



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

CINZIA BELELLA, MICAELA VENTICINQUE

L'AIR nell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (ISVAP)

S 12/2012
dicembre 2012



L'AIR NELL'ISTITUTO DI VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI PRIVATE E DI INTERESSE COLLETTIVO

Variazioni e integrazioni
rispetto alla scheda precedente (gennaio 2012)

Par. 1 “L’influsso internazionale”: aggiornato alla luce dell’istituzione dell’European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

Par. 4 “L’esperienza realizzata”: aggiornato alla luce dell’attività normativa condotta nel corso del 2012.

Aggiunta del paragrafo 5 “Il mutato contesto normativo: la nascita dell’IVASS”, in cui viene dato conto della soppressione dell’ISVAP e della creazione dell’IVASS.

Par. 6 “Le prospettive”: integrato alla luce della istituzione del nuovo Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni.

Per quanto concerne l’esperienza realizzata nel 2012, tuttavia, si rileva che ancora non è intervenuta nessuna novità relativamente all’analisi di impatto della regolazione all’interno dell’ISVAP, e che lo schema di Regolamento sull’applicazione dei principi 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’ISVAP non ha ancora visto la luce, così come non si conoscono gli esiti della consultazione.

INDICE

1. L'ingresso del contesto internazionale	6
<i>Organismi internazionali e attività</i>	8
<i>Le esperienze condotte negli altri paesi</i>	9
2. Gli aspetti normativi	9
3. Il processo di introduzione dell'AIR	10
4. L'esperienza realizzata	11
5. Il mutuo contesto normativo: la nascita dell'IVASS	16
6. Le prospettive	17

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: C. Belega, M. Venticinque, *L'AIR nell'Istituto di Vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, S 12/2011, dicembre 2012.

1. L'ingresso del contesto internazionale

La volontà di realizzare l'integrazione e l'armonizzazione del mercato finanziario europeo (traguardo che l'Unione Europea insegue da oltre venti anni¹) ha contribuito in maniera determinante allo sviluppo della filosofia della *better regulation* e della metodologia dell'AIR, poiché, (secondo il regolatore europeo) la realizzazione dell'integrazione non può prescindere dalla semplificazione del processo regolativo.

Il punto di svolta in tal senso si ebbe nel 1999, anno cui risale l'adozione da parte della Commissione Europea del Piano Comunitario di Azione per i Servizi Finanziari (*Financial Services Action Plan* – FSAP), teso alla realizzazione di un mercato finanziario finalmente integrato a livello europeo.

Il FSAP conteneva quelle che la Commissione Europea individuava come linee-guida da seguire nella creazione del mercato finanziario unico in Europa, nonché le problematiche giudicate prioritarie. Tra queste figuravano l'armonizzazione della regolamentazione e dell'esercizio della vigilanza. Secondo quanto stabilito nel FSAP, il termine per l'attuazione delle innovazioni ai servizi finanziari doveva essere il 2005.

Per accelerare il processo di integrazione dei mercati, argomento trattato anche nel corso del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, venne dato incarico ad un Comitato di Saggi di elaborare un piano di modifica ed innovazione del processo di formazione delle norme che regolano il mercato dei servizi finanziari. A seguito di tale incarico, nel febbraio 2001, venne presentato il "Rapporto Lamfalussy²". Esso conteneva un nuovo modello procedimentale all'interno del quale la comitologia riveste un ruolo di particolare rilievo. Tale modello, noto oggi come "modello Lamfalussy" è articolato su quattro livelli, il primo dei quali costituito dalla codecisione, seguito da un secondo livello comprendente la fase di implementazione dei principi necessari per avviare lo sviluppo dei mercati. Per agevolare il raggiungimento degli obiettivi posti in questo livello, è stato creato il comitato CESR (Committee of European Securities Regulators), composto dai presidenti delle autorità nazionali di regolazione e vigilanza sui mercati, cui spetta il compito di consultare gli utilizzatori finali, acquisendone osservazioni e proposte. Come terzo livello il rapporto pone la cooperazione e l'implementazione. Il quarto ed ultimo livello è rappresentato

1 "Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo" (Milano, 28-29 giugno 1985) COM(85) 310, giugno 1985.

2 Così chiamato dal nome di Alexandre Lamfalussy che all'epoca coordinava il Comitato di Saggi.

dall'*enforcement*.

La nuova struttura procedimentale individuata dal modello Lamfalussy si caratterizza per una maggiore flessibilità e per un maggiore coinvolgimento dei soggetti destinatari delle nuove disposizioni (*stakeholders*). In questo modo, tale modello ha contribuito a rafforzare la determinazione delle istituzioni comunitarie in tema di *better regulation*.

L'imprescindibilità dei principi di *better regulation* viene ribadita nel Libro Bianco sui servizi finanziari per il 2005-2010. La Commissione, infatti, ha individuato in tale documento i principi informatori dell'azione comunitaria, tra i quali figura il principio di trasparenza, da attuare attraverso la consultazione delle parti. Il documento in questione stabilisce, inoltre, la necessità di far precedere ogni nuova proposta di regolamentazione da una analisi dell'impatto sui destinatari conseguente all'introduzione delle nuove disposizioni. Il Libro Bianco prevede anche una valutazione *ex post* delle misure adottate.

Nel novembre del 2005, i tre comitati di terzo livello, ovvero il Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), il Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e il Comitato di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR), hanno siglato un protocollo d'intesa sulla cooperazione per realizzare un maggiore collegamento dell'attività svolta nei diversi settori finanziari attraverso, ad esempio, la condivisione di informazioni ed esperienze, ma anche attraverso la semplificazione.

Nel 2008, nell'ambito di tale cooperazione, sono state definite in modo congiunto da parte dei tre comitati le linee guida per la conduzione dell'analisi d'impatto della regolazione³. La metodologia delineata è in linea con l'approccio della Commissione europea, nonostante risenta della natura tecnica delle politiche in materia di servizi finanziari. Le linee guida, che riprendono le buone pratiche già in uso presso i tre comitati Lamfalussy, prevedono un maggior impegno al fine di realizzare un processo di elaborazione delle politiche più trasparente e concreto.

Dal 1 gennaio 2011, i tre comitati di terzo livello (CEBS, CEIOPS, CESR), nell'ambito della riforma dell'assetto istituzionale della regolamentazione e della vigilanza finanziaria, sono stati sostituiti da tre Autorità europee di vigilanza, preposte rispettivamente al settore bancario (*European Banking Authority* - EBA), al settore assicurativo e pensionistico (*European Insurance and Occupational Pensions Authority* - EIOPA), al settore dei mercati

3 CESR, CEBS, CEIOPS, *Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees*, April 2008.

e degli strumenti finanziari (*European Securities and Markets Authority* - ESMA).

Permangono, tuttavia, in capo alle tre Autorità gli obblighi in materia di *better regulation* previsti per i comitati Lamfalussy. Il Regolamento che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)⁴, infatti, già nel considerando n. 47 dispone che l'EIOPA debba svolgere le consultazioni delle parti interessate e debba procedere all'analisi di impatto della regolazione "prima di adottare progetti di norme tecniche di regolamentazione o di attuazione, orientamenti e raccomandazioni". Tali previsioni trovano attuazione e specificazione sia nell'articolo 10, che disciplina l'*iter* di approvazione delle "Norme tecniche di regolamentazione", sia nell'articolo 15, dedicato alle "Norme tecniche di attuazione": in entrambi i casi il Regolamento prescrive all'Autorità di condurre, oltre alla consultazione degli *stakeholders*, un'analisi "dei potenziali costi e benefici" di tali norme, purché siano proporzionate "in relazione alla portata e all'impatto dei progetti di norme tecniche [...] o in relazione alla particolare urgenza della questione".

A dimostrazione dell'attenzione per le politiche di qualità della regolazione, già nel mese di giugno del 2011, EIOPA ha adottato un "*Public statement of consultation practices*", in cui ha individuato le linee fondamentali del proprio modello di consultazione. Nel *Work Programme 2013*, inoltre, l'analisi di impatto della regolazione appare tra gli obiettivi strategici che EIOPA ha posto per il suo terzo anno di attività⁵.

Organismi internazionali e attività

Nello svolgere la propria attività, l'ISVAP (dal 1° gennaio 2013 IVASS; cfr. *infra*, par. 5) tiene conto delle decisioni adottate in materia di mercati finanziari anche da parte di organismi internazionali, partecipandovi regolarmente.

L'Autorità è ad esempio particolarmente attenta all'attività dello IASB (International Accounting Standard Board), l'organizzazione cui è stato affidato il compito di determinare i principi contabili (IAS/IFRS).

La presenza dell'ISVAP è viva, in seno all'UE, anche nell'ambito dei comitati di vario livello, all'interno dei quali l'Autorità italiana collabora fattivamente all'elaborazione delle proposte innovative tese al miglioramento del funzionamento dei mercati finanziari.

4 Si tratta del Regolamento n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010.

5 E' possibile consultare il testo del EIOPA Work Programme 2013 sul sito istituzionale dell'EIOPA, all'indirizzo <https://eiopa.europa.eu/en/about-eiopa/work-programme/index.html>.

Un simile livello di collaborazione si ripropone anche per quanto riguarda le relazioni con l'OCSE, organismo particolarmente attivo nell'ambito dell'educazione finanziaria⁶.

Le esperienze condotte negli altri paesi

La complessità dei mercati finanziari fa sì che non ci sia omogeneità neanche nei modelli organizzativi e strutturali dei sistemi di vigilanza sugli intermediari bancari, mobiliari e assicurativi istituiti dai vari paesi. È per questo che nell'analizzare in maniera comparata le esperienze degli altri paesi è bene ricordare che, a seconda dei casi, si ha un'autorità unica per tutti i mercati (è il caso ad esempio di Danimarca, Germania, Regno Unito), un'autorità per ciascuno dei tre settori (Irlanda) autorità distinte in ragione delle finalità (sistemi misti, ad esempio Francia, Spagna).

In conseguenza della particolare attenzione prestata dalle istituzioni comunitarie alla tematica della *better regulation*, la tendenza ad adottare disposizioni in materia di AIR, anche per quanto concerne il settore finanziario, si è diffusa in molti paesi europei, pur se con risultati piuttosto eterogenei. Sotto questo aspetto pioniere tra i paesi dell'Unione Europea può essere considerato il Regno Unito e, per quanto riguarda il settore finanziario, la Financial Services Authority (FSA), incaricata di vigilare su tutti gli operatori del mercato finanziario.

Anche in Francia l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) ha adattato il proprio processo regolativo ai principi della *better regulation*, introducendola in maniera formale nel 2007. Tuttavia, finora non è stata condotta alcuna analisi di impatto della regolazione, nonostante ogni anno l'Autorità pubblichi numerosi documenti di consultazione.

2. Gli aspetti normativi

L'onere in capo alle Autorità indipendenti di porre in essere un sistema di analisi dell'impatto della regolazione deriva dall'art. 12 della L. 229/03, che prevede espressamente l'introduzione di metodi di analisi dell'impatto della regolazione per "le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, vigilanza o

⁶ Per un'analisi più dettagliata dell'attività svolta dall'ISVAP in seno agli organismi internazionali si veda anche la "Relazione sull'attività svolta nell'anno 2008" disponibile in formato pdf all'indirizzo www.isvap.it

regolatorie [...]”.

La necessità di introdurre lo strumento dell'AIR viene ulteriormente ribadita dalla L. 28/12/2005 n.262 “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari” che, all’art. 23, stabilisce l’obbligo di accompagnare i provvedimenti con una “relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull’attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori”.

3. Il processo di introduzione dell'AIR

Negli ultimi anni, in seguito all’introduzione del Codice delle Assicurazioni (2005) l’attività regolamentare dell’ISVAP è stata particolarmente prolifica.

L’Autorità ha dovuto, infatti, trasformare le circolari contenenti disposizioni che incidevano sul mercato assicurativo in veri e propri regolamenti. Questa attività ha portato all’approvazione nel periodo 2006-2012 di 44 regolamenti⁷.

Accanto ai numerosi regolamenti approvati, nel corso del 2008 l’ISVAP ha pubblicato in Internet il “Documento di Consultazione n.28/2008⁸”, recante lo “Schema di Regolamento sull’applicazione dei principi 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’ISVAP”, dando così parziale attuazione al comma 4 del citato art.23, ai sensi del quale “Le Autorità [...] disciplinano con propri regolamenti l’applicazione dei principi [...]”.

Tale schema di regolamento è accompagnato da una “Relazione di presentazione per la pubblica consultazione” nella quale vengono illustrati gli obiettivi che si intendono realizzare, tra cui, in primis, quello della razionalizzazione dell’attività di emanazione degli atti di regolazione, al fine di migliorarne la qualità e di migliorare il dialogo con i soggetti destinatari della normativa.

Lo schema di regolamento si compone di 8 articoli suddivisi in 3 titoli.

L’articolo 3, titolo II, pone tra i principi fondamentali dell’attività di produzione delle norme la proporzionalità. Per favorire la realizzazione di tale principio, lo schema di

7 Tale dato è aggiornato al 31 ottobre 2012

8 Il testo dello schema di regolamento è disponibile in formato pdf all’indirizzo www.isvap.it nella sezione norme e pubblicazioni.

regolamento prevede il ricorso allo strumento della consultazione pubblica (disciplinata all'art. 5).

La previsione di un documento AIR trova disciplina all'art. 4 che, al primo comma, recita "Allo scopo di valutare gli effetti dell'intervento regolatorio sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi dei contraenti e degli assicurati, l'ISVAP effettua una analisi sulle conseguenze della regolamentazione, valutando le possibili scelte regolatorie volte al raggiungimento degli obiettivi stabiliti e, individuando, tenuto conto del minor sacrificio degli interessi dei destinatari, la scelta idonea al conseguimento delle finalità della regolamentazione. L'ISVAP motiva le scelte effettuate".

Secondo le previsioni dello schema di regolamento, inoltre, "dell'analisi sulle conseguenze della regolamentazione l'ISVAP fornisce evidenza nel documento di consultazione [...]".⁹

Nello schema manca qualsiasi accenno alla previsione dell'individuazione di un ufficio o di un'unità organizzativa cui assegnare la competenza dell'AIR per materia.

Il termine ultimo per poter inviare osservazioni, commenti e proposte in merito allo schema di regolamento in questione era fissato per il 28 dicembre 2008.

A tutt'oggi, però, non risulta pubblicato sul sito web dell'Autorità alcun risultato in merito all'esito della consultazione pubblica¹⁰.

4. L'esperienza realizzata

Attualmente, non essendo ancora intervenuta l'approvazione del regolamento di cui sopra, a quanto risulta, l'ISVAP non ha pubblicato alcun documento recante un'AIR strutturata secondo un modello prestabilito, né indicato linee guida cui far riferimento per realizzare tale analisi.

9 Schema di regolamento per l'adozione degli atti regolatori emanati dall'Autorità, art.4, comma 3.

10 Come viene osservato in Senato della Repubblica, *Lo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella Relazione annuale del Governo al Parlamento. Un focus sull'attività AIR presso le Autorità amministrative indipendenti*, DOC. LXXXIII, N. 3, 2012, pag. 13, l'ISVAP non prevede allo stato attuale "una procedura di analisi di impatto strutturata e di sistema", al punto da non essere stata esaminata nella Relazione del Governo sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolazione per l'anno 2011. Il dossier del Senato è consultabile all'indirizzo <http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2012/Dossier%20n.%2049.pdf>

Completa attuazione trova invece l'art.23 della L. 262/05 per quanto prescritto dal comma 2, secondo il quale “Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione [...]”. L'ISVAP, infatti, correda ogni suo nuovo regolamento di una relazione nella quale vengono illustrati degli aspetti più rilevanti.

L'attuale modalità di consultazione pubblica posta in essere dall'Autorità sostanzialmente non si discosta da quella prevista nello Schema di regolamento¹¹.

Ne sono, a tal proposito, un esempio le relazioni che accompagnano cinque regolamenti emanati dall'ISVAP nel primo semestre 2009¹². Esse si aprono con l'esplicita indicazione della disposizione normativa da cui deriva l'obbligo per l'Autorità di emanare il nuovo Regolamento. Talvolta, laddove ritenuto opportuno, la relazione contiene anche una breve descrizione del contesto economico-finanziario che ha determinato la necessità di intervenire con nuovi strumenti di regolazione. È possibile rinvenire una simile contestualizzazione, ad esempio, nella relazione che accompagna il Regolamento n. 32 dell'11 giugno 2009, recante la disciplina delle polizze con prestazioni direttamente collegate ad un indice azionario o altro valore di riferimento di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre

11 “[...] 3- La pubblica consultazione è svolta mediante la pubblicazione di un documento che riporta elementi finalizzati a chiarire il contesto entro il quale si colloca l'intervento regolatorio e le finalità cui la consultazione è volta. In particolare, il documento di consultazione contiene lo schema dell'atto di regolazione, una relazione illustrativa dei principali contenuti dello stesso, degli obiettivi dell'intervento nonché dell'analisi sulle conseguenze della regolamentazione effettuata dall'ISVAP secondo quanto disposto dall'articolo 4. 4- Il documento di cui al comma 3 è pubblicato nel sito internet dell'Autorità. L'ISVAP, ove ritenuto necessario, può prevedere forme ulteriori di pubblicità. Della pubblicazione del documento di consultazione è data informativa agli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori dei servizi assicurativi e finanziari e dei consumatori” Art. 5 comma 3-4 Schema di Regolamento.

12 Si tratta del Regolamento n. 28 del 17 febbraio 2009 avente ad oggetto l'attuazione delle disposizioni in materia di criteri di valutazione degli elementi dell'attivo non destinati a permanere durevolmente nel patrimonio dell'impresa introdotte dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, contenente misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione ed imprese e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale; del Regolamento n. 29 del 16 marzo 2009 avente ad oggetto le istruzioni applicative sulla classificazione dei rischi all'interno dei rami di assicurazione ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private; Regolamento n. 30 del 12 maggio 2009 recante disposizioni in materia di parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai servizi assicurativi; del Regolamento n. 31 del 1° giugno 2009, recante la disciplina della banca dati sinistri di cui all'articolo 135 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private; Regolamento n. 32 dell'11 giugno 2009, recante la disciplina delle polizze con prestazioni direttamente collegate ad un indice azionario o altro valore di riferimento di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209- Codice delle assicurazioni private. I testi integrali dei Regolamenti con le relative relazioni e gli esiti della consultazione pubblica sono disponibili sul sito www.isvap.it nella sezione norme e pubblicazioni.

2005, n. 209- Codice delle assicurazioni private. Nell'illustrare tale regolamento, infatti, l'Autorità spiega come esso sia una diretta conseguenza della attuale crisi dei mercati finanziari che ha inciso sensibilmente anche sul settore assicurativo.

Le relazioni contengono, inoltre, un'analisi dettagliata degli articoli (in alcuni casi di tutti, in altri solo dei più rilevanti) per porne in evidenza contenuti e finalità.

Tali relazioni hanno carattere piuttosto illustrativo e non contengono una vera e propria analisi dell'eventuale impatto che le modifiche regolative apportate avranno sui destinatari. Nella relazione vengono chiaramente indicate le principali innovazioni derivanti dall'emanazione del Regolamento, e viene data anche un'indicazione, in linea di massima, in merito all'ambito nel quale le conseguenze ricadranno.

La relazione collegata al Regolamento n. 28 (relativo all'attuazione delle disposizioni in materia misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione ed imprese e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), ad esempio, nella parte introduttiva evidenzia, tra le novità del regolamento, la previsione di un regime facoltativo che consente (seppur in via del tutto eccezionale e transitoria) alcune deroghe al sistema delle rilevazioni contabili delle imprese del settore assicurativo, onde limitare il dilagare della crisi finanziaria. All'introduzione di una simile novità si accompagna, però, l'obbligo per quelle imprese che intenderanno far ricorso al nuovo strumento di accantonare in una riserva indisponibile un ammontare di utili pari all'importo della mancata svalutazione al netto dei relativi oneri fiscali. Non viene riportata alcuna valutazione relativamente ai possibili effetti di questa nuova previsione sui destinatari, né si palesa se prima di arrivare ad introdurre questo strumento siano state prese in considerazione e valutate altre ipotesi.

Nel corso del 2012 sono stati approvati dall'ISVAP cinque regolamenti¹³, per i quali è

¹³ Si tratta del Regolamento n. 44 del 9 agosto 2012 concernente la predisposizione del modello di relazione sull'attività antifrode di cui all'art. 30, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27; del Regolamento n. 43 del 12 luglio 2012 concernente l'attuazione delle disposizioni in materia di criteri di valutazione dei titoli di debito emessi o garantiti da stati dell'Unione europea introdotte dal decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con legge 24 febbraio 2012, n. 14 che ha modificato il decreto legge 29 novembre 2008, n.185 contenente misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione ed imprese convertito con legge 28 gennaio 2009, n. 2; del Regolamento n. 42 del 18 giugno 2012, di attuazione dell'articolo 36 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di tutela della concorrenza e partecipazioni personali incrociate nei mercati del credito e finanziari, concernente la disciplina del procedimento per la dichiarazione da parte dell'ISVAP della decadenza nei confronti dei titolari di cariche incompatibili; del Regolamento n. 41 del 15 maggio 2012 concernente disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni

stata prevista, come è ormai prassi, una fase di consultazione pubblica, con la quale sono stati sottoposti agli stakeholders gli schemi dei regolamenti al fine di offrire loro la possibilità di formulare osservazioni sulla proposta di intervento.

Il modello di relazione adottato per tutti i casi del 2012 si pone sostanzialmente in linea di continuità con l'esperienza realizzata negli anni precedenti. Le relazioni, infatti, nella maggior parte dei casi prevedono un inquadramento del contesto normativo, in cui viene fornita una descrizione delle fonti normative cui il Regolamento dà attuazione, una breve descrizione del contesto economico e una analisi, spesso molto dettagliata, dell'articolato normativo.

Secondo quanto disposto dal comma 2¹⁴ dell'art.23 della L. 262/2005, che esplicitamente pone in capo all'Autorità l'obbligo di consultare preventivamente i soggetti terzi, i regolamenti sono corredati non solo dalla relazione illustrativa, ma anche da un rapporto relativo all'esito della consultazione pubblica, cui lo schema di regolamento deve essere sottoposto prima dell'approvazione.

In tale rapporto vengono elencate le proposte di modifica pervenute da parte dei soggetti su cui graveranno gli effetti dell'introduzione del nuovo regolamento, accompagnate dalla decisione assunta in merito dall'Autorità stessa.

Ancora una volta, tuttavia, non si può parlare di una vera e propria analisi dell'impatto della regolazione, anche laddove il problema della valutazione degli effetti viene sollevato dai soggetti che prendono parte alla consultazione.

Nel rapporto che illustra l'esito della consultazione relativa al Regolamento n. 29 del 16 marzo 2009, ad esempio, nell'avanzare una proposta di modifica dell'art. 10, il terzo intervenuto¹⁵ propone di intervenire sul nuovo articolo in quanto, secondo la valutazione del soggetto stesso, così come formulata, la nuova disposizione avrebbe aumentato il costo complessivo dell'assicurazione a carico del consumatore/assicurato/mutuuario. L'Autorità ha

volti a prevenire l'utilizzo delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231; del Regolamento n. 40 del 3 maggio 2012 concernente la definizione dei contenuti minimi del contratto di assicurazione sulla vita di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27.

14 “[...]esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori”. Art. 23, comma 2, L. 262/2005.

15 Nello specifico lo Studio Legale GIANNI, ORIGONI, GRIPPO & PARTNERS.

respinto la proposta, senza però verificare in maniera esplicita la fondatezza o meno dei timori del soggetto terzo.

Analogo esempio si ricava dal documento riguardante gli esiti della consultazione pubblica relativa al Regolamento n. 30 del 12 maggio 2009 recante “Disposizioni in materia di parità di trattamento tra uomini e donne nell’accesso ai servizi assicurativi”. In questo caso, a porre in rilievo gli effetti negativi dell’intervento normativo è l’ANIA (Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici).

Tale Associazione lamenta che la proposta di regolamento, così come formulata, si discosta troppo sia dalla disciplina comunitaria che da quella nazionale di recepimento, richiedendo alle imprese ulteriori adempimenti a livello di informativa verso la clientela; obblighi che, secondo quanto ritenuto dall’ANIA, comporterebbero costi aggiuntivi per le imprese e maggiori oneri amministrativi, le cui conseguenze potrebbero ricadere da ultimo sulla clientela stessa. In questo caso, l’Autorità ha ritenuto opportuno accogliere la proposta di modifica avanzata dall’ANIA, senza individuare ulteriori ipotesi di modifica e senza particolari approfondimenti.

Come già sottolineato nell’ultimo aggiornamento dello scorso gennaio, l’attività consultiva dell’ISVAP è proseguita nel 2011 e nel 2012 relativamente all’approvazione di nuovi regolamenti¹⁶. Il modello consultivo seguito non ha subito modifiche: i documenti sono ancora costituiti dal provvedimento che si vuole sottoporre alla valutazione, accompagnato da una relazione illustrativa.

L’utilizzo dello strumento della consultazione da parte dell’ISVAP non si ferma alla pubblicazione di un documento cui muovere osservazioni: le opinioni degli *stakeholders* vengono acquisite anche attraverso una sorta di tavolo cui vengono invitati i soggetti destinatari dei provvedimenti, per discutere il merito delle scelte dell’autorità.

L’efficacia dei regolamenti approvati viene verificata attraverso una sorta di VIR interna che si concretizza nella revisione pluriennale dei regolamenti, anche in questo caso accompagnata da una procedura di consultazione. Ne è un esempio il Regolamento n. 5 del 16 ottobre 2006, recante norme per la disciplina dell’attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa, modificato con provvedimento n. 2720 del 2 luglio 2009. Nella relazione¹⁷

16 Cfr. <http://www.isvap.it/isvap/impreses.jsp/HomePage.jsp>.

17 Relazione disponibile in formato pdf all’indirizzo www.isvap.it nella pagina relativa agli esiti della pubblica consultazione.

che accompagna il provvedimento l'Autorità motiva la decisione di intervenire specificando che la revisione risponde agli obiettivi dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005 n. 262, che richiede alle Autorità di sottoporre a revisione almeno ogni tre anni il contenuto dei regolamenti emanati. Nella stessa relazione l'ISVAP sottolinea che "il continuo raffronto con i soggetti vigilati e con le loro associazioni hanno fatto emergere alcuni profili suscettibili di modifica e di miglioramento".

Questa attività di verifica della regolazione è proseguita anche nel 2012; sono stati, infatti, adottati tre provvedimenti di carattere generale, con cui l'ISVAP ha modificato o integrato altrettanti regolamenti¹⁸. In realtà, gli interventi di revisione avviati nel 2012 sono spesso legati, come evidenziato dalle stesse relazioni, piuttosto che a valutazioni degli effetti prodotti dalla regolazione, a mutamenti del quadro normativo di riferimento, che impongono conseguentemente una modifica o un ripensamento della regolazione dell'ISVAP.

5. Il mutuato contesto normativo: la nascita dell'IVASS

Nel mese di luglio 2012, è stato approvato il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95¹⁹ recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", che ha soppresso l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) ed ha, contestualmente, istituito l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)²⁰.

18 Si tratta del Provvedimento n. 2957 recante "Modifiche al Regolamento Isvap n. 32 dell'11 giugno 2009 concernente la disciplina delle polizze con prestazioni direttamente collegate ad un indice azionario o altro valore di riferimento di cui all'articolo 41, comma 2, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private"; del Provvedimento n. 2992 recante "Modifiche e integrazioni al Regolamento n. 36 del 31 gennaio 2011 concernente le linee guida in materia di investimenti e di attivi a copertura delle riserve tecniche di cui agli articoli 38, comma 2, 39, comma 3, 40, comma 3, 42, comma 3 e 191, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 ed al Regolamento n. 33 del 10 marzo 2010 concernente l'accesso e l'esercizio dell'attività di riassicurazione di cui ai titoli V, VI, XIV, XVI del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209"; del Provvedimento n. 2998, recante "Modifiche al Regolamento ISVAP n. 31 dell'1 giugno 2009 recante la disciplina della banca dati sinistri di cui all'art. 135 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private".

19 Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 è stato convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

20 Nella sua formulazione originaria, l'articolo 13 prevedeva l'istituzione dell'IVARP, una nuova Autorità

All'IVASS, che succederà all'ISVAP in tutte le funzioni, i poteri, le competenze nonché nei rapporti attivi e passivi, sono, in particolare, trasferite le funzioni di vigilanza sul settore assicurativo, ad essa attribuite ai sensi della legge istitutiva dell'ISVAP (legge 12 agosto 1982, n. 576) e del Codice delle assicurazioni private.

Organi dell'Istituto, che gode delle garanzie di autonomia ed indipendenza proprie delle Autorità indipendenti, sono il Presidente, il Consiglio e il Direttorio.

La *ratio* che ha guidato questo nuovo intervento del legislatore è stata quella di realizzare “la piena integrazione dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo”, anche attraverso un collegamento più forte con il settore della vigilanza bancaria. E tale collegamento è, tra l'altro, evidente anche sotto il profilo organizzativo, in quanto il decreto-legge n. 95 del 2012 affida la presidenza dell'IVASS al Direttore Generale della Banca d'Italia, che ne presiede anche il Consiglio. Inoltre, le funzioni di indirizzo e di direzione strategica e quelle di adozione dei provvedimenti a carattere normativo sono attribuite al Direttorio della Banca d'Italia, la cui composizione viene integrata con i due membri del Consiglio dell'IVASS. Anche il procedimento di elaborazione dello Statuto dell'IVASS, cui è demandata la disciplina dell'assetto organizzativo dell'Istituto e del funzionamento dei suoi organi, prevede il coinvolgimento della Banca d'Italia, attraverso il Direttorio, che lo deve predisporre.

6. Le prospettive

Nella “Relazione sull'attività svolta nell'anno 2008”²¹ viene dedicato un paragrafo alla pubblicazione dello Schema di regolamento per l'adozione degli atti regolatori emanati dall'Autorità e evidenziato tra gli obiettivi del Regolamento quello di dettare “norme in tema di analisi degli effetti degli atti regolatori sull'attività delle imprese e degli operatori e

che avrebbe dovuto svolgere le funzioni dell'ISVAP e della COVIP, e che, in sede di conversione mediante la legge 7 agosto 2012, n. 135, è stata sostituita dall'IVASS.

Per quanto concerne la situazione organizzativa interna, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha disposto la decadenza degli organi dell'ISVAP al momento della entrata in vigore e la contestuale assunzione, da parte del Presidente del soppresso Istituto, delle funzioni di Commissario per l'ordinaria e straordinaria amministrazione, che eserciterà fino alla data di entrata in vigore dello Statuto dell'IVASS. A tal riguardo, si segnala che, nella seduta del 9 novembre 2012, il Consiglio dei ministri ha approvato lo Statuto dell'istituendo IVASS, che tuttavia sarà operativo a partire dal 1 gennaio 2013.

21 Pag. 47. Il testo integrale della relazione è disponibile in formato pdf all'indirizzo www.isvap.it

sugli interessi dei contraenti e degli assicurati”. Da questa precisazione si poteva evincere la volontà dell’Autorità di dare applicazione alla metodologia AIR nel prossimo futuro. Vale la pena sottolineare come questa dichiarazione non abbia trovato concreta applicazione, né sia stata ribadita ulteriormente in altre circostanze, circostanze, neanche nel rapporto relativo all’attività svolta nel 2011²².

Nel corso del 2012, l’attività dell’ISVAP ha risentito indubbiamente della sua soppressione e dell’istituzione della nuova Autorità. Con la nascita dell’IVASS, il cui assetto istituzionale è caratterizzato dal ruolo fondamentale in essa assunto dagli organi della Banca d’Italia, sembra essersi realizzato, in qualche modo, anche a livello nazionale, un raccordo tra due diversi settori del mercato finanziario (quello bancario e quello assicurativo), attraverso il forte collegamento tra le Autorità di regolazione preposte ai due settori. In questo contesto, l’esperienza della Banca d’Italia in materia di AIR potrà essere un fattore di rinnovato impulso, in ordine all’adozione definitiva del Regolamento per l’adozione degli atti regolamentari e alla definizione di una procedura strutturata e sistematica di analisi di impatto della regolamentazione.

²² Il testo della Relazione sull’attività svolta nell’anno 2011 è consultabile all’indirizzo http://www.isvap.it/isvap_cms/docs/F1752/RELAZIONE%20ANNUALE%202011.pdf.