



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2023
Anno XIV, n. 1 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XIV, n. 1
© 2023, Osservatorio AIR, Roma

Registrazione presso il Registro della stampa del Tribunale civile di Roma
n. 54 del 20 aprile 2021

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

Comitato scientifico: Claudio M. Radaelli (Presidente), Alberto Alemanno, Lorenzo Allio, Gary Banks, Peter Biegelbauer, Federica Cacciatore, Edoardo Chiti, Fabrizio De Francesco, Fabrizio Di Mascio, Fabiana Di Porto, Valerio Di Porto, Susan Elaine Dudley, Efsio Espa, Oliver Fritsch, Elizabeth Golberg, Antonio La Spina, Stephan Naundorf, Fabiola Olivia Perales Fernández, Patricia Popelier, Nicoletta Rangone, Ilde Rizzo, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Lorna Schrefler, Miroslava Sholten, Laura Tafani, Helen Xanthaki, Davide Zaottini.

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

Direttore responsabile: Carolina Raiola

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

I documenti di discussione di IVASS, per una consultazione anticipata e prodromica rispetto all'eventuale procedimento di regolazione

Carla Desideri* e Federica Marinello**

ABSTRACT | L'IVASS ha pubblicato il "Documento di discussione" sui prodotti assicurativi vita, strumento innovativo per acquisire anticipatamente le osservazioni e i contributi degli stakeholders e dell'accademia al fine di orientare le proprie future azioni di intervento regolamentare. L'avvio di un preventivo dialogo con i soggetti interessati è di grande utilità per le valutazioni concernenti l'adozione di disposizioni aventi un elevato carattere innovativo o riguardanti temi di particolare rilevanza e/o complessità.

IVASS published the "Discussion document" on life insurance products, which is an innovative tool to gather in advance stakeholders' and academia's views and suggestion in order to advise its future regulatory actions. A preliminary dialogue with stakeholders is extremely useful for the assessments concerning the adoption of highly innovative provisions or related to topics which are particularly relevant and/or complex.

1. Introduzione

L'attività di regolazione dell'IVASS, come definita dalla cornice normativa primaria¹, è improntata sul principio di pro-

* Carla Desideri è Capo della Divisione Normativa dell'IVASS.

** Federica Marinello è Specialista della Divisione Normativa dell'IVASS e componente del team che si occupa dell'analisi di impatto regolamentare.

¹ Si richiamano l'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari), concernente i procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali delle Autorità di vigilanza del settore finanziario e l'articolo 191 del Codice delle Assicurazioni Private concernente il potere regolamentare dell'Istituto, ai sensi del quale «2. I regolamenti di cui al comma 1 si conformano al principio di proporzionalità per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari. 3. I regolamenti devono risultare coerenti con le finalità della vigilanza di cui agli articoli 3 e 5 e devono tenere conto delle esigenze di competitività e di sviluppo dell'inno-

porzionalità² e di trasparenza che, in via generale, si attua tramite la consultazione dei soggetti interessati (tra i quali si annoverano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati e dei consumatori).

A tale fine, l'IVASS pubblica sul sito internet istituzionale un documento (cd. "Documento di consultazione") che contiene ogni elemento utile a chiarire il con-

vazione nello svolgimento delle attività dei soggetti vigilati. 4. I regolamenti sono adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione e dei commenti ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito Internet dell'Istituto. All'avvio della consultazione l'IVASS rende noto lo schema del provvedimento e i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati all'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229, e delle disposizioni regolamentari dell'IVASS».

² Da intendersi come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari.

testo entro il quale si colloca l'intervento regolatorio³, le finalità della consultazione, le risultanze dell'analisi e, ove pertinente, della verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché lo schema di atto normativo sul quale si chiedono le osservazioni degli *stakeholders*.

La procedura di consultazione e di adozione di atti regolamentari e generali dell'IVASS è disciplinata dal Regolamento n. 54 del 29 novembre 2022,⁴ coerentemente con quanto previsto dal decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) e dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262.

2. Il “documento di discussione”

Nel 2022, l'IVASS ha operato interventi in ambito normativo, riguardanti tematiche di particolare rilevanza e complessità, tra cui quelle in materia di riforma dei prodotti assicurativi vita che, per poter raggiungere compiutamente le finalità delle future disposizioni regolamentari, ha reso opportuna una più ampia condivisione con i soggetti interessati.

A tale fine, l'IVASS si è avvalso di uno strumento innovativo, denominato “Documento di discussione”, pubblicato sul sito istituzionale, teso ad ampliare e intensifica-

re il confronto con i soggetti interessati in un momento precedente rispetto alla ordinaria fase di pubblica consultazione dello schema dell'atto di regolazione in modo da acquisire, con largo anticipo, le osservazioni e i contributi di chiunque fosse portatore di un interesse alla potenziale definizione delle linee di intervento e regolazione dell'Istituto.

L'avvio di un preventivo dialogo, non solo con gli *stakeholders*, ma anche con l'accademia, è stato ritenuto di grande utilità per le valutazioni dell'IVASS; in particolare, con riferimento ai casi in cui l'Istituto sia eventualmente chiamato ad adottare disposizioni connotate da un elevato carattere innovativo o riguardanti temi di particolare rilevanza e/o complessità, nonché allo scopo di supportare ulteriormente il procedimento di definizione delle linee di *policy* e di regolazione.

Nel marzo 2022, l'Istituto ha pubblicato sul proprio sito internet il primo Documento di discussione (n.1/2022) recante “*Considerazioni prodromiche ai futuri interventi regolamentari dell'IVASS in materia di prodotti vita*”, rivolto a mercato, imprese, consumatori, accademia e a tutti i professionisti operanti nell'ambito assicurativo.

Nel Documento è stata richiamata l'importanza della partecipazione alla discussione fin dalla primissima e anticipata fase del processo di regolazione, sul presupposto che un confronto preventivo – semplice e facilmente accessibile a tutti gli interessati – sui contenuti delle norme consente al regolatore di valutarne più compiutamente gli effetti sui destinatari e di agevolare la revisione delle disposizioni vigenti per un pieno raggiungimento degli obiettivi cui tendono i futuri interventi normativi.

³ Sono considerati, ai sensi del Regolamento IVASS n. 54 del 29 novembre 2022, atti di regolazione: gli atti aventi natura regolamentare o di contenuto generale di competenza dell'IVASS, adottati nell'esercizio delle relative funzioni di vigilanza.

⁴ Il regolamento IVASS n. 54/2022, entrato in vigore il 16 dicembre 2022, ha abrogato il regolamento IVASS n. 3/2013, che disciplinava la stessa materia.

In questo contesto l'IVASS ha reso noto pubblicamente che erano in corso approfondimenti su questioni propeedeutiche all'adozione di interventi regolamentari innovativi della disciplina dei prodotti vita e ha condiviso con i soggetti interessati le considerazioni interne in via di svolgimento.

Senza entrare in dettagli eccessivamente tecnici, con il predetto documento si è proceduto a:

- tratteggiare possibili linee di riforma dei prodotti vita tradizionali con garanzia collegati alle gestioni separate per accrescere la flessibilità gestionale delle imprese e stabilizzare nel tempo i rendimenti da riconoscere a tutti i consumatori che hanno stipulato, anche in passato, contratti di tale natura;
- aprire un confronto su possibili ipotesi di rafforzamento della garanzia demografica dei contratti di tipo *unit* e *index linked* il cui rischio è a carico dei consumatori e sugli importi da corrispondere nel caso di morte dell'assicurato, anche per far fronte alla crescente richiesta di tali coperture assicurative. La riforma in oggetto mira ad affrontare e a fornire possibili soluzioni a un tema molto dibattuto negli ultimi anni, tanto a livello europeo che nazionale, sia sul piano normativo che giurisprudenziale. Una maggiore copertura per il rischio demografico, rispetto a quella presente nella maggior parte dei contratti *unit* e *index linked* attualmente commercializzati, consentirebbe di assegnare rilevanza, quale componente caratterizzante di tali prodotti, alla copertura del rischio demografico, mediante l'identificazione della relativa garanzia concorrendo, in chiave attuativa e integrativa della disciplina primaria, alla tipizzazione contenutistica di tali contratti. Questo aspetto assume ancor più rilevanza perché sottoposto agli *stakeholders* contestualmente al documento di consultazione contenente lo schema di regolamento che riforma l'intera disciplina dei prodotti *linked* allineandola al *framework* europeo vigente. Gli spunti ricevuti sul documento di discussione sono esaminati e considerati anche per la finalizzazione del nuovo regolamento;
- richiedere contributi sullo sviluppo di nuovi prodotti assicurativi in grado di fronteggiare ulteriori esigenze di copertura dai rischi manifestate dai consumatori, anche sulla scorta delle esperienze di altri Paesi europei; ciò sul presupposto che l'analisi comparata della regolamentazione di Stati diversi e dei relativi riflessi sui mercati dei prodotti possa essere elemento valutativo utile e agevolare il regolatore italiano nella definizione delle proprie posizioni di *policy*;
- richiedere esempi di applicazioni concrete delle riforme prospettate. Lo sviluppo concreto delle linee teoriche tratteggiate può, infatti, consentire un'analisi e una disamina più puntuale dell'applicazione delle eventuali disposizioni definite e dei relativi riflessi sui consumatori e sul mercato nel suo complesso.

A tali fini, nel documento, l'IVASS ha richiamato l'attenzione degli *stakeholders* sulla importanza di: i) esaminare approfonditamente i temi specifici ivi trattati e di dare un fattivo contributo al riguardo; ii) elaborare nuove proposte di intervento regolamentare sui prodotti vita, anche sulla base delle esperienze di altri Paesi europei, nel rispetto della normativa nazionale; iii) fornire elementi utili per una compiuta analisi di impatto, preliminare all'elaborazione di nuove regole su una materia così complessa e cruciale per il settore assicurativo.

3. Risultati raggiunti e prospettive

L'iniziativa dell'IVASS ha raggiunto l'obiettivo previsto.

Al termine della consultazione pubblica del Documento di discussione, che si è conclusa il 9 giugno 2022, sono pervenuti, da parte dei soggetti interessati, 81 commenti, di portata ampia e articolata che saranno pubblicati sul sito istituzionale, unitamente alle relative risoluzioni.

Per una più compiuta realizzazione degli obiettivi, durante la pubblica consultazione del Documento di discussione, l'Istituto ha più volte incontrato mercato e associazioni dei consumatori per illustrare *ratio* e finalità degli interventi proposti e per consentire di alimentare il confronto *vis à vis* anche nel corso di tale fase.

Considerati i risultati positivi raggiunti con l'utilizzo dello strumento sopra descritto, così come illustrato anche dal Presidente dell'IVASS il 28 giugno 2022 in occasione della Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2021, si sta valutando

di reiterarne e sistematizzarne l'impiego, in un'ottica di *better regulation*, soprattutto in vista delle riforme che avranno un potenziale rilevante impatto sul sistema assicurativo nel suo complesso.

Il confronto aperto e anticipato con gli *stakeholders* assume infatti rilevanza anche per la Verifica dell'impatto regolamentare (VIR), che precede la eventuale revisione di atti regolazione. A questo fine, ha avuto un ruolo importante il ciclo di incontri informali tenuti dall'Istituto nel secondo semestre 2021 con le associazioni rappresentative degli intermediari, assicurativi e bancari, con le principali associazioni dei consumatori e con l'industria per: i) raccogliere le segnalazioni del mercato a proposito di alcune difficoltà interpretative e applicative concernenti disposizioni emanate dall'Istituto in materia di distribuzione assicurativa (in particolare, specifiche disposizioni dei Regolamenti IVASS n. 40/2018 e n. 41/2018⁵), ii) acquisire osservazioni e verificare l'impatto della nuova regolamentazione in materia di distribuzione e *Product oversight and governance* (POG) emanata nel 2020; iii) valutare esigenze di razionalizzazione e semplificazione della normativa.

Le questioni di maggiore rilievo indicate dagli *stakeholders* hanno riguardato: i) per il citato regolamento IVASS n. 40/2018, l'obbligo di registrazione telefonica (art. 83), il controllo delle reti distributive (art. 46) e il responsabile dell'attività di distribuzione delle società iscritte alla Sezione B del registro Unico degli intermediari (RUI) (articoli 5 e 13); ii) per il regolamento n.

⁵ Recanti disposizioni in materia di distribuzione, informativa e pubblicità dei prodotti assicurativi.

41/2018, principalmente le modalità di informativa precontrattuale (art. 4).

Dopo gli incontri, sono state avviate riflessioni in merito a una più ampia e generale revisione della regolamentazione e, nell'attesa di una sua rivisitazione, sono stati pubblicati chiarimenti applicativi per supportare l'interpretazione attuativa delle nuove regole.

L'attuazione della normativa europea e nazionale, peraltro sempre più trasversale e con portata altamente innovativa, richiede ancor di più il perseguimento di un confronto aperto nella fase preliminare rispetto al *drafting* regolamentare tra il Supervisore e gli *stakeholders*, che nel rispetto dei rispettivi ruoli, porti a individuare soluzioni regolamentari che consentano di massimizzare i benefici dell'intervento minimizzandone gli oneri.



L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio AIR) nasce nel 2009, sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo (ora Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici) e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Il 10 ottobre 2013 si è costituito in associazione.

L'obiettivo dell'Osservatorio è esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazione, con particolare riferimento all'impiego della metodologia di Analisi di impatto della regolazione (AIR) e di Verifica di impatto della regolazione (VIR) da parte delle amministrazioni italiane e di produrre indagini, paper, studi di caso, nonché approfondimenti e confronti con le esperienze internazionali più significative. Esso si propone di contribuire allo sviluppo delle attività di ricerca in materia di AIR e di formazione post-universitaria per studiosi e funzionari pubblici.

Presidente

Fabrizio Di Mascio

Consiglio direttivo

Eleonora Cavalieri

Fabrizio Di Mascio

Gabriele Mazzantini

Carolina Raiola

Siriana Salvi

www.osservatorioair.it
www.facebook.com/osservatorioair
[@OsservatorioAIR](https://www.instagram.com/OsservatorioAIR)