



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

CINZIA BELELLA, MICAELA VENTICINQUE

L'AIR nell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)

S 2/2015

gennaio 2015



L'AIR NELL'ISTITUTO
PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

Variazioni e integrazioni
rispetto alla scheda precedente (marzo 2014)

Paragrafo 1 “Il contesto internazionale”: aggiornato sulla base dell’attività condotta nel 2014 da EIOPA

Paragrafo 5 “L’esperienza realizzata”: aggiornato alla luce della attività svolta nel 2014

INDICE

1. Il contesto internazionale	6
<i>Organismi internazionali e attività</i>	9
<i>Le esperienze condotte negli altri paesi</i>	10
2. Gli aspetti normativi	10
3. Il processo di introduzione dell’AIR	11
4. Le caratteristiche dell’analisi	12
5. L’esperienza realizzata	15
6. Le prospettive	19

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

Citare questo documento come: C. Belella, M. Venticinque, *L’AIR nell’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)*, Osservatorio AIR, www.osservatorioair.it, S 2/2015, gennaio 2015.

1. Il 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 Lamfalussy”. 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, venne creato il comitato CESR (Committee of European Securities Regulators), composto dai presidenti delle autorità nazionali di regolazione e vigilanza sui mercati finanziari, cui spettava 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 dall'*enforcement*.

La nuova struttura procedimentale individuata dal modello Lamfalussy si caratterizza per una

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.

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* è stata ribadita nel Libro Bianco sui servizi finanziari per il 2005-2010. La Commissione, infatti, ha individuato in tale documento i principi informativi 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 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

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

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, ai quali nel corso del 2013 ha dato piena attuazione. A partire dal mese di gennaio 2013 sono stati, infatti, pubblicati cinque *Consultation Paper*, che, in allegato, presentano l'analisi di impatto della regolazione condotta sulla proposta di *Guidelines* redatta dall'EIOPA⁶. Anche nel 2014, EIOPA ha svolto un'intensa attività di consultazione; sono stati pubblicati diciassette documenti di consultazione, quasi tutti corredati da una valutazione degli impatti della regolazione emananda⁷.

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>.

6 Si tratta del “*CP-13/008 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on System of Governance, including Impact Assessment*”; del “*CP-13/009 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on Forward Looking assessment of the undertaking's own risks (based on the ORSA principles), including Impact Assessment*”; del “*CP-13/010 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines on submission of information to national competent authorities, including Impact Assessment*”; del “*CP-13/011 - Consultation Paper on the Proposal for Guidelines On Pre-application for Internal Models, including Impact Assessment*”, del “*EBA, EIOPA and ESMA Joint Consultation Paper On Mechanistic references to credit ratings in the ESAs' guidelines and recommendations (JC CP 2013 02)*”.

7 Si tratta, in particolare, di: JC/CP/2014/04 – *EBA, ESMA and EIOPA's Joint Consultation Paper Draft Regulatory Technical Standards on financial conglomerates' risk concentration and intra-group transactions; Consultation Paper on the proposal for Guidelines on the use of the Legal Entity Identifier [CP-14/037]; Consultation Paper on the proposal for Guidelines on the use of the Legal Entity Identifier [CP-14/037]; EBA, EIOPA and ESMA's joint consultation paper related to the draft guidelines on the convergence of supervisory practices for financial conglomerates [JC/CP/2014/02]; EBA, ESMA and EIOPA's joint consultation paper*

La struttura delle analisi condotte prevede, in linea con le migliori pratiche internazionali, cinque fasi in cui si articola l'analisi: (i) l'identificazione del problema; (ii) la definizione degli obiettivi; (iii) l'individuazione delle opzioni e la valutazione del loro impatto; (iv) il confronto tra le diverse opzioni anche alla luce dei benefici e dei costi attesi; (v) la giustificazione dell'opzione prescelta.

Organismi internazionali e attività

Nello svolgere la propria attività, l'IVASS (fino al 31 gennaio 2012 ISVAP)⁸ 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'IVASS 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.

Un simile livello di collaborazione si ripropone anche per quanto riguarda le relazioni con

related to the draft technical standards on risk-mitigation techniques for OTC-derivatives [JC/CP/2014/03]; Consultation paper on the guidelines on the operational functioning of colleges of supervisors [CP-14/010]; Consultation paper on the proposal for ITS with regard to the procedures to be used for granting supervisory approval for the use of ancillary own-fund items [CP-14/004]; Consultation paper on the proposal for ITS on internal models approval processes [CP-14/005]; Consultation paper on the proposal for ITS on the process to reach a joint decision for group internal models [CP-14/006]; Consultation paper on the proposal for ITS on the procedures to be followed for the approval of the application of a matching adjustment [CP-14/007]; Consultation paper on the proposal for ITS on special purpose vehicles [CP-14/008]; Consultation paper on the proposal for ITS with regard to the supervisory approval procedure to use undertaking-specific parameters [CP-14/009]; EBA, EIOPA and ESMA's Joint Consultation Paper related to the Draft Implementing Technical Standards on the mapping of ECAIs' credit assessments [JC/CP/2014/01]; EBA ESMA AND EIOPA's joint consultation paper related to the draft technical standards on risk-mitigation techniques for otc-derivatives.

8 Il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 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", convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, 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). Al nuovo organismo, succeduto 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 attribuite all'ISVAP ai sensi della legge istitutiva (legge 12 agosto 1982, n. 576) e del Codice delle assicurazioni private. L'IVASS, il cui Statuto è stato approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 novembre 2012, è divenuto operativo a partire dal 1 gennaio 2013.

l'OCSE, organismo particolarmente attivo nel settore finanziario⁹.

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), un'autorità per ciascuno dei tre settori (Irlanda) autorità distinte in ragione delle finalità (sistemi misti, ad esempio Francia, Spagna, Regno Unito).

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 ex Financial Services Authority (FSA)¹⁰, 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 essa non ha condotto 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 legge n. 229 del 2003, che prevede espressamente l'introduzione di metodi di analisi dell'impatto della regolazione per "le autorità amministrative

⁹ 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

¹⁰ Dal 1° aprile 2013 le funzioni della Financial Services Authority sono state trasferite a due nuove autorità di regolazione. Si tratta, in particolare, della Financial Conduct Authority (FCA), la cui funzione è quella di regolare il settore dei servizi finanziari al fine di proteggere i consumatori, garantire la stabilità del settore e promuovere la sana concorrenza tra i fornitori di servizi finanziari, e della Prudential Regulation Authority (PRA), che è una parte della Bank of England ed è responsabile della regolamentazione e della vigilanza prudenziale delle banche, società cooperative di credito, assicurazioni e grandi imprese di investimento.

indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, vigilanza o regolatorie [...]”.

La necessità di introdurre lo strumento dell’AIR viene ulteriormente ribadita, per le Autorità di regolazione dei mercati finanziari, dalla legge 28 dicembre 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 (nella fase anteriore alla sua trasformazione in IVASS) 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 regolamenti. Tuttavia, negli ultimi due anni – a seguito della trasformazione dell’ISVAP in IVASS – si registra una contrazione di tale dato. Nel corso del 2013, infatti, l’IVASS ha adottato quattro regolamenti¹¹; ; nel 2014, invece, il numero di regolamenti approvati è stato pari a tre¹².

11 Si tratta in particolare: “Regolamento n. 1 dell’8 ottobre 2013 concernente la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”; “Regolamento n. 2 dell’8 ottobre 2013 concernente la procedura di applicazione delle sanzioni disciplinari nei confronti degli intermediari assicurativi e riassicurativi e le norme di funzionamento del collegio di garanzia di cui al Titolo XVIII (sanzioni e procedimenti sanzionatori), Capo VIII (destinatari delle sanzioni disciplinari e procedimento) del decreto legislativo del 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private”; “Regolamento n. 3 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”; “Regolamento in materia di liquidazione coatta amministrativa delle imprese di assicurazione di cui al Titolo XVI (misure di salvaguardia, risanamento e liquidazione), Capo IV (liquidazione coatta amministrativa) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private”.

12 Ci si riferisce al Regolamento n. 5 del 21 luglio 2014, “Regolamento concernente disposizioni attuative circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione da parte delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231”; Regolamento n. 6 del 2 dicembre 2014 “Regolamento concernente la disciplina dei requisiti professionali degli intermediari assicurativi e riassicurativi in attuazione dell’art. 22, comma 9, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221”; Regolamento n. 7 del 2 dicembre 2014 “Regolamento concernente l’individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi dell’IVASS, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

Accanto ai numerosi regolamenti approvati, nel corso del 2008 l'ISVAP aveva pubblicato in Internet il “Documento di Consultazione n. 28/2008”, 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 era accompagnato da una “Relazione di presentazione per la pubblica consultazione” nella quale venivano illustrati gli obiettivi che si intendevano 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.

I risultati della consultazione non sono tuttavia mai stati pubblicati sul sito web dell'Autorità¹³.

È soltanto nel 2013, con il Regolamento n. 3, che l'IVASS si è definitivamente dotata di una disciplina per i propri procedimenti di adozione delle regole.

Il regolamento è stato adottato in esito di una pubblica consultazione cui hanno partecipato, presentando le proprie osservazioni, tre associazioni di categoria¹⁴.

Con il Regolamento l'Istituto ha inteso mantenere fermi i principi e gli obiettivi che erano stati posti a fondamento dell'originale versione dello schema oggetto di precedente pubblica consultazione, “allineandoli anche ai nuovi orientamenti nel frattempo intervenuti in materia di analisi d'impatto regolamentare” e alle esperienze maturate dalle altre autorità indipendenti.

4. Le caratteristiche dell'analisi

Il regolamento n. 3 del 5 novembre 2013, avente ad oggetto l'“attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23 della legge 18 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti

13 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>

14 Nello specifico, si tratta dell'Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici, dell'Associazione Italiana Brokers di Assicurazioni e Riassicurazioni e del Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione.

regolamentari e generali dell'IVASS", ha come obiettivo dichiarato quello di garantire l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza e la semplificazione della regolazione dell'Istituto ed è ispirato al principio di proporzionalità.

Esso si articola in tre titoli.

Il Titolo I contiene le disposizioni generali in materia.

In particolare, l'articolo 2 definisce l'ambito di applicazione del Regolamento, che è limitato ai procedimenti di adozione degli atti di regolazione.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 23, comma 2 della legge n. 262 del 2005 e nel rispetto del principio di proporzionalità, vengono individuati espressamente i casi di esclusione e di omissione, nonché, per ragioni di necessità, urgenza e riservatezza, quelli di possibile deroga ad alcune norme regolamentari.

In particolare, vengono esclusi dall'applicazione dell'analisi di impatto della regolazione (i) gli atti di regolazione concernenti l'organizzazione interna dell'IVASS; (ii) gli atti di regolazione, diversi dagli atti di regolazione concernenti l'organizzazione interna dell'IVASS, adottati ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241; (iii) gli atti con finalità esclusivamente interpretativa o applicativa, non aventi quindi carattere innovativo nell'ordinamento, fatta eccezione per i casi in cui determinino impatti rilevanti sull'attività e sull'organizzazione dei soggetti vigilati ovvero sugli interessi degli assicurati; (iv) i pareri e le altre valutazioni formulate dall'IVASS in relazione ad atti normativi o generali di competenza di altri enti; (v) gli atti di concerto con altre Autorità.

È prevista l'omissione dell'analisi nei casi in cui l'atto sia attuazione di normativa nazionale o dell'Unione Europea caratterizzata da ristretti margini di discrezionalità nonché nelle ipotesi in cui non comporti apprezzabili costi addizionali per i suoi destinatari.

Infine, sono ammesse alcune deroghe, anche attraverso la previsione di procedure e termini diversi, laddove lo svolgimento dell'analisi di impatto non sia compatibile con le ragioni di necessità e urgenza ovvero di riservatezza, connesse all'esigenza di (i) tutela dei contraenti e assicurati, ordinato svolgimento dell'attività assicurativa, trasparenza ed integrità del mercato, anche in ragione di mutamenti eccezionali delle condizioni di mercato; (ii) tempestiva attuazione di norme comunitarie e nazionali; (iii) conseguimento delle finalità dell'atto.

All'articolo 3 viene, inoltre, disciplinato, al fine di garantire la trasparenza dell'attività di vigilanza e il confronto con i soggetti interessati, un importante strumento di miglioramento della qualità della regolazione, la programmazione. Annualmente, infatti, l'Istituto dovrà pubblicare un programma delle attività che intende svolgere nei dodici mesi successivi per l'adozione degli atti di regolazione, indicando l'oggetto delle attività, il grado di priorità e gli atti di regolazione che saranno

sottoposti ad analisi di impatto della regolazione. Il programma annuale deve essere pubblicato sul sito internet istituzionale e sottoposto, anch'esso alla consultazione.

Il Titolo II, rubricato "Procedimento per la regolamentazione" è dedicato, principalmente, all'analisi di impatto della regolazione e alle procedure di consultazione.

Per quanto concerne la metodologia dell'analisi, l'articolo 5 impone all'IVASS, nel corso dell'analisi di impatto della regolazione, di (i) esaminare eventuali fallimenti di mercato e regolamentari; (ii) di individuare le possibili scelte regolatorie volte al raggiungimento dei risultati, accanto all'opzione di non porre in essere alcun intervento regolamentare nonché (iii) di valutare i costi e i benefici delle diverse opzioni.

Sulla base delle risultanze dell'analisi l'IVASS dovrà individuare l'opzione regolatoria più idonea "al conseguimento degli obiettivi della regolazione e di vigilanza, motivando la scelta effettuata anche tenendo conto del minor sacrificio delle posizioni soggettive dei destinatari".

Due le fasi dell'analisi. Nel corso della prima, è previsto che l'IVASS predisponga un'AIR preliminare, che presenti una relazione illustrativa dei principali contenuti dello schema dell'atto di regolazione, degli obiettivi dell'intervento e dell'analisi degli effetti, in termini di costi e benefici, della regolazione. L'AIR preliminare viene, quindi, pubblicata e sottoposta a consultazione, secondo il modello del cd. notice and comment, durante i quali i destinatari degli interventi possono inviare i propri commenti ed eventuali proposte di modifica.

Conclusa la procedura di consultazione, deve essere predisposto e pubblicato sul sito istituzionale il documento AIR finale, in cui vengono illustrati i contenuti dell'analisi preliminare, una sintesi dei contributi e delle proposte di modifica presentati dagli stakeholders, nonché i risultati conclusivi dell'analisi di impatto della regolazione.

Quanto poi al modello di consultazione delineato dall'IVASS nel Regolamento, i cardini su cui poggia sono essenzialmente tre: (i) assicurare la trasparenza nel procedimento di adozione degli atti regolatori verso i soggetti interessati, inclusi gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori dei servizi assicurativi e finanziari e dei consumatori; (ii) acquisire informazioni ed elementi utili anche per la valutazione delle possibili scelte di regolazione; (iii) valutare gli effetti della regolamentazione sull'attività e sugli interessi dei soggetti destinatari dell'intervento.

Per quanto concerne le tecniche individuate per garantire la partecipazione degli stakeholders, l'IVASS, pur dedicando, come detto, particolare attenzione alla consultazione pubblica attraverso l'impiego del notice and comment, prevede anche il ricorso ai panels, ad incontri con i rappresentanti degli stakeholders anche su richiesta delle parti interessate, ad interviste, alla formulazione di questionari, nonché alla pubblicazione di documenti di discussione.

Sotto il profilo della durata, è previsto che la consultazione nella forma del notice and comment possa variare da un minimo di trenta a un massimo di novanta giorni, fermo restando il potere dell'Istituto di fissare termini inferiori o superiori in ragione di specifiche esigenze.

Il Regolamento dell'IVASS, pur essendo ispirato ad un principio di trasparenza dell'iter della consultazione, contiene anche delle previsioni volte a garantire la tutela della riservatezza. Coloro che partecipano alla consultazione possono, dunque, chiedere di non procedere alla pubblicazione del contributo o della proposta, ovvero di pubblicarlo in forma anonima.

È interessante, poi, notare che, a completamento del ciclo della regolazione, è prevista una revisione periodica degli atti di regolazione, da condurre almeno ogni tre anni, al fine di adeguare gli stessi all'evoluzione delle condizioni di mercato e degli interessi dei contraenti, assicurati ed aventi diritto alla prestazione assicurativa. Si tratta di una previsione che, come osservato nella Relazione illustrativa al Regolamento, è soltanto "apparentemente ripetitiva" del dettato dell'articolo 23 della legge n. 262 del 2005, l'IVASS ha ritenuto opportuno indicare espressamente l'obbligo di revisione triennale, analogamente a quanto fatto dalle altre Autorità di vigilanza; l'Istituto, inoltre, ha previsto la possibilità di avviare autonome iniziative volte a verificare l'effettivo perseguimento degli obiettivi dell'atto normativo originario, consentendo in tal modo al mercato di fornire il proprio contributo, fornendo valutazioni su eventuali esigenze di revisione dell'atto di regolazione.

5. L'esperienza realizzata

Dai documenti resi pubblici sul sito non risulta che l'ISVAP né anteriormente sua trasformazione in IVASS né successivamente abbia pubblicato alcun documento recante un'AIR strutturata.

Per quanto concerne il periodo anteriore alla trasformazione dell'ISVAP in IVASS, parziale attuazione ha trovato invece l'articolo 23 della legge n. 262 del 2005 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'ex ISVAP, infatti, ha corredato ogni suo nuovo regolamento di una relazione nella quale sono stati illustrati gli aspetti più rilevanti.

La modalità di consultazione pubblica posta in essere dall'Autorità sostanzialmente non si

discostava da quella prevista nello Schema di regolamento del 2008 (cfr. articolo 5, commi 3 e 4)¹⁵.

Ne sono un esempio le relazioni che accompagnano cinque regolamenti emanati dall'ISVAP nel primo semestre 2009¹⁶. 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 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private.

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 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,

15 “[...] 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.

16 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.

e viene data anche un'indicazione, in linea di massima, in merito all'ambito nel quale le conseguenze ricadranno.

L'attività consultiva dell'ISVAP è proseguita negli anni successivi in base allo stesso modello: pubblicazione dello schema di provvedimento accompagnato da una relazione illustrativa. Nel corso dell'ultimo anno di attività (2012) dell'ISVAP sono stati approvati, a seguito di una consultazione pubblica, cinque regolamenti¹⁷.

Il modello di relazione adottato 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 2¹⁸ dell'articolo 23 della legge n. 262 del 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

17 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 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.

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

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.

L'utilizzo dello strumento della consultazione da parte dell'ex ISVAP non si è limitato alla pubblicazione di un documento muovere per raccogliere osservazioni: le opinioni degli stakeholder sono state 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 è stata verificata in occasione della 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 relazione¹⁹ che accompagnava il provvedimento l'Autorità motivava la decisione di intervenire specificando che la revisione rispondeva agli obiettivi dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005 n. 262, che richiedeva alle Autorità di sottoporre a revisione almeno ogni tre anni il contenuto dei regolamenti emanati. Nella stessa relazione l'ISVAP ha sottolineato che "il continuo raffronto con i soggetti vigilati e con le loro associazioni hanno fatto emergere alcuni profili suscettibili di modifica e di miglioramento".

Anche a seguito del passaggio di funzioni dall'ISVAP all'IVASS, l'attività consultiva non è cessata. Il numero di regolamenti adottati dall'IVASS nel corso del 2013 a seguito di consultazione pubblica è rimasto in linea con quelli adottati nel 2012²⁰, mentre pare debba registrarsi una lieve flessione nel numero dei regolamenti adottati nel 2014. Il modello adottato ha mantenuto i medesimi caratteri: i documenti sono ancora costituiti dal provvedimento che si vuole sottoporre alla valutazione,

¹⁹ Relazione disponibile in formato pdf all'indirizzo www.ivass.it nella pagina relativa agli esiti della pubblica consultazione.

²⁰ Nel corso del 2013, l'IVASS ha adottato quattro regolamenti. Si tratta del: Regolamento n. 1 dell'8 ottobre 2013 concernente la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie; Regolamento n. 2 dell'8 ottobre 2013 concernente la procedura di applicazione delle sanzioni disciplinari nei confronti degli intermediari assicurativi e riassicurativi e le norme di funzionamento del collegio di garanzia di cui al Titolo XVIII (sanzioni e procedimenti sanzionatori), Capo VIII (destinatari delle sanzioni disciplinari e procedimento) del decreto legislativo del 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private; Regolamento n. 3 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; Regolamento n. 4 del 17 dicembre 2013 in materia di liquidazione coatta amministrativa delle imprese di assicurazione di cui al Titolo XVI (misure di salvaguardia, risanamento e liquidazione), Capo IV (liquidazione coatta amministrativa) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private.

accompagnato da una relazione illustrativa.

In particolare, nel 2014 sono state rese pubbliche solo le relazioni illustrative allegate a due regolamenti, mentre, coerentemente con quanto previsto dal Regolamento AIR che esclude dall'applicazione dell'analisi di impatto della regolazione, tra gli altri, gli atti di regolazione, diversi dagli atti di regolazione concernenti l'organizzazione interna dell'IVASS, adottati ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, non è stata pubblicata quella del Regolamento n. 7 del 2 dicembre 2014 "Regolamento concernente l'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi dell'IVASS, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Le relazioni esaminate individuano brevemente le finalità dell'intervento e i suoi obiettivi nonché, in un solo caso, i destinatari degli obblighi imposti. Presentano anche una breve descrizione delle disposizioni contenute nell'approvando regolamento, di cui ne riassumono il contenuto. Si tratta di un modello, evidentemente, ancora "embrionale" di relazione AIR, privo di una descrizione delle possibili scelte regolatorie, nonché di una valutazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni.

6. Le prospettive

Nel corso degli ultimi due anni, l'attività in materia di *better regulation* ha visto una significativa accelerazione, legata indubbiamente alla soppressione dell'ISVAP e all'istituzione dell'IVASS. Con la nascita dell'IVASS, il cui assetto istituzionale è caratterizzato dal ruolo fondamentale in essa assunto dagli organi della Banca d'Italia²¹, sembra essersi realizzato, in qualche modo 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'implementazione dello strumento dell'analisi di impatto della regolazione e all'adozione di politiche di miglioramento della regolazione.

21 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.