



Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo

Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti

Audizione del Presidente dell'ISVAP

Giancarlo Giannini

presso la I Commissione – Affari costituzionali
della Camera dei Deputati

Camera dei Deputati

19 maggio 2010

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto esprimere un vivo ringraziamento per l'invito rivolto all'Istituto che ho l'onore di presiedere a partecipare all'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti.

INQUADRAMENTO STORICO ED ISTITUZIONALE DELLE *AUTHORITIES*

Il percorso normativo che ha condotto in Italia all'istituzione delle esistenti Autorità amministrative indipendenti si caratterizza per l'eterogeneità delle scelte compiute avendo il legislatore proceduto in varie epoche e per diversificate esigenze¹.

L'introduzione di organismi alternativi al tradizionale modello amministrativo basato sulla centralità della responsabilità politica, preposti all'applicazione imparziale della legge e assommanti in sé funzioni normative, amministrative e di applicazione giustiziale del diritto, ha corrisposto all'esigenza, manifestatasi con la progressiva liberalizzazione dei mercati e con l'evoluzione del ruolo dello Stato negli stessi, di apprestare forme di tutela più dirette ed incisive degli interessi degli individui e dei gruppi nei settori in cui più concreto risulta il pericolo di abuso.

Tali tendenze si rispecchiano pienamente all'interno dell'ordinamento, in cui la nascita di Autorità amministrative indipendenti è da ricondurre all'avvertita istanza di assicurare tutela a situazioni costituzionalmente rilevanti (il risparmio, l'iniziativa economica privata) rispetto ai fallimenti del mercato e, in generale, nell'ambito del difficile passaggio da un modello di mercato amministrato a un modello di mercato regolato e concorrenziale.

Il processo di accreditamento di tale modello, pur nella pluralità di forme che ne hanno contraddistinto lo svolgimento, si è costantemente caratterizzato per l'unitarietà della finalità perseguita, rappresentata dall'imputazione a soggetti "neutrali" di funzioni amministrative di garanzia e regolazione, intese quale complesso di eterogenei poteri sinteticamente preordinati alla tutela di diritti costituzionalmente rilevanti.

Le finalità convergenti emergono dal substrato teorico delle elaborazioni dottrinali formatesi negli anni in relazione alle comuni caratteristiche, di natura strutturale e funzionale, che connotano il variegato panorama delle *Authorities*. In particolare, dal punto di vista oggettivo-funzionale e soggettivo-strutturale, le Autorità amministrative indipendenti si distinguono per lo svolgimento di funzioni regolatorie, di controllo, tutorie o paragiurisdizionali, in presenza di un significativo

¹ Tale tendenza ha tratto ispirazione ora dal modello francese delle Autorità di regolazione ora da quello americano delle Autorità di garanzia. In particolare, se negli Stati Uniti la scelta di affidare la cura di interessi collettivi a soggetti sottratti ai condizionamenti del potere politico ha portato ad accentuare il carattere paragiurisdizionale delle funzioni ad essi attribuite e della relativa disciplina procedurale, in Europa le Autorità indipendenti, nate in epoca successiva ed ancorate all'interno dei consueti poteri amministrativi, risultano espressione di una diversa relazione dei rapporti fra Stato e mercato.

bagaglio di competenza tecnica e specialistica e di un elevato tasso di indipendenza valutativa che si sostanzia nella necessaria “distanza” dagli ordinari circuiti di responsabilità ministeriale.

Corollario e presupposto di tale indipendenza sono, pertanto, l'autonomia organizzativa, funzionale e finanziaria che devono contraddistinguere la posizione istituzionale delle *Authorities*, cui deve essere consentito strutturare moduli organizzativi e utilizzare risorse economiche in modo adeguato rispetto alle finalità di vigilanza perseguite.

Lo svolgimento di funzioni di tutela e di garanzia di diritti e libertà e la denunciata estraneità di tali organismi al modello classico di amministrazione ha posto il problema della ricerca di una loro esplicita “copertura” costituzionale. Su tale tema si è già soffermata nel recente passato, con ampia dovizia di analisi e di riflessione, la Commissione di studio nominata in ambito governativo nel 2006, pervenendo alla conclusione che una disposizione costituzionale di “copertura” sarebbe stata superflua, in quanto non indispensabile per legittimare l'istituzione di poteri neutrali preposti al governo di determinati settori della vita economica e sociale.

Tuttavia, la riproposizione in questa sede di identica questione nel corso di precedenti audizioni ne testimonia l'attualità e sollecita qualche ulteriore considerazione.

Al riguardo, si esprime condivisione per la costituzionalizzazione del modello delle Autorità amministrative indipendenti in quanto ciò contribuirebbe da un lato al loro definitivo consolidamento nel sistema istituzionale fugando tutti i possibili profili problematici in ordine alla relativa collocazione; dall'altro, ad accrescere lo *status* di indipendenza.

In tale prospettiva, pertanto, rischierebbe di risultare riduttiva e priva di fondamento la pretesa di costituzionalizzare il solo modello delle Autorità di garanzia.

L'ISVAP, svolge funzioni di regolazione, controllo e sanzionatorie a tutela e garanzia sostanziale dei diritti costituzionalmente rilevanti di assicurati e danneggiati. L'evoluzione dell'ordinamento consacra, infatti, l'assoluta posizione di centralità dell'ISVAP nella supervisione degli attori del settore assicurativo, per il conseguimento di obiettivi che sono ben lungi dal profilarsi come “minimali”; centralità esercitata con poteri e competenze che, in realtà, si spingono anche al di là di quanto previsto per le funzioni di altre Autorità del settore finanziario.

Sulla considerazione, da altri palesata, che la costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti possa sollecitarne il fenomeno di proliferazione, si può concordare soltanto in parte. Ed invero, siffatta preoccupazione, per quanto importante, può essere fugata in un riformato contesto costituzionale che delinea con sufficiente nettezza i connotati di tali organismi.

Tutto dipende, invero, dai criteri interpretativi che saranno adottati con riferimento ai valori costituzionali oggetto di tutela, dalla valutazione, per ciascuna Autorità di settore, dei costi e dei benefici rivenienti dalla relativa istituzionalizzazione etc.

Si dissente, infine, con l'esigenza, pure in questa sede affermata, di attribuire alle Autorità indipendenti il potere di sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale, in quanto ciò non risulterebbe in linea con la posizione istituzionale riconosciuta a tali organismi.

L'Istituto riguarda infatti conflitti tra "i poteri dello Stato e quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni" (art. 134 Cost.). Tale materia pare estranea alle competenze delle Autorità amministrative indipendenti.

L'ISVAP E LA SUA POSIZIONE NELL'ORDINAMENTO

Profili evolutivi

Nel mutato contesto dei rapporti fra Stato e mercato si iscrive l'istituzione, nel 1982, dell'ISVAP, come "*Autorità di seconda generazione*", la cui genesi corrispose, da un lato, all'esigenza di garantire nei confronti della collettività la corretta gestione delle imprese operanti nel mercato assicurativo; dall'altro all'obiettivo di perseguire uno sviluppo armonico e ordinato di quest'ultimo, garantendone la stabilità nel tempo.

Sebbene fra le cause dell'istituzione dell'ISVAP abbiano avuto un ruolo rilevante alcuni fallimenti del mercato², sarebbe riduttivo esaurire la *mission* originaria dell'Istituto a mere funzioni di polizia economica.

Invero, le sue già all'origine significative funzioni si sono progressivamente arricchite, secondo l'intenzione del legislatore, fino a ricomprendere quelle dirette a creare le giuste condizioni per l'equilibrato sviluppo del mercato, nella sicurezza dei suoi attori ed utenti. Si tratta di funzioni direttamente tutorie del risparmio assicurativo, costituzionalmente rilevante ai sensi dell'art. 47 della Costituzione.

Il percorso evolutivo dell'Istituto si è snodato negli anni lungo una serie di interventi tesi ad influenzarne i connotati operativi e funzionali nel senso dell'autonomia, dell'indipendenza e della neutralità.

Il primo snodo evolutivo risale al 1994, con l'emanazione del c.d. decreto Cassese³, da cui discese la generalizzazione della competenza dell'ISVAP nell'adozione dei provvedimenti relativi alle funzioni di vigilanza e di controllo a esso deferite e la definitiva affermazione della sua autonomia

² Si considerino, in questo senso, la decozione e la conseguente liquidazione coatta amministrativa, di ben 19 imprese di assicurazioni dal 1964 all'inizio del 1982: tale fenomeno aveva fatto registrare un'intensificazione negli anni a cavallo dell'introduzione dell' r. c. auto obbligatoria, con l'affacciarsi sul mercato assicurativo di compagnie prive dei necessari requisiti di solvibilità ed affidabilità.

³ Si tratta del d. P. R. 18 aprile 1994, n. 385, regolamento governativo di delegificazione, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla scorta della delega recata all'art. 2 comma 7 nella legge 24 dicembre 1993, n. 537 in tema di riassetto e di razionalizzazione dei procedimenti amministrativi in materia assicurativa di competenza dell'allora Ministero dell'Industria.

funzionale rispetto all'Autorità ministeriale. Tale intervento maturò nel contesto della sempre più accentuata tecnicizzazione e specializzazione delle funzioni espletate dall'ISVAP, anche sotto l'impulso della legislazione comunitaria e della progressiva transizione verso un mercato regolato, basato su un modello di vigilanza prudenziale e sul progressivo disimpegno dello Stato nell'economia.

Nella medesima prospettiva si possono leggere:

- a) i decreti legislativi di recepimento delle terze direttive in materia di assicurazione danni e vita⁴, con cui venne rafforzato il ruolo dell'ISVAP, inserito in un reticolo europeo di Autorità chiamate ad applicare una disciplina unica per matrice, quale Autorità investita con pienezza e generalità di tutti i poteri di regolazione e di vigilanza (tecnica, finanziaria, patrimoniale informativa e ispettiva);
- b) l'ulteriore definitivo potenziamento, nell'anno 1998⁵, del ruolo e dell'indipendenza dell'ISVAP, fra l'altro, con la devoluzione di tutte le residue funzioni di cui era ancora attributario il Ministero, l'affermazione della sua "*piena autonomia giuridica, patrimoniale, contabile, organizzativa e gestionale*", l'ampliamento delle varie prerogative di autonomia organizzativa e finanziaria, l'eliminazione di ogni potere di vigilanza e di direttiva da parte del Ministero e del CIPE, nonché la significativa attribuzione all'Istituto del potere di adottare ogni provvedimento ritenuto utile o necessario alla tutela delle imprese e degli utenti.

Il ruolo centrale dell'ISVAP nell'esercizio delle funzioni di garanzia, regolazione e controllo del mercato assicurativo, che già in precedenza aveva acquistato i caratteri fisionomici di Autorità amministrativa indipendente, è stato ulteriormente confermato e potenziato dal Codice delle Assicurazioni⁶. Fra gli aspetti più salienti della codificazione meritano, fra l'altro evidenza:

- l'attribuzione all'ISVAP della potestà regolamentare (con circa 150 deleghe regolamentari sparse nel testo legislativo, oltre alle norme generali sull'attribuzione di tale potestà), sulla scorta di un modello in armonia con la procedura di produzione normativa "Lamfalussy" adottata dall'Unione Europea per il mercato finanziario unico ed estesa al settore assicurativo con la direttiva 2005/1/CE;
- la raccolta, il coordinamento, l'integrazione ed implementazione della frammentaria disciplina vigente in un unico corpo normativo, che ha comportato l'abrogazione di numerosissime disposizioni legislative;
- il ricorso, anche per il mercato assicurativo, alla delegificazione quale elastico e rapido strumento di governo delle dinamiche del mercato;
- l'adeguamento delle norme di diritto interno alle evoluzioni del diritto assicurativo europeo;

⁴ Si tratta dei decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174 (per il settore vita) e n. 175 (per il settore danni), attuativi delle c. d. terze direttive rispettivamente n. 96 del 10 novembre 1992 e n. 49 del 18 giugno 1992

⁵ Tale opera è stata compiuta col decreto legislativo 13 ottobre 1998, n. 373, emanato sulla scorta della delega contenuta negli artt. 11, comma 1, lettera b) e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c. d. legge Bassanini) e recante la razionalizzazione delle norme concernenti l'ISVAP.

⁶ Si tratta del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, articolato in 19 titoli e composto da 355 articoli ed emanato sulla scorta della delega contenuta all'art. 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (c. d. legge di semplificazione 2001).

- la uniformazione della legislazione settoriale assicurativa a quella bancaria e finanziaria, regolate dai corrispondenti testi unici. Sotto versanti più generali, il *corpus* normativo codificato agli inizi di questo millennio conferisce indubbi elementi di modernità e di stabilità normativa al mercato assicurativo, in grado di poterne giustificare un'efficace comparabilità con le legislazioni più avanzate, anche in una logica di c. d. "concorrenza tra gli ordinamenti";
- l'esplicitazione, in assoluta e piena coerenza con la generalità e la pienezza della disciplina recata nei testi unici bancario e finanziario, delle finalità di vigilanza, con l'introduzione, a fianco degli obiettivi finali (sana e prudente gestione delle imprese nonché trasparenza e correttezza degli operatori del settore assicurativo), degli obiettivi intermedi, di natura strumentale, quali:
 - 1) la stabilità, l'efficienza, la competitività e il buon funzionamento del sistema assicurativo;
 - 2) la tutela degli assicurati e degli aventi diritto a prestazioni assicurative, l'informazione e la protezione dei consumatori, non più considerate soltanto quale oggetto di protezione in via indiretta, come riflesso della garanzia di stabilità delle imprese;
- l'attribuzione all'ISVAP, con norma che non ha uno specifico precedente negli altri segmenti del mercato finanziario, del potere di adottare "*ogni regolamento necessario per la sana e prudente gestione delle imprese o per la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati*"(art. 5, comma 2, Cod. Ass.).

Da ultimo, la legge sulla tutela del risparmio⁷, intervenuta nel 2005, non ha modificato il citato quadro di riferimento, provvedendo piuttosto ad una sua riquilibratura attraverso prescrizioni fondamentalmente tese a:

- garantire l'*accountability* delle Autorità indipendenti verso il Parlamento e l'opinione pubblica, attraverso l'estensione al processo formativo dei loro atti generali ed individuali di fondamentali principi e garanzie procedurali⁸ – quanto all'ISVAP, in parte già recati nel Codice delle Assicurazioni - il cui rispetto, come ha autorevolmente precisato il Consiglio di Stato⁹ nel parere reso sullo schema di Codice delle Assicurazioni, concorre ad accreditare,

⁷ Si tratta della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari.

⁸ Vengono in rilievo per gli atti generali: la motivazione in relazione alle scelte di regolazione e di vigilanza; l'obbligo della previa adozione di una relazione accompagnatoria al provvedimento generale sulle conseguenze dell'intervento; la vincolatività del principio di proporzionalità nelle scelte di regolazione; l'obbligo di revisione e di aggiornamento periodico, del corpus regolamentare in vigore. Vengono in rilievo per gli atti individuali: i principi di motivazione, sull'individuazione e sulle funzioni del responsabile del procedimento, sulla partecipazione al procedimento e sull'accesso agli atti amministrativi recati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni; per i procedimenti di controllo a carattere contenzioso e per i procedimenti sanzionatori, i principi della facoltà di denuncia di parte, della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione.

⁹ Si tratta del parere n. 11603 del 14 febbraio 2005.

in uno al sindacato giurisdizionale, la legittimazione democratica del modello delle *Authorities*;

- prevedere più stringenti forme di coordinamento e collaborazione fra le Autorità indipendenti del settore finanziario;
- devolvere alle *Authorities* l'esclusiva competenza all'adozione dei provvedimenti sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati che, unitamente alle ampie attribuzioni di natura regolamentare, delineano l'incisivo e, quasi, esclusivo ruolo di *public enforcement* riservato a tali organismi nell'ambito dei settori ad essi rispettivamente assegnati;
- concentrare la cognizione giurisdizionale dei ricorsi avverso i provvedimenti di vigilanza delle Autorità indipendenti del settore finanziario dinanzi al TAR del Lazio, con salvezza tuttavia, specie per quanto concerne gli atti di Banca d'Italia e CONSOB, di originali disposizioni di settore da cui conseguono eterogenee attribuzioni di natura giurisdizionale.

Con riferimento ai precipitati applicativi di tali innovative soluzioni, si segnala il processo di adeguamento dei procedimenti sanzionatori di tutte le Autorità preposte, a diverso titolo, alla tutela del risparmio ai principi di distinzione tra le funzioni istruttorie e quelle decisorie, del contraddittorio e dell'accesso agli atti.

Per quanto concerne l'ISVAP, in particolare, l'attuazione del citato principio di separazione funzionale è stata realizzata, in coerenza con gli assetti di *governance* dell'Istituto, tanto per i procedimenti sanzionatori amministrativi, quanto per quelli diretti all'irrogazione di sanzioni di natura disciplinare nei confronti degli intermediari di assicurazione.

Con riguardo ai primi si è previsto, con equilibrate soluzioni di natura regolamentare, che le competenze istruttorie e decisorie siano assegnate a separate strutture organizzative interne all'Istituto. Nel caso dei procedimenti disciplinari, invece, la richiamata distinzione è stata, per certi versi, anticipata dal legislatore del Codice delle assicurazioni attraverso l'istituzione di un organismo neutrale, denominato Collegio di garanzia, composto da soggetti terzi, alcuni dei quali individuati nell'ambito degli operatori del mercato assicurativo e collocato nella fase decisionale, in posizione di soggetto proponente la deliberazione conclusiva di competenza del presidente.

L'assetto che discende dai descritti accorgimenti di natura organizzativa e procedurale è certamente adeguato alle finalità garantistiche divise dal legislatore, alla cui piena realizzazione concorre, in modo costituzionalmente necessario, anche il sindacato giurisdizionale dell'attività di vigilanza dell'ISVAP, integralmente devoluto, in conformità alla legge 262/2005, al TAR del Lazio.

A tale riguardo, si richiama l'attenzione sulla circostanza che, in relazione agli atti delle *Authorities*, il vigente particolarismo "giurisdizionale" per alcune di esse possa essere superato a favore di un ragionevole accentramento della cognizione dinanzi al TAR del Lazio, secondo un disegno "unificante" già in parte prefigurato nel recente schema di Codice di giustizia amministrativa.

In conclusione, il processo di acquisizione da parte dell'ISVAP dei tratti fisionomici caratterizzanti delle Autorità indipendenti è stato frutto di un processo evolutivo graduale, assecondato dall'Istituto che con l'affidabilità e la coerenza della sua azione ha saputo meritare sul campo le funzioni e il ruolo a esso attribuiti. In questo senso meritano apposita evidenza le azioni di vigilanza esercitata sia nel quotidiano esercizio dell'esercizio delle funzioni di competenza, sia in via generale, con la disciplina attuativa della legislazione di settore basata sulle logiche prudenziali della diversificazione e della limitazione degli investimenti delle imprese nei prodotti finanziari a componente più marcatamente speculativa.

Ciò ha consentito al settore assicurativo italiano di evitare l'insorgere di scandali finanziari originati nel nostro Paese nonché di minimizzare le conseguenze dei *default* di importanti emittenti e più in generale della drammatica crisi economico finanziaria internazionale che ancora ha i suoi negativi riflessi sull'economia reale. In particolare, segnalo alla cortese attenzione dell'Onorevole Commissione che alcune regole specifiche dettate dall'Autorità ben prima che la crisi si profilasse all'orizzonte hanno costituito una rilevante protezione del mercato assicurativo italiano. In particolare:

- a. il divieto, stabilito dall'Autorità, a partire dal giugno 2003, per le *index linked*, di indicizzarsi a titoli derivanti da cartolarizzazioni e a derivati del credito (circolare ISVAP 507/2003);
- b. le regole che non consentivano e non consentono oggi (Regolamento ISVAP n. 29) l'assicurabilità di "*garanzie prestate a fronte di operazioni di finanziamento o di provvista di mezzi finanziari non relative all'acquisto di beni o servizi al consumo*".

Mi sia consentito sottolineare l'importanza e la lungimiranza di tali regole:

- la prima ha evitato la diffusione di prodotti con prestazioni collegate all'andamento di derivati del credito o similari (*subprime*) che, da una stima prudenziale basata sull'assunzione che l'incidenza di tali prodotti sul totale delle riserve tecniche *index linked* si fosse mantenuta su valori ante divieto (il 12% circa), avrebbe raggiunto il valore di 8 miliardi di euro;
- la seconda ha evitato le imponenti ripercussioni sul nostro Paese legate alla vendita di polizze a protezione di strumenti finanziari complessi (CDS); la situazione nella quale è precipitato il gruppo AIG – uno dei primi assicuratori mondiali – è scaturita dalla importante vendita di tali prodotti dalla *business unit* situata a Londra.

I fatti dimostrano come l'ISVAP abbia, nell'ambito dell'Unione Europea, perseguito adeguatamente, anche con l'adozione di idonee misure preventive, la propria finalità istitutiva, cioè la difesa del risparmio assicurativo.

I profili funzionali dell'ISVAP

Gli ampi poteri di regolazione e controllo dell'ISVAP nei confronti dei destinatari della vigilanza (imprese, gruppi, intermediari e altri soggetti indicati nell'articolo 6 del Codice) appaiono idonei a garantire tutela al risparmio assicurativo e, per questa via, a rendere effettiva nel comparto in

rassegna l'attuazione del precetto di cui all'articolo 47 della Costituzione. Segnatamente riguardo all'impresa, essi abbracciano il momento genetico, quello funzionale, quello estintivo attraverso un assetto disciplinare (primario e sub – primario) in larga parte speciale rispetto al diritto comune delle società.

Le motivazioni di tale specialità sono anche solo intuitivamente evidenti. Risiedono, nella struttura elementare di un rapporto fisiologicamente caratterizzato dalla certezza della prestazione da parte dell'assicurato a fronte dell'incertezza (assicurazione danni, legata al verificarsi dell'evento) ovvero della distanza temporale (assicurazione vita, nelle diverse forme) della controprestazione, nell'esigenza di garantire la capacità futura dell'impresa di adempiere a quanto dedotto nel contratto in un tempo talora anche molto lontano. Consistono, perciò, nella garanzia della stabilità dell'impresa. A questo fine sono volte le misure patrimoniali (riserve tecniche, margini di solvibilità, norme, regole prudenziali, etc.) tese a circoscrivere i rischi d'insolvenza dell'intermediario assicurativo che, pur non assumendo con la stessa facilità veste strutturalmente sistemica (come invece nel comparto bancario), possono talora determinare rischi di contagio (si pensi al frazionamento e alla diffusione del rischio riveniente da meccanismi di riassicurazione).

In ogni caso, i rapporti tra gli intermediari bancari, assicurativi, finanziari che operano in un mercato comunque unitario sollecitano una particolare attenzione anche sotto questo versante. Lo testimonia, sul piano delle politiche di supervisione, la speciale disciplina della "vigilanza supplementare" sui conglomerati finanziari.

Il limite all'intervento dell'Autorità consiste nel preservare il rischio d'impresa, correttamente inteso come processo di creazione, circolazione, selezione dell'informazione e delle conoscenze funzionali all'autonomia (e alla responsabilità) dei processi decisionali, che è espressione diretta del principio di libertà d'iniziativa economica privata.

E' peraltro evidente che perseguire la sola stabilità dell'impresa in uno spazio vuoto di concorrenza non è sufficiente né giuridicamente consentito. Diversamente da linee di *policies* divise in un passato per la verità nel nostro Paese neanche troppo remoto, è ora risultato ampiamente acquisito quello che l'obiettivo della stabilità debba coniugarsi con l'efficienza dell'impresa e con la sua competitività sul mercato dei prodotti e/o dei servizi.

Né è casuale il recente riconoscimento della "tutela della concorrenza" tra i principi basilari della Carta costituzionale (articolo 117, comma 2, lett. e). Il suo profilo istituzionale consente invero di argomentare che la tutela del bene giuridico protetto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in un'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di sufficiente sviluppo del mercato o a instaurare assetti concorrenziali. Sotto questo versante di concorrenza "dinamica", tra le finalità della vigilanza dell'ISVAP è espressamente prevista la competitività del sistema assicurativo, pari ordinata alla stabilità e all'efficienza.

Proprio con riguardo all'indicata complementarità dei descritti obiettivi della vigilanza si spiega la recente enfasi legislativa (anche e soprattutto di origine europea) per la tutela del consumatore dei prodotti e servizi considerati.

Le disposizioni a tutela del consumatore, apparentemente estranee al perseguimento degli obiettivi di efficienza e di competitività, divengono loro sinergiche e complementari.

Per i mercati finanziari, infatti, la creazione di un circuito informativo assume una rilevanza costitutiva del mercato stesso al fine della corretta competizione tra i soggetti verso i quali si convoglia il risparmio dei privati, pari per importanza a quella che si riconosce ai c.d. statuti giuridici dettati per i soggetti economici. Se così non fosse, non si comprenderebbe la ragione di rimettere ad Autorità che perseguono scopi di ordine pubblico economico anziché a leggi speciali la protezione di contraenti c.d. deboli.

La governance dell'Autorità

Sul piano strutturale, l'Isvap si compone di due distinti organi – monocratico il primo, collegiale il secondo – dotati delle specifiche attribuzioni loro conferite dalla legge istitutiva: il presidente e il consiglio. Ad assicurare il coordinamento funzionale fra i due organi provvede la norma che vuole il presidente dell'Istituto essere anche presidente del collegio (articolo 11, comma 1, l. n. 576/1982).

Nominato - secondo una procedura comune alle principali Autorità di vigilanza del mercato finanziario - con decreto del Presidente della Repubblica (a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, previo parere delle Commissioni parlamentari per materia), il presidente dell'Isvap dura in carica cinque anni con la possibilità di conferma per una sola volta, svolge la sua attività in via continuativa ed è sottoposto ad un regime di incompatibilità assoluta "con l'esercizio di qualsiasi altra attività" (articolo 10, comma 2, l. n. 576/82). E' titolare di poteri rappresentativi dell'Istituto; ne predispose la relazione annuale da allegare al bilancio consuntivo; convoca e presiede il consiglio e ne attua le deliberazioni. E' infine titolare, in negativo, del potere residuale e innominato di esercizio di ogni altra attribuzione non espressamente attribuita dalla legge agli altri organi (*scilicet*, all'*altro* organo) dell'Istituto. Aggiunge a tali funzioni quelle connesse alla qualifica di direttore generale dell'Istituto (articolo 13 l. cit.).

Il Consiglio è costituito da sei componenti, oltre che dal presidente, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Analogamente alla procedura di nomina, anche la durata del mandato è disciplinata diversamente rispetto a quella prevista per il presidente (quattro anni, con possibilità di conferma per due ulteriori incarichi).

Ugualmente difforme è il regime delle incompatibilità stabilito per i consiglieri, ai quali è precluso l'esercizio di attività, siano esse remunerate o gratuite, in favore di enti e delle imprese vigilate o di enti o società con essi comunque collegati.

Il consiglio è titolare di funzioni proprie, in senso lato inerenti a profili organizzativi, contabili e disciplinari, e di funzioni consultive, propositive e di indirizzo relativamente alle attività istituzionali dell'ente. Tra le prime, di particolare rilievo sono le delibere relative all'adozione dello statuto (che dovranno ovviamente risultare compatibili con le norme primarie); del regolamento di organizzazione; di approvazione del bilancio preventivo e consuntivo; di assunzione e progressione in carriera del personale, compresa la nomina del vice direttore generale. Inoltre, il consiglio è chiamato ad esprimere pareri al presidente sulle più importanti operazioni di vigilanza sulle imprese per le quali è prevista un'autorizzazione dell'Autorità.

L'eterogeneità, nel panorama delle *Authorities*, dei criteri di nomina, della durata in carica, del regime di incompatibilità, del trattamento economico e di ulteriori aspetti meriterebbe un'attenta riflessione da effettuarsi sulla base di un confronto delle varie soluzioni di *governance* adottate dalle varie Autorità, evidenziando di ciascuna gli aspetti positivi e negativi.

In particolare, per quanto riguarda l'Isvap, va evidenziato che le caratteristiche strutturali ed operative sopra descritte hanno fino ad oggi garantito snellezza ed efficienza operativa, nonché prontezza nell'adozione delle decisioni di competenza.

I rapporti con il Governo e il Parlamento

Essendo venuto meno ogni potere di vigilanza e di direttiva da parte del Ministero dello sviluppo economico, l'autonomia funzionale dell'Istituto costituisce ormai un dato non revocabile in dubbio. In questo senso si evidenzia che il vincolo per l'ISVAP di esercitare le proprie funzioni nell'ambito delle linee di politica assicurativa determinate dal Governo, va letto non come *vulnus* all'autonomia dell'Autorità - del resto analoga disposizione è prevista per altri settori in cui operano Autorità amministrative indipendenti, quali i servizi pubblici e il credito - bensì costituisce elemento che conferma la natura non politica, cioè libera nei fini e nei mezzi, dell'attività dell'ISVAP, contribuendo alla sua qualificazione in termini di Autorità indipendente, ma pur sempre amministrativa, cioè operante con autonomia e neutralità all'interno della funzione amministrativa.

Inoltre, l'ISVAP svolge funzioni consultive e di segnalazione nei confronti del Parlamento e del Governo, nell'ambito delle competenze per la regolazione e la vigilanza sul settore assicurativo, partecipa ad audizioni nell'ambito di indagini ed inchieste parlamentari su profili del settore finanziario e predispose gli elementi conoscitivi per la risposta da parte dell'Autorità politica alle interrogazioni parlamentari.

Parimenti l'ISVAP, entro il 31 maggio di ogni anno presenta al Presidente del Consiglio dei Ministri, per la trasmissione al Parlamento, una relazione annuale sull'attività svolta.

In linea generale si esprime avviso favorevole a che siano previste in maniera omogenea ed uniforme per tutte le Autorità amministrative indipendenti, forme di raccordo della loro azione con gli organi rappresentativi. Ciò contribuirebbe, da un lato, a chiarire in via definitiva la loro

collocazione istituzionale nell'ambito del plesso amministrativo, seppur con una connotazione di autonomia e neutralità che le contraddistingue rispetto al tradizionale modello di amministrazione; dall'altro a rafforzare la loro legittimazione democratica anche nella prospettiva dell'esercizio della potestà normativa, ora per lo più affidata al rispetto di regole procedurali e alla possibilità del sindacato giurisdizionale sulle scelte compiute.

In quest'ottica si potrebbe utilmente valutare la possibilità di istituzionalizzare le modalità per un confronto costante delle Autorità con il Parlamento sull'attività svolta sulla base della relazione annualmente allo stesso inviata.

Il finanziamento

Ulteriore predicato della natura dell'ISVAP è costituito dall'autonomia finanziaria, garantita all'Istituto fin dalla sua creazione. Più precisamente l'ISVAP è stato il primo organismo riconducibile al novero delle Autorità indipendenti ad essere dotato di autonomia finanziaria, in quanto le risorse per il suo funzionamento non gravano – come ancora avviene oggi per alcune altre Autorità indipendenti - sul bilancio dello Stato ma sono costituite da contributi di natura parafiscale posti a carico dei vigilati (inizialmente soltanto le imprese alle quali si sono aggiunte secondo la previsione del Codice delle Assicurazioni anche gli intermediari e i periti).

Si tratta di un meccanismo di autofinanziamento alimentato mediante un contributo posto a carico dei soggetti esercenti l'attività oggetto della regolazione.

La disciplina del contributo di vigilanza è contenuta nella legge¹⁰ che prefigura i principali aspetti del contributo, ossia i soggetti passivi (le imprese assicuratrici e riassicuratrici nonché le mutue assicuratrici, con sede in Italia; le rappresentanze di imprese aventi sede in paesi extra UE; gli intermediari iscritti alle varie sezioni del Registro unico previsto ai sensi dell'art. 109 Cod. Ass.; gli iscritti al ruolo periti), il soggetto attivo (ISVAP), il presupposto per il pagamento del contributo (rispettivamente svolgimento dell'attività assicurativa o riassicurativa, dell'intermediazione assicurativa e riassicurativa nonché dell'attività peritale), l'importo massimo nonché, per le sole imprese, la base di commisurazione del prelievo (premi incassati in ciascun esercizio). Per converso la determinazione concreta della misura del contributo, nell'ambito del *range* massimo stabilito dalla legge, è stata deferita ad apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 30 maggio di ogni anno, sentito l'ISVAP, in modo da assicurare la copertura finanziaria degli oneri di vigilanza. I contributi riscossi sono versati, ad eccezione di quelli relativi ai periti, direttamente all'Istituto e sono iscritti in apposita voce del bilancio di previsione. L'eventuale residuo confluisce nell'avanzo di amministrazione e di esso si tiene conto nell'ambito del fabbisogno relativo all'esercizio successivo.

¹⁰ Si tratta degli artt. 335, 336 e 337 Cod. Ass.

Ciò detto, va evidenziato che, se da un lato nella determinazione del contributo vanno tenute nel giusto conto le esigenze di conseguire, sul piano generale, il contenimento della spesa, d'altro lato il perseguimento di tali esigenze non può portare a snaturare quella che è la finalità del contributo di vigilanza, cioè di garantire, attraverso la copertura degli oneri finanziari, l'efficiente ed ottimale perseguimento delle finalità istituzionali dell'Istituto.

Tali finalità, pur da contemperarsi con esigenze di risparmio di spesa, non possono rischiare di venire frustrate da una visione eccessivamente rigoristica nella determinazione del fabbisogno.

Del resto una funzione di garanzia rispetto all'eccessività degli esborsi dei vigilati è già stabilita in via legislativa, attraverso la determinazione della misura massima del contributo, cui si aggiunge il controllo della Corte dei Conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto finanziario dell'ISVAP.

In linea generale si esprime apprezzamento per la generalizzazione di un sistema di finanziamento delle Autorità indipendenti basato sul prelievo a carico dei soggetti vigilati, non risultando tale regime neppure indirettamente suscettibile di favorire la cattura delle Autorità da parte dei contribuenti.

Infatti, nell'ipotesi del contributo di vigilanza vengono in rilievo prestazioni patrimoniali imposte ai contribuenti per lo svolgimento di funzioni aventi rilevanza costituzionale ed essenziali per il corretto ed ordinato svolgersi della convivenza civile.

Avviso negativo, infine, si esprime sulla costituzione di un fondo unico per le Autorità amministrative indipendenti in cui far convergere tutte le diverse fonti di finanziamento dei singoli organismi. Ciò in quanto detto sistema, oltre ad essere del tutto sconosciuto all'ordinamento comunitario, risulta suscettibile di ledere irreparabilmente l'autonomia finanziaria delle Autorità indipendenti, che costituisce un presupposto indefettibile del loro modo di essere e di operare.

Sotto altro versante, appare strumento suscettibile di determinare arbitri nella gestione del fondo e nella ripartizione delle risorse, vulnerando in radice il legame finanziario diretto, proporzionale e trasparente fra vigilante e vigilato, alla base della stessa logica del sistema di autofinanziamento.

L'EVOLUZIONE COMUNITARIA. CENNI

I nuovi assetti di vigilanza sul sistema finanziario europeo – le logiche di fondo

Nel giugno 2009 i capi di Stato e i ministri finanziari europei hanno raggiunto un accordo politico su un nuovo modello di vigilanza dei mercati finanziari che si è tradotto in una serie di iniziative legislative presentate dalla Commissione Europea nel settembre 2009; l'ECOFIN del 2 dicembre

2009 ha raggiunto un accordo di massima sulle proposte ed ora spetta al Parlamento approfondire l'esame del testo per giungere all'approvazione del Regolamento entro il 2010.

L'Autorità supporta il disegno del nuovo regime così come delineato dalle conclusioni del rapporto *De Larosiere* poi riprese dalle proposte della Commissione europea che prevede di affiancare alla vigilanza su scala nazionale un sistema di supervisione europeo avente l'obiettivo di rafforzare l'armonizzazione delle regole e la coerenza delle pratiche di vigilanza (*a single rulebook*) a livello europeo e tra settori contigui.

La nuova architettura di vigilanza, secondo il pacchetto di proposte della Commissione, sarà fondata sulla creazione di un'entità centrale per la vigilanza macroprudenziale contro il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board - ESRB*), che essenzialmente si pone per il settore bancario come la crisi ha dimostrato, ed una rete di supervisori finanziari (*European System of Financial Supervisors - ESFS*) per la vigilanza microprudenziale. Quest'ultima sarà formata sia dagli attuali Comitati di terzo livello (CEBS, CEIOPS, e CESR) che verranno trasformati in tre Autorità con personalità giuridica (EBA - bancario, EIOPA - assicurativo e fondi pensione, ESMA - valori mobiliari) sia dalle Autorità nazionali, alle quali viene confermata la responsabilità di vigilare sulle entità stabilite in ciascun Paese.

Si tratta, pertanto, di un'opzione ordinamentale che, lungi dall'andare nel senso del modello di vigilanza per finalità, ha tentato di individuare efficaci *effort* dell'attuale assetto di vigilanza, da una parte affiancando alle attuali Autorità un'entità preposta alla vigilanza macroprudenziale e dall'altro rafforzando forme di azione integrata e coordinata nell'ambito dell'assetto istituzionale vigente.

Si ritiene, in definitiva, che, nel riformare gli assetti della vigilanza europea, mantenendo una separatezza settoriale ed introducendo livelli superiori di coordinamento, sia prevalso ragionevolmente un orientamento basato sull'evoluzione dei modelli di vigilanza, piuttosto che su una radicale rivoluzione che avrebbe rischiato di non portare benefici, se non anche carenze nei controlli.

La scelta della Commissione Europea è del tutto condivisibile; ciò in particolare con riguardo alla salvaguardia delle specificità del settore assicurativo e delle sue profonde differenze con quello bancario e mobiliare; detta scelta acquista una rilevanza particolare, poiché è stata assunta anche tenuto conto dell'impatto che la crisi ha avuto in Paesi caratterizzati da modelli di vigilanza diversi da quello vigente nel nostro Paese.

La direttiva Solvency II

Con specifico riferimento al settore assicurativo, un passo importante nella definizione del nuovo assetto di regole e pratiche di vigilanza è rappresentato dalla recente approvazione della Direttiva Solvency II, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione il 17 dicembre 2009, per l'attuazione

della quale la Commissione europea, sulla base dei pareri tecnici rilasciati dal CEIOPS nel 2009 e nei primi mesi del 2010, ha già avviato i lavori per la definizione delle misure di II livello, le cd. “misure di implementazione” (*implementing measures*).

La Direttiva segna un cambiamento radicale nelle modalità di calcolo dei requisiti patrimoniali (maggiormente basati su tutti i rischi effettivamente assunti dall'impresa o dal gruppo nello svolgimento dell'attività) e, per i supervisori, prevede una vigilanza più coordinata sui gruppi ed un rafforzamento dei poteri dell'Autorità nel cui Paese è stabilita la compagnia capogruppo (*group supervisor*).

L'Autorità ha già avviato il processo di preparazione operativa ai nuovi compiti in vista dell'entrata in vigore (gennaio 2013) di *Solvency II*, costituendo al proprio interno una specifica struttura dedicata; sono già in atto contatti sistematici con tutte le imprese italiane ed europee per le sedi stabilite in Italia che intendono partecipare al processo di pre-application su un proprio “modello interno” in luogo di quello standard stabilito dalla Direttiva.

* * *

Il nuovo sistema di regole e controlli in via di definizione a livello comunitario richiederà una ulteriore intensificazione dell'attività dell'ISVAP, sotto tre profili:

1. *esercizio delle attività di supervisione*: l'attuazione della direttiva *Solvency II* richiederà alle imprese un forte impegno, ma anche all'ISVAP chiamato a far fronte a nuovi e più complessi compiti, primo fra tutti quello di valutare e validare i modelli sottoposti dalle compagnie per calcolare i requisiti di capitale in funzione dei rischi del business.

L'interesse di imprese e gruppi assicurativi all'utilizzo di “modelli interni”, in luogo della formula standard, è legato all'assorbimento di capitale; condizione per il loro utilizzo è la dimostrazione che tali modelli riflettano meglio lo specifico profilo di rischio. La loro adozione è soggetta alla preventiva approvazione dell'Autorità di Vigilanza, chiamata a svolgere complesse valutazioni anche in coordinamento con le altre Autorità europee su tutti i profili di rischio del Gruppo assicurativo.

Per inciso, l'Autorità britannica (FSA), proprio in funzione dell'entrata in vigore di *Solvency II*, ha previsto un incremento di risorse qualificate per circa 460 unità.

2. *formazione delle regole a livello comunitario*: un processo che, nel perseguire l'obiettivo - importante e condiviso - della maggiore armonizzazione possibile della disciplina applicabile alle imprese ed ai gruppi assicurativi nei diversi Stati membri, richiederà all'Autorità di essere sempre più presente e proattiva in tutti i consessi, Comitati e varie loro articolazioni delle nuove Autorità Europee in cui si elaborano le regole. E ciò sia nell'immediato in sede di definizione delle misure di attuazione della Direttiva *Solvency II* sia in prospettiva nell'attività di

emanazione di regole tecniche vincolanti affidate alla nuova Autorità di vigilanza europea per il settore assicurativo (EIOPA).

3. *rafforzamento delle forme di cooperazione e coordinamento*: la quotidiana, incisiva ed efficace collaborazione tra supervisori intersettoriali ed europei è il necessario complemento – ad una cornice giuridica adeguata – per realizzare un sistema di supervisione veramente europeo ed idoneo al prevenire il ripetersi di situazioni di crisi sistemiche.

CONCLUSIONI

In conclusione, si condividono, in linea generale, modifiche normative dirette a conseguire i seguenti obiettivi:

- l'introduzione di una norma di copertura costituzionale delle *Authorities* a presidio di diritti aventi rilievo costituzionale, al fine di consolidarne la posizione istituzionale e l'indipendenza;
- la formalizzazione di strumenti di raccordo fra il Parlamento e le *Authorities* in grado di esplicitare la legittimazione democratica di queste ultime e di rafforzarne i legami con lo Stato-comunità;
- la generalizzazione di forme di autofinanziamento, preservando lo specifico legame contributivo fra vigilante e vigilato, ciò consentendo di valutare l'entità del contributo di vigilanza in rapporto ai risultati dell'azione di ciascuna Autorità di settore;
- in linea con le evoluzioni del diritto europeo, la conferma dell'attuale assetto delle vigilanza sul risparmio, caratterizzato da un riparto delle attività di supervisione teso a enfatizzare a fini sociali, economici e giuridici i diversi statuti imprenditoriali dei soggetti che operano negli altrettanto distinti settori di banca, finanza, assicurazione;
- il conseguente potenziamento di forme di raccordo e di coordinamento tra le Autorità dei mercati finanziari, nazionali ed europee, quale realistica modalità di realizzazione del condiviso obiettivo di semplificazione e di rafforzamento dei presidi di vigilanza del risparmio; un recente esempio di proficuo raccordo tra Autorità, che si è rivelato particolarmente utile per la gestione dell'impatto della crisi sul sistema finanziario italiano, è rappresentato dal Comitato di Salvaguardia per la Stabilità finanziaria presieduto dal Ministro dell'Economia ed a cui partecipano Banca d'Italia, CONSOB e ISVAP, costituito nel marzo 2008 attraverso la stipula di apposito Protocollo di intesa, che ha disciplinato la cooperazione e lo scambio di informazioni e valutazioni per la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie di natura sistemica;
- con specifico riferimento all'ISVAP, l'ampliamento dello storico limite di pianta organica, non più adeguato alle funzioni oggi svolte dall'Istituto. Basti pensare, al riguardo, per quanto

riguarda gli ultimi anni, al graduale e vistoso ampliamento delle funzioni connesse all'entrata in vigore del Codice delle Assicurazioni (si pensi all'intensità e alla mole degli adempimenti connessi all'esercizio della potestà regolamentare, con 34 regolamenti sinora emanati) e, in prospettiva, alle sfide dense di complessità e di adempimenti imposte dalla direttiva *Solvency II*. L'ulteriore incremento dei livelli di efficienza funzionale richiesto dalla legislazione europea rende necessario, in tempi brevi, un ampliamento delle dotazioni organiche dell'Istituto.