

REGOLAMENTO IVASS N. 54 DEL 29 NOVEMBRE 2022

REGOLAMENTO CONCERNENTE RECANTE LA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI PER L'ADOZIONE DI ATTI REGOLAMENTARI E GENERALI DELL'IVASS DI CUI ALL'ARTICOLO 23 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2005, N. 262.

Relazione

1. Il quadro normativo e i principi ispiratori del Regolamento

Il Regolamento dà attuazione alle previsioni di cui all'articolo 23 della Legge 28 dicembre 2005, n. 262¹ (di seguito, Legge sul risparmio), che ha introdotto un regime generale e omogeneo per i procedimenti normativi di competenza dell'IVASS e delle altre Autorità di vigilanza del settore finanziario, con l'obiettivo di garantire tutela e protezione uniforme ai risparmiatori. I principi declinati nelle norme primarie perseguono l'efficienza dell'attività di regolazione, nonché l'efficacia e la qualità delle soluzioni elaborate, introducendo strumenti che favoriscono la trasparenza delle opzioni regolamentari e la partecipazione degli *stakeholders* al processo di produzione normativa.

Il Regolamento, in linea con i suddetti principi, disciplina i profili procedurali cui l'IVASS deve conformarsi nella produzione degli atti di natura normativa e di contenuto generale di competenza.

L'IVASS aveva già dato attuazione alle previsioni di cui all'articolo 23 della Legge sul risparmio con il Regolamento n. 3 del 5 novembre 2013² che, per la prima volta, ha disciplinato i profili procedurali e applicativi per l'elaborazione delle scelte regolamentari dell'Istituto. In particolare, detto Regolamento, in coerenza con i contenuti della Legge sul risparmio, era informato ai principi di:

- (i) **proporzionalità**, da intendersi quale criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari;
- (ii) **trasparenza e partecipazione procedimentale**, che trovano esplicitazione nell'istituto della motivazione provvedimento e nella formalizzazione della procedura di consultazione dei soggetti interessati;
- (iii) **efficacia ed efficienza**, cui sono tese - a titolo esemplificativo - le previsioni disciplinanti la valutazione degli impatti delle scelte di regolamentazione sui relativi destinatari e sul sistema nel suo complesso, nonché il processo di revisione periodica al fine di adeguare le vigenti disposizioni all'evoluzione del mercato e degli interessi protetti.

L'esperienza applicativa maturata in seguito all'emanazione del Regolamento del 2013 ha evidenziato un complessivo miglioramento della qualità delle soluzioni regolamentari formulate, anche derivante dalla valorizzazione della dialettica e del confronto con i

¹ La Legge reca "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari".

² 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.

destinatari delle disposizioni che ha consentito l'elaborazione di opzioni normative più rispondenti alle esigenze del mercato e degli *stakeholders*.

Tali circostanze, unitamente all'evoluzione del quadro regolamentare e di vigilanza, caratterizzato da una sempre più complessa articolazione delle fonti, anche di derivazione europea, hanno imposto un ripensamento e, di conseguenza, una revisione delle disposizioni recate dal Regolamento n. 3/2013.

2. Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

Nel contesto attuale, la riforma dei processi regolamentari dell'Istituto deve tenere conto della crescente rilevanza delle fonti europee, che, oggi più che in passato, sono volte ad armonizzare i profili più complessi e specifici del sistema assicurativo, perseguendone la completezza, l'omogeneità e l'unitarietà. Infatti, in aggiunta a strumenti quali direttive, regolamenti, decisioni, raccomandazioni e pareri, nell'ordinamento assicurativo rilevano anche le norme tecniche di regolamentazione o di attuazione (*Regulatory Technical Standard* e *Implementing Technical Standard*), elaborate dall'EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) e adottate dalla Commissione europea con regolamento, nonché gli atti di c.d. *soft law* (*Guidelines* o GL), emanati dall'EIOPA, come misure di terzo livello finalizzate a supportare la convergenza dell'applicazione delle disposizioni normative. L'adeguamento a tali atti è connotato da ristretti margini di discrezionalità.

Inoltre, le crisi finanziarie verificatesi negli anni passati hanno condotto a un significativo ampliamento del perimetro della regolamentazione, attraendo profili precedentemente non disciplinati e contribuendo, in tal modo, ad accrescere la complessità del sistema.

Alla luce di quanto precede, sulla base di quanto disposto dall'articolo 9 del Regolamento IVASS n. 3/2013 e tenuto conto del principio di trasparenza e proporzionalità che sovrintende al processo regolamentare dell'Istituto, è stata effettuata la verifica dell'impatto della regolamentazione (di seguito, VIR) in materia di disciplina dei procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'IVASS. In particolare, è stata valutata: i) l'adeguatezza della normativa vigente in materia, come detto risalente al 2013, rispetto agli obiettivi della stessa e al mutato quadro normativo nazionale e internazionale; ii) la perdurante utilità del Regolamento n. 3/2013; iii) l'opportunità o la necessità di una sua revisione attraverso interventi di integrazione, modifica o abrogazione al fine di confermarne o migliorarne l'efficacia.

Le valutazioni hanno evidenziato la necessità di operare una semplificazione e razionalizzazione dei processi normativi di competenza dell'Istituto, al fine di garantire una maggiore qualità ed efficienza delle scelte regolamentari adottate, nonché raggiungere un più compiuto recepimento dei principi di *better regulation*.

Pertanto, anche per un più completo raggiungimento degli obiettivi, si è optato per l'abrogazione del Regolamento n. 3/2013 e per l'adozione di un nuovo Regolamento che disciplini in modo più efficiente ed efficace la materia.

3. Principali novità introdotte dal Regolamento

La nuova disciplina attuativa è in linea di sostanziale continuità con l'impostazione del Regolamento n. 3/2013; tuttavia, per una più compiuta coerenza con i principi di *better regulation* sopra esposti, il Regolamento:

- ✓ tiene conto del sempre maggiore rilievo delle Istituzioni europee nell'attività di produzione normativa assicurativa e della stretta interazione che ne deriva con le Autorità nazionali competenti. A tal fine, si è ampliata la facoltà dell'Istituto di derogare alle disposizioni procedurali, già in parte contenute nel Regolamento del 2013, per gli atti di regolazione che si limitino ad attuare o recepire il contenuto di atti emanati da altri organismi europei già sottoposti alle procedure di consultazione o analisi di impatto della regolamentazione (di seguito, AIR) e per quelli di mero adeguamento ad atti normativi di altre Autorità, direttamente applicabili o vincolanti;
- ✓ valorizza i principi illustrati nella Legge sul risparmio, assicurando l'adeguata partecipazione procedimentale da parte degli *stakeholders*. In una prospettiva di favorire l'efficienza del procedimento di adozione degli atti di regolazione da parte dell'Autorità, non è stata replicata la disciplina sulla programmazione dell'attività normativa, strumento facoltativo e non vincolante;
- ✓ introduce la definizione di VIR, disciplinandone il collegamento con l'AIR e con l'attività di revisione normativa. In tale ottica si prevede che l'AIR tenga conto della VIR eventualmente realizzata e che gli atti da sottoporre a revisione siano determinanti anche in considerazione delle VIR condotte.

Il Regolamento tiene conto, come detto, anche dell'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento n. 3/2013, nonché della opportunità di un allineamento con gli omologhi procedimenti di produzione normativa disciplinati per il settore bancario³.

4. Struttura del Regolamento

Il Regolamento si compone di 15 articoli, suddivisi in 3 Titoli.

Si riporta di seguito una sintesi delle diverse disposizioni.

TITOLO I - Disposizioni generali - contiene previsioni relative alle fonti normative (**art. 1**), alle definizioni (**art. 2**) e all'ambito di applicazione (**art. 3**).

Nell'articolo 2, si definiscono in particolare gli "atti di regolazione" inclusi nel perimetro applicativo dello schema di Regolamento, intendendosi per tali gli atti aventi natura regolamentare o di contenuto generale di competenza dell'IVASS. Di norma, le lettere al mercato non rientrano nel perimetro degli atti di regolazione e quindi nell'ambito di applicazione del Regolamento, sempreché non presentino un contenuto riconducibile a

³Provvedimento Banca d'Italia del 9 luglio 2019. Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

tali categorie di atti. La definizione in argomento è declinata anche “in negativo” attraverso l’espressa individuazione delle categorie di atti esclusi dall’ambito di applicazione della disciplina regolamentare (a titolo esemplificativo, atti di organizzazione interna, nonché pareri rilasciati ad altre Autorità e protocolli d’intesa).

Inoltre, nell’articolo 3 si individua, in generale, l’ambito applicativo del Regolamento, che disciplina le modalità con cui l’IVASS adotta gli atti di regolazione e svolge le consultazioni, l’AIR e la VIR.

TITOLO II – Procedimento per la regolamentazione - si disciplinano le modalità procedurali per l’adozione degli atti normativi e generali da parte dell’Istituto, definendone i principi generali (**art. 4**), le procedure di consultazione (**artt. 5 e 6**), l’AIR (**art. 7**), la disciplina degli esiti della consultazione e dell’adozione dell’atto (**art. 8**), la VIR e le modalità di revisione degli atti di regolazione (**art. 9**), i casi di deroga (**art. 10**), l’eventuale istituzione di *panel* consultivi (**art. 11**) e i protocolli d’intesa con altre Autorità (**art. 12**).

Con riguardo alla procedura di consultazione, in via generale, viene mantenuta la disciplina già contenuta nell’abrogato Regolamento n. 3/2013.

In particolare, è confermata la facoltà di procedere a consultazioni integrative (quali, a titolo esemplificativo, incontri con i rappresentanti delle parti interessate, anche su istanza delle parti medesime, interviste, formulazione di questionari, pubblicazione di documenti di discussione, finalizzate all’acquisizione di dati e informazioni utili al procedimento per la regolamentazione).

Al fine di garantire la congruità dei termini di conclusione delle procedure di consultazione, all’articolo 5, è stato previsto il termine di sessanta giorni dalla data di avvio della consultazione, salvo diversamente indicato da IVASS.

In merito alla gestione degli esiti della consultazione, nel citato articolo 8, si è precisato che l’Istituto non è tenuto a valutare i commenti che non siano pertinenti e rilevanti per la definizione del contenuto degli atti di regolazione o che siano tardivi. Per una migliore efficienza dell’azione amministrativa dell’Autorità, è previsto che il “resoconto della consultazione”, contenente la valutazione dei commenti pervenuti, possa essere redatto anche in forma sintetica, senza necessità di riscontro specifico per ciascun commento ricevuto e possa essere pubblicato contestualmente alla pubblicazione dell’intervento regolamentare o, successivamente, entro il termine di sessanta giorni.

Nell’articolo 9, è stata ulteriormente articolata, quale fase del processo di produzione normativa, la VIR, che può essere condotta sugli atti di regolazione, o loro parti, su cui è stata svolta l’AIR o da cui siano derivati impatti significativi sui destinatari, o sul sistema finanziario nel suo complesso, o per i quali è stata rilevata l’esistenza di criticità in sede di attuazione. La VIR è funzionale alla verifica dell’efficace perseguimento, da parte dell’atto di regolazione, degli obiettivi per i quali lo stesso è stato posto in essere ed in base ai suoi contenuti vengono definite le aree regolamentari da sottoporre a revisione. Stante la rafforzata interazione tra AIR e VIR, la conseguente AIR realizzata sull’atto da emendare tiene conto della VIR svolta.

Sempre nel rispetto del principio di trasparenza delle procedure consultive, l’Istituto pubblicherà i metodi e le procedure utilizzate per lo svolgimento dell’AIR e della VIR, che

sono elaborate ispirandosi ai migliori *standard* e prassi definiti a livello nazionale e internazionale.

In sostanziale continuità col Regolamento n. 3/2013, nell'articolo 10, sono delineate le circostanze di necessità e urgenza o riservatezza che, in conformità a quanto previsto dalla Legge sul risparmio, legittimano l'Istituto a derogare alle disposizioni contenute nel Regolamento.

Con riguardo agli atti di regolazione attuativi di disposizioni europee, si amplia invece il novero delle previsioni derogabili per le ragioni espresse *sub* paragrafo 2. Pertanto, è riconosciuta in capo all'IVASS la facoltà di non applicare, in tutto o in parte, le disposizioni in materia di AIR, consultazione, VIR e revisione periodica laddove il provvedimento sia attuativo o di recepimento di atti europei già oggetto di consultazione o AIR ovvero di mero adeguamento ad atti di altre Autorità direttamente applicabili o vincolanti. Tale previsione consente di evitare inefficienti duplicazioni procedurali in considerazione della circostanza che i procedimenti di produzione normativa a livello europeo già prevedono che l'elaborazione delle scelte normative avvenga all'esito di analisi e procedure consultive sia del mercato che delle autorità nazionali competenti.

Con riguardo alle ipotesi sopra descritte, resta in ogni caso salva la facoltà dell'Istituto di applicare l'ordinario procedimento laddove residuino spazi valutativi che rendano necessari il compimento di ulteriori analisi ovvero la realizzazione di forme di confronto con gli *stakeholders*.

Si conferma infine l'esclusione dell'obbligo di condurre l'AIR per gli atti che non comportano costi addizionali per i relativi destinatari, equiparando a tale fattispecie, l'ipotesi in cui l'atto non abbia impatti significativi sui destinatari o sul sistema e finanziario nel suo complesso.

L'IVASS, in continuità con la procedura prevista nell'abrogato Regolamento del 2013, è tenuto a motivare la sussistenza di una delle fattispecie di deroga sopra descritte.

Nell'articolo 11, è stata altresì mantenuta la possibilità per l'IVASS di istituire *panel* consultivi rappresentativi delle parti interessate e dei consumatori per la realizzazione degli obiettivi del Regolamento.

Per quanto concerne gli atti di regolazione che coinvolgono l'esercizio della potestà normativa di altre Autorità, nell'articolo 12, si precisa che il Regolamento si applica salvo diversamente stabilito nei pertinenti protocolli di intesa.

TITOLO III - Disposizioni finali e transitorie - contiene le previsioni relative al regime transitorio (**art. 13**) in base alle quali il Regolamento non si applica agli atti di regolazione per i quali, alla data della pubblicazione, sia già stato avviato il procedimento di pubblica consultazione; alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nel bollettino dell'IVASS e sul sito internet dell'Istituto (**art. 14**); alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari e all'abrogazione del Regolamento n. 3/2013 (**art. 15**).

5. Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)

Sulla base delle disposizioni del Regolamento IVASS n. 3/2013 in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'IVASS, in particolare dell'articolo 2, comma 3, lettera b), e tenuto conto dei principi di trasparenza e proporzionalità che sovrintendono il processo regolamentare dell'Istituto, si è ritenuto di non eseguire un'analisi dell'impatto della regolamentazione in argomento, non comportando le disposizioni ivi contenute apprezzabili costi addizionali per i relativi destinatari.

Anche alla luce degli esiti della pubblica consultazione, non sono intervenuti elementi ulteriori che abbiano inciso sulle scelte dell'Istituto in merito all'AIR.

Come detto (cfr. paragrafo 2), è stata, invece, svolta la VIR sul regolamento IVASS n. 3/2013 i cui esiti hanno portato all'abrogazione di quest'ultimo e all'adozione del Regolamento di cui alla presente Relazione.