene a situazioni di necessità o urgenza: non "l'attuazione di normativa nazionale o europea con ristretti margini di discrezionalità", né i "costi addizionali non apprezzabili per i destinatari della norma", la cui sussistenza o meno è appunto l'oggetto dell'analisi di impatto che intenderebbe evitare.</p>	<p>regolamentazione. Per le ragioni di cui sopra, il testo è stato aggiornato.</p> <p>Relativamente alla richiesta di definire dei parametri di ordine generale per valutare il costo a carico delle imprese, si ritiene più condivisibile indicare i criteri alla base delle valutazioni sui costi, che verranno definiti, in futuro, da parte dell'IVASS. Appare invece poco opportuno individuare a priori dei parametri oggettivi in presenza di potenziali atti normativi di portata variabile.</p>
--	--	--	--	--



		Banca d'Italia, redigesse un provvedimento (da sottoporre a pubblica consultazione) contenente quanto meno i parametri di ordine generale da utilizzare per valutare il costo a carico delle imprese dei futuri interventi normativi, fissando in tal modo la soglia di apprezzabilità ai sensi della citata lett. B).			
2	4		<p>L'articolo dispone la possibilità di derogare alle disposizioni del titolo II, <<anche prevedendo procedure e termini per l'espletamento del procedimento diversi da quelli stabiliti nel medesimo Titolo>>. E' opinione di AIBA che le comprovate ragioni di urgenza e necessità indicate nell'articolo in esame possano giustificare una riduzione dei termini previsti dal titolo II, peraltro, già consentita nell'art. 6, comma 5° della bozza, ma non l'inserimento di nuove procedure il cui contenuto sarebbe arbitrariamente determinato dall'Autorità. Si propone pertanto di eliminare il comma 4, introducendo il principio di necessità e urgenza nell'ambito dei criteri di riduzione dei termini di cui al successivo art. 6 comma 5.</p>	<p>Elisione delle parole "anche" e "procedure". Questo comma affronta più specificamente il tema alle deroghe ai principi previsti dall'Art. 23 di cui al precedente punto. A nostro avviso tali deroghe dovrebbero riguardare solamente la tempistica, e non le procedure di esercizio dell'azione regolamentare: di qui la richiesta di elidere le due parole citate;</p> <p>Elisione delle parole "ordinato svolgimento dell'attività assicurativa, trasparenza ed integrità del mercato". Riteniamo che queste due circostanze siano eccessivamente ampie e generiche per giustificare una deroga a principi generali;</p>	<p>Proposta non accolta.</p> <p>La possibilità di deroga per i casi di necessità e urgenza e riservatezza (identificati nel medesimo comma), consentono all'IVASS di valutare le fasi del processo regolamentare da applicare – declinato nel titolo II – che meglio conseguono le finalità dell'atto.</p> <p>E' sicuramente interesse dell'IVASS adottare procedure che rendano l'atto normativo quanto più efficace, ma devono essere comunque preservati, a tutela dell'efficacia stessa, gli interessi di cui al comma citato.</p> <p>Per il fine di cui sopra, non si condivide pertanto l'opportunità di elidere i termini "anche" e "Procedure".</p>



3	1			<p>Elisione del periodo “che potrebbero essere”.</p> <p>Gli interventi regolatori previsti nell'atto di programmazione annuale dovrebbero, proprio perché “programmati”, essere esclusi dalle situazioni di urgenza e necessità che possono giustificare una deroga ai principi e in particolare all'Analisi di Impatto Regolamentare, pertanto non è coerente usare il condizionale, dal momento che tutti gli atti inseriti nel piano di programmazione dovrebbero essere soggetti all'AIR;</p>	<p>Proposta parzialmente accolta.</p> <p>L'indicazione dell'attività di AIR per un determinato atto si basa su di una prima valutazione fondata su ciò che determina la necessità dell'atto anche tenuto conto dei casi di esclusione, omissione, (o eventuale deroga) di cui all'articolo 2. Non è esclusa la possibilità che a seguito della pubblica consultazione o di incontri informali con l'industria, venga realizzata a posteriori la necessità o meno di un AIR (completo o parziale), nell'interesse sia dell'Istituto che delle parti.</p> <p>Per maggiore chiarezza, è stato riformulato il testo della lettera c).</p>
3	2, lett. e)		<p>Il riferimento all'industria assicurativa ingenera potenziali equivoci sulla estensione alla categoria degli intermediari assicurativi. Andrebbe chiarito che le proposte ai fini della programmazione dell'attività possano giungere anche dagli intermediari stessi. Si propone inoltre di integrare la lettera e)</p>	<p>Elisione della parola “nonché” ed inserimento, nella lettera e), del cpv “gli altri operatori del settore”.</p> <p>La previsione degli “altri operatori”, quali possono essere gli intermediari, tra i soggetti delle cui proposte Ivass tiene conto ai fini della programmazione di cui al</p>	<p>Proposta non accolta.</p> <p>Si ritiene che nell'accezione “industria assicurativa” vengano ricompresi tutti coloro che rientrano nel processo assicurativo, ivi compresa la distribuzione nonché le relative associazioni</p>



			includendo anche le associazioni rappresentative degli intermediari.	comma 1 pare coerente con gli impegni di partecipazione attiva che Ivass stessa esplicita nella relazione di presentazione al presente documento.	rappresentative di interessi e posizioni di operatori della filiera assicurativa. Il concetto viene altresì ripreso anche nell'art. 6 comma 1, lett. a).
3	3	Si osserva come il programma delle attività è reso pubblico solamente mediante pubblicazione sul sito istituzionale. Si auspica che l'lvass voglia accordare al mercato vigilato un maggiore coinvolgimento, al pari del comparto bancario, ponendo il programma stesso in preventiva pubblica consultazione. Si propone, a tal fine, di sostituire l'attuale formulazione del comma 3 con la seguente: "Il programma, sottoposto per pubblica consultazione nelle forme di cui all'art. 6, è pubblicato sul sito internet dell'Ivass entro il termine indicato dal comma 1. Esso è modificato o integrato qualora intervengano in corso d'anno nuove esigenze di programmazione".		Previsione che il programma delle attività venga definito con le modalità di cui agli artt. 6 e 7 del Regolamento. Riteniamo opportuno che il programma di attività annuale previsto dall'art.3 sia sottoposto a pubblica consultazione. Tale soluzione, ipotizzata nella relazione di presentazione, ma scartata, pare tuttavia più coerente e rispettosa degli obiettivi di trasparenza e partecipazione perseguiti dalla norma; si ritiene altresì che la pubblica consultazione possa favorire la sintesi degli interessi e delle valutazioni di priorità tra i vari operatori del settore, che disporrebbero di uno schema regolamentare "ufficiale" per un confronto preventivo su quanto li impegnerà nell'anno successivo.	Proposta accolta. Per accordare al mercato vigilato una fattiva partecipazione all'attività regolamentare dell'Istituto entro termini definiti, il testo del comma 3 è stato modificato, inserendo la previsione della pubblica consultazione del programma delle attività di regolazione.
3	4			Previsione della possibilità di	Proposta non accolta.

				<p>modifica o integrazione del programma anche su istanza dell'industria e della distribuzione assicurativa. Tale implementazione si inserisce sempre nel solco di quanto sopra osservato relativamente agli impegni di partecipazione attiva e riconosce l'autonomo ruolo svolto dalla distribuzione.</p>	<p>L'osservazione non trova riscontro nel testo del regolamento.</p> <p>Sulla base del principio indicato nella risoluzione relativa all'art. 3, co.2, lett. e), le richieste da parte dell' "industria assicurativa" vengono sempre tenute in considerazioni sia per la definizione del programma regolamentare sia per eventuali sue variazioni.</p>
4	2		<p>E' condivisibile la facoltà di adottare le scelte di regolazione facendo riferimento al contesto internazionale e comunitario, ma risulta generico il richiamo "agli orientamenti emersi ed ai lavori condotti" che dovrebbe essere sostituito da "principi, regole e buone pratiche elaborati a livello internazionale, comunitario e nazionale."</p>		<p>Proposta non accolta.</p> <p>Il suggerimento proposto non modifica il senso di quanto già indicato. L'espressione utilizzata nel regolamento appare coerente con la terminologia accolta già in contesti internazionali.</p>
5	1		<p>Riteniamo più corretto sostituire il termine "operatori" con "intermediari".</p>	<p>inserimento "lettera d) conformandosi alle disposizioni di cui all'art. 14, commi 1 e 5 L. 246/2005 e del DPCM 170/2008". Pare opportuno richiamare, tra i criteri con i quali Ivass dovrà effettuare l'AIR-analisi di impatto, quelli già previsti dalla legge specifica in</p>	<p>La proposta AIBA è parzialmente accolta.</p> <p>Si ritiene di riformulare il testo, inserendo il termine "intermediari" ma non di eliminare quello di "operatori" che potrebbe ricomprendere soggetti,</p>

				<p>materia e dalla sua disciplina attuativa: oltre a costituire normativa primaria, infatti, questa legge ha il pregio di prevedere rigorosi metodi e contenuti nella conduzione dell'analisi, elementi sicuramente condivisibili e coerenti con i principi richiamati da questo Istituto nella relazione di presentazione del presente documento.</p>	<p>anche futuri, potenzialmente destinatari della normativa dell'IVASS. Il testo è stato aggiornato.</p> <p>La proposta di SNA non richiede modifiche al testo. Il concetto si ritiene ricompreso nel testo del Regolamento all'articolo 5, in particolare sugli aspetti su cui l'IVASS ha il potere regolamentare.</p>
6	1		<p>Formulazione non chiara. Le procedure di consultazione richiamate al primo comma risultano generiche poiché non è chiarito se si debba fare riferimento esclusivamente a quanto indicato nei successivi commi 2, 3 e 4, ovvero se ne possano essere previste delle ulteriori. Considerato il rilievo che assumono le consultazione quali strumento di acquisizione delle informazioni utili per individuare una forma regolamentare adeguata, si suggerisce un'elencazione chiusa, modificando l'articolo in esame con la seguente formulazione: "l'IVASS mette in atto le procedure di consultazione di seguito</p>		<p>Proposta non accolta.</p> <p>La struttura dell'articolo indica, nei diversi commi, rispettivamente la finalità della pubblica consultazione, i criteri, il processo e le possibilità consentite nella fase di pubblica consultazione.</p>



			indicate, ispirate..”		
6	3			<p>Inserimento del periodo “<i>Quando vi sia una richiesta motivata di ulteriore audizione da parte dei soggetti interessati, l'IVASS dispone in ogni caso l'audizione</i>”.</p> <p>Riteniamo, infatti, che qualora vi sia richiesta motivata di ulteriore audizione da parte dei soggetti interessati, essa debba essere comunque svolta da IVASS (attualmente tale convocazione da parte dell'IVASS è discrezionale). Ciò nell'interesse dello stesso Istituto, che potrebbe immediatamente recepire dalla categorie interessate le necessità ed esigenze più meritevoli di regolamentazione, anche in relazione alla calendarizzazione dei lavori di emanazione regolamentare.</p>	<p>Proposta non accolta.</p> <p>La formulazione adottata risulta sufficientemente generica per valutare l'opportunità di prevedere consultazioni ulteriori rispetto a quelle già eseguite con le parti interessate, potendo ricomprendere anche la fattispecie indicata ovvero una richiesta motivata da parte dei soggetti interessati.</p>
6	5	Si propone per l'invio di eventuali osservazioni di innalzare il termine minimo da 30 a 60 giorni, lasciando comunque invariata, a fronte di motivate esigenze, la possibilità per Ivass di stabilire una durata inferiore o superiore al periodo di consultazione.			<p>Proposta non accolta.</p> <p>Il termine proposto rischierebbe di allungare l'entrata in vigore nel nuovo atto e dei relativi effetti.</p> <p>I termini proposti sono in linea con la media delle esigenze temporali ravvisate nell'esperienza IVASS (già ISVAP) di</p>

					emanazione di nuova normativa.
9	1		Il riferimento " agli interessi degli investitori e dei risparmiatori" non è rispondente alle peculiarità del settore destinatario della regolamentazione. Si propone una diversa formulazione più adatta alla regolazione assicurativa citando, ad esempio, assicurati e aventi diritto alla prestazione assicurativa.		Proposta accolta. La terminologia suggerita appare più chiara. Il testo è stato aggiornato.