

A.G. n. 146

*“Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva
2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività
di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II)”*

**Audizione di Dario Focarelli
Direttore Generale ANIA**

10^a (Industria, commercio, turismo)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 12 marzo 2015

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, desideriamo ringraziarVi per aver voluto raccogliere le osservazioni dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 146, concernente lo *"Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II)."*

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva rappresenta un passaggio normativo fondamentale per il settore assicurativo, giacché con tale direttiva, come è noto, è stato modificato l'intero impianto normativo nella specifica materia, unificando le direttive nei rami vita e danni e introducendo un nuovo sistema di vigilanza prudenziale – armonizzato a livello europeo - a tutela della clientela e della stabilità del mercato.

In particolare la direttiva Solvency II, come modificata dalla successiva direttiva c.d. Omnibus II, prevede nuovi requisiti patrimoniali incentrati essenzialmente sui rischi assunti dall'impresa assicuratrice (o dal gruppo di imprese assicuratrici), con conseguente rafforzamento del sistema di *governance* aziendale, che sarà basato su un sistema di controlli interni articolato su quattro funzioni fondamentali (risk management/gestione del rischio, *compliance*/conformità, attuariale, internal auditing/revisione interna), tutte facenti capo alla responsabilità ultima dell'organo amministrativo della società.

In questa sede non entreremo nel dettaglio delle questioni tecniche e finanziarie sollevate dalla direttiva, che essendo di massima armonizzazione elimina quasi integralmente la possibilità per gli Stati Membri di intervenire per modificare le regole quantitative. Ci soffermeremo, invece, esclusivamente su alcune scelte compiute in termini di ordinamento dei poteri.

NORME CHE LE IMPRESE DI ASSICURAZIONE SONO TENUTE A RISPETTARE

Il punto centrale che ci preme evidenziare immediatamente è che deve essere chiaro senza la minima ombra di dubbio quali sono le fonti normative che le imprese di assicurazione devono rispettare.

Per noi è evidente che le imprese sono tenute "*all'osservanza di norme legislative, regolamentari e di norme dell'Unione europea direttamente applicabili*", in linea del resto con la normativa comunitaria.

In altri termini, si applicano alle imprese di assicurazione le leggi italiane, i regolamenti europei direttamente applicabili e i regolamenti adottati dal Ministero dello sviluppo economico e dall'IVASS in base al potere loro conferito da norme di rango primario.

Al contrario, tutto il resto della c.d. *soft law* europea, ossia gli orientamenti (*guidelines*, nella versione inglese) e raccomandazioni dell'AEAP-EIOPA (Ente di vigilanza europeo sulle assicurazioni), e a maggior ragione le cosiddette *opinion*, non risultano automaticamente e direttamente vincolanti per le imprese assicuratrici se non quando vengano introdotti nel nostro ordinamento attraverso regolamenti dell'IVASS, che ne verifica la corrispondenza con gli obiettivi e le finalità delle leggi applicabili.

Ed infatti detti atti (orientamenti, raccomandazioni, *opinion*) sono rivolti esclusivamente alle Autorità nazionali di controllo, come confermato dal comma 5 dell'articolo 3-bis dello schema di decreto, nel quale si afferma che l'IVASS "*partecipa alle attività dell'AEAP e si conforma ai suoi orientamenti e raccomandazioni, fornendo adeguata motivazione ove ritenga di non conformarsi*" (meccanismo c.d. *comply or explain*).

Dalla lettura del testo, **si rileva che in alcuni articoli permangono ambiguità al riguardo, che si ritiene opportuno eliminare** (cfr. articolo 37-bis, comma 1, articolo 44-ter, comma 2,

44-decies, comm1 e 2, articolo 46-bis, comma 1, articolo 47-quinquies, comma 1 e articolo 188, comma 2).

GOVERNANCE E POTERI DI VIGILANZA

Passando ad esaminare il testo più nel dettaglio, si concentra l'attenzione su alcuni aspetti assai rilevanti in tema di *governance* e di poteri di vigilanza che, considerate le loro caratteristiche, devono essere gestiti con assoluto rigore normativo, tenuto soprattutto conto che non sono previsti al riguardo espressi criteri e principi direttivi nella legge di delegazione.

Nello specifico i temi esaminati sono i seguenti:

- 1) *Requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza;***
- 2) *Poteri di intervento dell'IVASS;***
- 3) *Poteri ispettivi dell'IVASS;***
- 4) *Poteri regolamentari dell'IVASS;***
- 5) *Vigilanza sul gruppo.***

1) Requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza (articolo 76, commi 1, 1-bis e 2 del CAP, come modificato dal comma 94 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo).

L'articolo 76 disciplina i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza per coloro che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo. Esso aggiunge, rispetto alla normativa vigente e in coerenza con le previsioni della direttiva, i titolari delle già citate funzioni fondamentali del sistema dei controlli interni (e cioè i titolari delle funzioni di gestione del rischio, di conformità, attuariale, di revisione interna).

Tuttavia, l'inserimento nel testo di espressioni quali *“coloro che svolgono le funzioni fondamentali”* sembra far pensare che detti requisiti si applichino in modo indifferenziato a tutti gli addetti alle funzioni¹ e non soltanto ai titolari/responsabili delle funzioni medesime.

Tendiamo ad escludere che l'intenzione del legislatore comunitario fosse quella di assoggettare ai requisiti tutti i collaboratori del titolare della funzione, persino ad esempio chi svolge compiti di segreteria.

Al riguardo il paragrafo 2 dell'articolo 42 della direttiva appare significativo. Infatti esso afferma chiaramente che *“Le imprese di assicurazione e di riassicurazione notificano all'autorità di vigilanza qualsiasi modifica relativa all'identità delle persone che dirigono effettivamente l'impresa o sono responsabili per altre funzioni fondamentali...”* ai fini della valutazione della sussistenza dei requisiti di competenza e onorabilità.

Come afferma anche il comma 1-bis dell'articolo 76 dello schema di decreto, *“l'impresa di assicurazione o di riassicurazione ha l'obbligo di dimostrare all'IVASS che i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo nonché i soggetti titolari di funzioni fondamentali sono in possesso dei requisiti”* di professionalità, di onorabilità e di indipendenza.

Poiché l'obbligo di notifica della sussistenza dei requisiti all'Autorità di controllo riguarda solo i titolari/responsabili delle funzioni fondamentali, come dice chiaramente anche la nostra norma interna, se ne deve concludere che solo a tali soggetti vadano riferiti i requisiti di professionalità, di onorabilità e di indipendenza.

¹ Si noti che la direttiva opportunamente ed accuratamente fa riferimento a “funzioni” e non a “unità operative” proprio per evitare di imporre modelli organizzativi predefiniti alle imprese di assicurazione.

Pertanto l'espressione, peraltro ambigua, "coloro che svolgono funzioni fondamentali", andrebbe sostituita e allineata con l'altra espressione "titolari di funzioni fondamentali".

Analoga modifica va poi apportata in parallelo agli articoli 14, comma 1, lettera f), 30, comma 2, lettera c), e 188, comma 1, lettera a), come novellati dallo schema di decreto legislativo.

Infine, si rileva che i requisiti di professionalità e di indipendenza dovrebbero essere opportunamente declinati in modo diverso e graduato per tener adeguatamente conto del principio di proporzionalità (espressamente ribadito nell'articolo 30, comma 1, del CAP, come modificato dal comma 25 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo). In particolare, i requisiti di professionalità e di indipendenza dovrebbero essere diversificati in ragione del ruolo ricoperto nonché in ragione di natura, portata e complessità delle attività dell'impresa, per evitare di imporre inutili e soffocanti costi di implementazione della normativa soprattutto alle imprese di piccole e medie dimensioni.

2) Poteri di intervento dell'IVASS (articolo 188, comma 3-bis, del CAP, come modificato dal comma 115 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo)

La disposizione in commento amplia i poteri di intervento, preventivi e correttivi, dell'IVASS. Il riferimento normativo è all'articolo 34 della direttiva, che al paragrafo 2 prevede che *"Le autorità di vigilanza hanno il potere di adottare qualsiasi misura necessaria, laddove appropriato anche di natura amministrativa o finanziaria, nei confronti delle imprese di assicurazione o di riassicurazione e dei membri dei loro organi amministrativi, direttivi o di vigilanza"*. Come si vede un potere molto ampio, ma di tipo generale.

Il testo in commento, invece, fa riferimento a poteri molto specifici (in estrema sintesi: divieto di commercializzazione, divieto di effettuare determinate operazioni, divieto di

distribuzione di utili, ordine di rimozione di esponenti aziendali e dei titolari delle funzioni fondamentali), con evidenti assonanze ai poteri affidati alla Banca d'Italia con specifici criteri di delega nell'ambito della legge di delegazione europea 2013.

In assenza di analoghi criteri di delega per la direttiva in esame, riteniamo che le previsioni recate dal comma 3-bis dell'art. 188 potrebbero configurare un "eccesso di delega". Sarebbe pertanto preferibile usare la dizione generale della direttiva, senza aggiungere ulteriori specificazioni.

In ogni caso, una questione assai rilevante è costituita dal potere di ordinare la rimozione dei titolari delle funzioni fondamentali previsto dalla lettera e) del comma 3-bis introdotto nell'articolo 188 del CAP, ma che non trova alcuna corrispondenza nel dettato della direttiva. Si tratta di un potere molto incisivo che configura una palese ingerenza nelle libere ed autonome scelte dell'impresa interessata, giacché la responsabilità ultima del sistema di governo societario compete all'organo amministrativo, ai sensi del nuovo articolo 29-bis. Al riguardo, si ricorda che è in ogni caso previsto il potere dell'IVASS di ordinare la rimozione dei membri di detto organo.

Inoltre, rileviamo che i criteri di delega per la riforma del TUB (articolo 3, comma 1, lettera e)) e lo schema di decreto attuativo di detta riforma fanno espresso riferimento – con riguardo ai poteri esercitabili dalla Banca d'Italia nei confronti dei soggetti vigilati – ai soli *"esponenti aziendali"*, e cioè a coloro che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo.

Di conseguenza, ove non si ritenesse di utilizzare - come sopra detto – un'espressione di carattere generale aderente al dettato della direttiva, sarebbe quanto meno necessario allineare alla previsione del TUB l'analogha disposizione contenuta nella lettera e) del comma 3-bis, cancellando il riferimento ai *"titolari di funzioni fondamentali"*. In tal modo

resterebbe, in caso d'inerzia della società, il solo potere di ordinare la rimozione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione e di controllo.

3) Poteri ispettivi dell'IVASS (articolo 189, comma 2, del CAP, come modificato dal comma 116 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo).

La disposizione in commento stabilisce che *“Per le ispezioni nei confronti delle imprese che hanno ad oggetto il modello interno di cui al Titolo III, Capo IV-bis, Sezione III, l'IVASS può avvalersi di esperti esterni, inclusi revisori dei conti ed attuari, con onere a carico dell'impresa.”*

Siamo ben consapevoli che le ispezioni finalizzate alla valutazione e all'approvazione di un modello interno hanno caratteristiche molto particolari e innovative e presentano aspetti tecnici di grande complessità, tali da richiedere l'ausilio di professionalità elevate. Siamo altresì consci che l'IVASS si troverà a dover valutare in un tempo ristretto numerose richieste di approvazione dei modelli interni e che, quindi, sia nell'interesse delle imprese poter velocizzare l'iter autorizzativo.

Ci sembra discutibile, però, prevedere una disposizione di carattere generale che impone un contributo a carico dell'impresa oggetto della verifica, quando in Italia tutte le imprese sono in ogni caso soggette al pagamento di uno specifico contributo di vigilanza calcolato sul volume complessivo dei premi incassati. Ad esempio, nel caso dell'Asset Quality Review (AQR) in campo bancario, una specifica norma prevedeva per la Banca d'Italia la possibilità di esternalizzare alcune funzioni ispettive, ovviamente con oneri a carico della Banca d'Italia medesima.

Occorre pertanto chiarire l'eccezionalità della fattispecie e limitarne l'efficacia sino al 31 dicembre 2016, venendo meno dopo un anno dall'entrata in vigore di Solvency II i requisiti di eccezionalità di cui si è detto.

4) Poteri regolamentari dell'IVASS (articolo 191, comma 1, del CAP, come modificato dal comma 119 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo).

Abbiamo detto in premessa che i poteri regolamentari dell'IVASS si esercitano attraverso i regolamenti, che hanno proprio la caratteristica di dettare disposizioni di carattere generale. L'articolo in commento fa invece riferimento anche ad "... altre disposizioni di carattere generale", riferimento che risulta superfluo o possibile fonte di equivoci.

Sarebbe pertanto opportuno che l'espressione in parola venisse eliminata.

Inoltre si evidenzia che, come nel caso dei poteri di intervento (articolo 188 CAP), il testo in commento amplia le fattispecie di potere regolamentare dell'IVASS in assenza di previsioni specifiche della direttiva o di specifici criteri di delega.

Considerata, quindi, la delicatezza della materia, la soluzione più logica appare quella di **non modificare l'elenco dei poteri regolamentari contenuti nel vigente articolo 191.**

In ogni caso, e fermo restando quanto appena detto, si sottolinea che sono assolutamente non condivisibili i riferimenti all'assicurazione obbligatoria r.c. auto (comma 1, lettera m)), alle condizioni contrattuali (comma 1, lettera n)), e ai sistemi di indennizzo per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti nonché dell'attività venatoria (comma 1, lettera v)), che determinerebbero un potere di regolamentazione assolutamente generico e discrezionale in relazione a materie particolarmente importanti e delicate. Questo potere, tra l'altro, nel caso dell'assicurazione r.c. auto e delle condizioni contrattuali, rischia di andare in conflitto con norme di rango primario dettate dal Codice Civile o da leggi speciali e di incidere in modo

significativo sulla libertà contrattuale e di organizzazione delle imprese, con possibile rilievo anche sul piano della concorrenza.

Inoltre risulta sproporzionata la previsione, sia pure eventuale, della sottoposizione dell’informativa a revisione legale (prevista dal comma 1, lettera b, numero 3), giacché tale facoltà non è prevista dalla direttiva Solvency II e comporterebbe un ulteriore e ingiustificato costo a carico delle nostre imprese, che le porrebbe in condizioni di svantaggio competitivo nei confronti di imprese di altri Paesi europei.

5) Vigilanza sul gruppo (articolo 210, comma 2, del CAP, come modificato dal comma 147 dell’articolo 1 dello schema di decreto legislativo)

La vigilanza IVASS sul gruppo si estende fino all’ultima società controllante italiana (c.d. capogruppo), sia essa un’impresa assicuratrice o una società di partecipazione assicurativa (holding) o una società di “partecipazione finanziaria mista”.

Al riguardo, sarebbe opportuno che il CAP applicasse lo stesso criterio oggi applicato dall’IVASS, il quale richiede in particolare che **la società capogruppo debba essere in grado di esercitare in ogni caso un’effettiva attività di direzione e coordinamento sulle altre società del gruppo** (v., in particolare, l’articolo 5, comma 2, del regolamento ISVAP n. 15/2008).

Se così non fosse, infatti, potrebbe essere considerata “capogruppo” una mera holding di partecipazione che non esercita un’effettiva attività di direzione e coordinamento sul gruppo stesso, il che contrasterebbe anche con lo stesso principio di proporzionalità.

ONERI DI GESTIONE

Da ultimo, sarebbe opportuno cogliere l’occasione per definire una questione rimasta aperta con l’approvazione del vigente Codice delle Assicurazioni. Si tratterebbe di inserire

nel testo una specifica disposizione concernente i c.d. oneri di gestione, cioè quegli oneri che devono essere defalcati dall'ammontare dei premi che viene utilizzato come base per calcolare i contributi di natura pubblicistica a carico delle imprese assicuratrici. Tale previsione, infatti, è oggi presente nel vigente Codice (e continua ad esserlo nello schema di decreto legislativo in parola), ma è riferita esclusivamente al contributo di vigilanza versato all'IVASS (v. articolo 335, comma 2 del CAP).

Poiché è necessario evitare trattamenti diversi per i differenti contributi che gravano sui premi assicurativi, **sarebbe auspicabile riprendere la formulazione dell'articolo 123 del precedente testo unico sulle assicurazioni (D.P.R. 13 febbraio 1959, n. 449), che riguardava tutti i contributi**, apportando gli opportuni adeguamenti alla normativa vigente.

* * *

In conclusione, auspichiamo che le poche, ma a nostro avviso rilevanti, osservazioni che abbiamo messo in evidenza – e che certo non mettono in discussione il quadro d'insieme del complesso processo di recepimento – possano trovare accoglimento da parte del Parlamento e, successivamente, del Governo.

Roma, 12 marzo 2015