

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione (Affari Costituzionali)

19 maggio 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE JOLE SANTELLI

La seduta comincia alle 14,15.

Audizione del presidente dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), Giancarlo Giannini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, l'audizione del presidente dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), Giancarlo Giannini.

Do la parola al presidente Giannini per lo svolgimento della relazione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROBERTO ZACCARIA

GIANCARLO GIANNINI, *Presidente dell'ISVAP*. Desidero innanzitutto esprimere un vivo ringraziamento per l'invito rivolto all'Istituto che ho l'onore di presiedere a partecipare a questa indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti.

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 esigenze.

L'introduzione di organismi alternativi al tradizionale modello amministrativo, basato sulla centralità della responsabilità politica preposti all'applicazione parziale della legge, 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 e incisive degli interessi degli individui e dei gruppi nei settori in cui più concreto risulti il pericolo di abuso.

Tali tendenze si rispecchiano pienamente all'interno dell'ordinamento, in cui la nascita delle autorità amministrative indipendenti è da ricondurre all'avvertita istanza di assicurare tutela a situazioni costituzionalmente rilevanti. 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 tecnico delle elaborazioni dottrinali formatesi negli anni, in relazione alle comuni caratteristiche di natura strutturale e funzionale, che connotano il variegato panorama delle *authority*. 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 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 le posizioni istituzionali delle *authority*, 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 riflessioni, 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.

La riproposizione in questa sede di identica questione nel corso di precedenti audizioni ne testimonia tuttavia 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, risulterebbe riduttiva e priva di fondamento la pretesa di costituzionalizzare il solo modello dell'autorità di garanzia.

L'ISVAP svolge funzioni di regolazione, controllo e sanzionatorie a tutela e garanzia dei diritti costituzionalmente rilevanti di assicurati e danneggiati. L'evoluzione dell'ordinamento consacra l'assoluta posizione di centralità dell'ISVAP nella supervisione degli attori del settore assicurativo, per il conseguimento di obiettivi ben lungi dal profilarsi come minimali; centralità esercitata con poteri e competenze che 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 solo in parte. Tale preoccupazione, per quanto importante, può essere fugata in un riformato contesto costituzionale, che delinei 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.

Si dissente, infine, con l'esigenza in questa sede affermata di attribuire alle autorità indipendenti il potere di sollevare il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, in quanto ciò non risulterebbe in linea con la posizione istituzionale riconosciuta a tali organismi. L'istituto riguarda infatti, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, conflitti tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni. Tale materia pare estranea alle competenze delle autorità amministrative indipendenti.

Nel mutato contesto dei rapporti tra 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 tra le cause dell'istituzione dell'ISVAP abbiano avuto un ruolo rilevante alcuni fallimenti del mercato, sarebbe riduttivo esaurire la *mission* originaria dell'istituto a mere funzioni di polizia economica.

Le sue 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 rilevanti ai sensi dell'articolo 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 decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 385, il cosiddetto «decreto Cassese», 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 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: i decreti legislativi di recepimento delle terze direttive in materia di assicurazione danni e vita, con cui venne rafforzato il ruolo dell'ISVAP inserito in un reticolo europeo di autorità, chiamato ad applicare una disciplina unica per matrice quale autorità investita con pienezza e generalità di tutti i poteri di regolazione e di vigilanza; l'ulteriore, definitivo potenziamento nell'anno 1998 del ruolo di indipendenza dell'ISVAP, tra l'altro con la devoluzione di tutte le residue funzioni di cui era ancora tributario il ministero, l'affermazione della sua «piena autonomia giuridica, patrimoniale, contabile, organizzativa e gestionale», l'ampliamento delle varie prerogative di autonomia organizzativa e finanziaria, eliminando 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 acquisito i caratteri fisionomici di autorità amministrativa indipendente, è stato ulteriormente confermato e potenziato dal Codice delle assicurazioni.

Fra gli aspetti più salienti della codificazione meritano 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 e l'implementazione della frammentaria disciplina vigente in unico corpo normativo, che ha comportato l'abrogazione di numerosissime disposizioni legislative preesistenti. A questi si aggiungano 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 all'evoluzione del diritto assicurativo europeo; l'uniformazione della legislazione settoriale e assicurativa a quella bancaria e finanziaria, regolate dai corrispondenti testi unici. Sotto i 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 cosiddetta concorrenza tra gli ordinamenti. Altri aspetti salienti concernono l'esplicitazione in assoluta e piena coerenza con la generalità e la pienezza della disciplina recata nei testi unici bancario e finanziario della finalità di vigilanza con l'introduzione a fianco degli obiettivi finali, che sono la sana e prudente gestione delle imprese, nonché la trasparenza e la correttezza degli operatori del settore assicurativo, degli obiettivi intermedi di natura strumentale, quali la stabilità, l'efficienza, la competitività e il buon funzionamento del sistema assicurativo, 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 una norma senza precedenti negli altri segmenti del mercato finanziario di potere adottare ogni regolamento necessario per la sana e prudente gestione delle imprese o per la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati.

La legge 28 dicembre 2005, n. 262 sulla tutela del risparmio del 2005 non ha modificato il citato quadro di riferimento, provvedendo piuttosto a una sua riqualificazione attraverso prescrizioni, che fondamentalmente sono tese in primo luogo a garantire l'*accountability* delle autorità indipendenti verso il Parlamento e l'opinione pubblica, attraverso l'estensione al processo formativo dei loro atti generali e individuali dei fondamentali principi e garanzie procedurali - quanto all'ISVAP già in parte recati nel Codice delle assicurazioni - il cui rispetto, come ha autorevolmente precisato il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di Codice delle assicurazioni, concorre ad accreditare al sindacato giurisdizionale la legittimazione democratica del modello delle *authority*, in secondo luogo sono tese a prevedere più stringenti forme di coordinamento e collaborazione delle proprietà indipendenti del settore finanziario e a devolvere alle *authority* l'esclusiva competenza nell'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; infine sono tese a 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 Italia e Consob, di originali disposizioni di settore, da cui conseguono eterogenee attribuzioni di natura giurisdizionale.

Con riferimento a 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 funzioni istruttorie e decisionali, 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 dell'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 dell'istituto.

L'assetto che discende dai descritti accorgimenti di natura organizzativa e procedurale è certamente adeguato alle finalità garantistiche indicate dal legislatore, alla cui piena realizzazione concorre in modo costituzionalmente necessario anche il sindacato giurisdizionale dell'attività di vigilanza dell'ISVAP, integralmente devoluto al TAR del Lazio, in conformità con la legge n. 262 del 2005. A tale riguardo, si richiama l'attenzione sulla circostanza che in relazione agli atti delle *authority* 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 di 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 ad esso attribuiti. In questo senso, meritano apposita evidenza le azioni di vigilanza esercitate sia nel quotidiano esercizio dell'esercizio delle funzioni di competenza, sia in via generale con la disciplina attuativa della legislazione di settore, basata su 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, nonché di minimizzare le conseguenze dei *default* di importanti emittenti e più in generale della drammatica crisi economica e finanziaria internazionale, che ancora ha i suoi negativi riflessi sull'economia reale. In particolare, segnalo alla cortese attenzione della 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. Questo riguarda soprattutto 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, le regole che non consentivano e non consentono oggi l'assicurabilità di garanzie prestate a fronte di operazioni di finanziamento 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 dei derivati dal credito o similari, quali ad esempio i *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 sui valori *ante* divieto (circa il 12 per cento) avrebbe raggiunto il valore di 8 miliardi di euro. La seconda ha evitato le importanti ripercussioni sul nostro Paese legate alla vendita di polizze a protezione di strumenti finanziari complessi, i «famigerati» CDS. La situazione nella quale è precipitato il gruppo AIG, uno dei primi assicuratori al mondo, è scaturita dall'importante vendita di tali prodotti dalla *business unit* situata a Londra. I fatti dimostrano come l'ISVAP nell'ambito dell'Unione europea abbia perseguito adeguatamente, anche con l'adozione di idonee misure preventive, la propria finalità istitutiva, cioè la difesa del risparmio assicurativo.

Gli ampi poteri di regolazione e controllo dell'ISVAP nei confronti dei destinatari della vigilanza appaiono idonee a garantire tutela dal risparmio assicurativo, e a rendere effettiva nel comparto l'attuazione del precetto di cui all'articolo 47 della Costituzione.

Segnatamente, riguardo all'impresa, essi abbracciano il momento genetico, quello funzionale, quello istintivo, 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 dell'assicurazione danni legata al verificarsi dell'evento, ovvero alla distanza temporale dell'assicurazione vita nelle varie 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, e consistono perciò nella garanzia della stabilità dell'impresa.

A questo fine sono volte le misure patrimoniali (riserve tecniche, solvibilità, norme e regole prudenziali) tese a circoscrivere i rischi di 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. In ogni caso, i rapporti tra gli intermediari bancari, assicurativi e finanziari, che operano in un mercato comunque unitario, sollecitano una particolare attenzione anche sotto questo versante, come testimoniato sul piano delle politiche di supervisione dalla speciale disciplina della vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari.

Il limite dell'intervento dell'Autorità consiste nel preservare il rischio di impresa, correttamente inteso come processo di creazione, circolazione, selezione dell'informazione e delle conoscenze funzionali all'autonomia dei processi decisionali, che è espressione diretta del principio di libertà di iniziativa economica privata. È peraltro evidente che perseguire la sola stabilità delle imprese in uno spazio vuoto di concorrenza non è sufficiente, né giuridicamente consentito, diversamente da linee di *policies* divise in un passato neanche troppo remoto nel nostro Paese. È ora risultato ampiamente acquisito che l'obiettivo della stabilità debba coniugarsi con l'efficienza dell'impresa e con la sua competitività sul mercato dei prodotti e dei servizi.

Non è casuale il recente riconoscimento della tutela della concorrenza tra i principi basilari della Carta costituzionale. 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 di 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.

Sul versante della concorrenza dinamica, tra le finalità della vigilanza dell'ISVAP è espressamente prevista la competitività del sistema assicurativo pari ordinata alla stabilità e alla efficienza. Proprio con riguardo all'indicata complementarietà dei descritti obiettivi di vigilanza, si spiega la recente enfasi legislativa anche e soprattutto di origine europea per la tutela del consumatore dei prodotti e dei servizi considerati.

Le disposizioni a tutela del consumatore apparentemente estranee al perseguimento degli obiettivi di efficienza e di competitività divengono 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 dai privati, pari per importanza a quella che si riconosce ai cosiddetti 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 dei contraenti cosiddetti deboli.

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 tra i due organi provvede la norma che vuole il presidente dell'istituto essere anche il presidente del collegio. 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 competenti 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.

È titolare di poteri rappresentativi dell'istituto, ne predispone la relazione annuale, da allegare al bilancio consuntivo, convoca e presiede il consiglio e ne attua le deliberazioni. È infine titolare in negativo del potere residuale e innominato di esercizio di ogni altra attribuzione non espressamente attribuita dalla legge all'organo dell'istituto, al consiglio. Aggiunge a tali funzioni quelle connesse alla qualifica di direttore generale dell'istituto.

Il Consiglio è composto 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: sono quattro anni, con possibilità di conferma per ulteriori due 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 imprese vigilate e di enti o società con essi 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 all'attività istituzionale dell'ente. Tra le prime, sono di particolare rilievo le delibere relative all'adozione dello Statuto, del Regolamento di organizzazione, approvazione del bilancio preventivo e consuntivo, di assunzione e progressione in carriera del personale, compresa la nomina del vicedirettore generale. Il Consiglio è chiamato a 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 *authority* e 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 e operative sopra descritte hanno fino ad oggi garantito snellezza ed efficienza operativa, nonché prontezza nell'adozione delle decisioni di competenza.

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 dell'ISVAP per 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.

L'ISVAP svolge inoltre funzioni consultive e di segnalazione nei confronti del Parlamento e del Governo nell'ambito delle competenze per la regolazione e la vigilanza del settore assicurativo; partecipa ad audizioni nell'ambito delle indagini e inchieste parlamentari su profili del settore finanziario e predispone gli elementi conoscitivi per la risposta da parte dell'autorità politica alle interrogazioni parlamentari. Entro il 31 maggio di ogni anno l'ISVAP 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 e 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, seppure 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 incontro costante delle autorità con il Parlamento sull'attività svolta sulla base della relazione annualmente allo stesso inviata.

Ulteriore predicato della natura dell'ISVAP è costituito dall'autonomia finanziaria, garantita all'istituto fin dalla sua creazione, giacché è stato il primo organismo riconducibile al novero delle autorità indipendenti a 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 soggetti vigilati, inizialmente solo le imprese, poi, a seguito della 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 legge che prefigura i principali aspetti del contributo, ossia i soggetti passivi, che sono le imprese operanti in Italia e gli intermediari iscritti alle varie sezioni del registro unico e gli iscritti al ruolo periti, il soggetto attivo, il presupposto per il pagamento del contributo, l'importo massimo, nonché per le sole imprese la base di commisurazione del prelievo, ovvero una percentuale del contributo nell'ambito del *range* massimo stabilito dalla legge, che è deferita a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che deve essere emanato 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 conferisce nell'avanzo di amministrazione e di esso si tiene conto nell'ambito del fabbisogno relativo all'esercizio successivo.

Se da un lato nella determinazione del contributo vanno tenute nel giusto conto le esigenze di conseguire sul piano generale il contenimento della spesa, dall'altro il perseguimento di tali esigenze non può portare a snaturare la finalità del contributo di vigilanza, ovvero garantire attraverso la copertura degli oneri finanziari l'efficiente e ottimale perseguimento delle finalità istituzionali dell'ISVAP.

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 alle eccessività degli esborsi ai vigilati è già stabilita in via legislativa attraverso la determinazione nella 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 vigilanti, non risultando tale regime neppure indirettamente suscettibile di favorire la cattura delle autorità da parte dei contribuenti. Nell'ipotesi del contributo di vigilanza, infatti, vengono in rilievo prestazioni patrimoniali imposte ai contribuenti per lo svolgimento di funzioni aventi rilevanza costituzionale ed essenziali per il corretto e ordinato svolgersi della convivenza civile.

Avviso negativo 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. Detto sistema, oltre a essere del tutto sconosciuto all'ordinamento comunitario, risulta suscettibile di ledere irrimediabilmente l'autonomia finanziaria delle autorità indipendenti, che costituisce un presupposto indefettibile del loro modo di essere e operare. Sotto altro versante, appare strumento suscettibile di determinare arbitri nella gestione del fondo e nella ripartizione delle risorse, vulnerando in radice il legame diretto proporzionale e trasparente tra vigilante e vigilato, sulla base della stessa logica del sistema di autofinanziamento.

Per quanto riguarda i nuovi assetti di vigilanza sul sistema finanziario europeo, nel giugno 2009 i Capi di Stato e i ministri finanziari europei hanno raggiunto un accordo politico sul 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 e ora spetta al Parlamento approfondire l'esame del testo, per giungere all'approvazione del Regolamento entro il corrente anno.

L'autorità supporta il disegno del nuovo regime così come delineato dalle conclusioni del rapporto De La Rosière, 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 livello europeo e tra settori contigui.

Secondo il pacchetto di proposte della Commissione, la nuova architettura di vigilanza sarà fondata sulla creazione di un'entità centrale per la vigilanza macro prudenziale contro il rischio sistemico, che essenzialmente si pone per il settore bancario, come la crisi ha dimostrato, e a una crisi di supervisor finanziari per la vigilanza micro prudenziale. Quest'ultima sarà formata sia dagli attuali comitati di terzo livello, che verranno trasformati in tre autorità con personalità giuridica, la cui denominazione sarà EBA per il settore bancario, EIOPA per il settore assicurativo e fondi pensione ed ESMA per i 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 una entità preposta alla vigilanza

macroprudenziale, dall'altra rafforzando forme di azione integrata e coordinata nell'ambito dell'assetto istituzionale vigente.

Si ritiene in definitiva che, nel riformulare gli assetti della vigilanza europea mantenendo una separatezza settoriale e 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 causare carenze nei controlli.

La scelta della Commissione europea è pertanto del tutto condivisibile, con particolare riguardo alla salvaguardia delle specificità del settore assicurativo e delle sue profonde differenze con quello bancario e mobiliare. Detta scelta acquista una rilevanza particolare, perché 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.

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 sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 17 dicembre 2009, per l'approvazione 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 cosiddette «misure di implementazione».

La direttiva segna un radicale cambiamento 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 e un rafforzamento dei poteri dell'autorità nel cui Paese è stabilita la compagnia capogruppo.

L'autorità ha già avviato il processo di preparazione operativa ai nuovi compiti in vista dell'entrata in vigore di Solvency II, costituendo al proprio interno una specifica struttura dedicata. Sono già in atto contatti sistemici con tutte le imprese italiane ed europee con sedi stabilite in Italia, che intendono partecipare al modello 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, primo fra i quali l'esercizio dell'attività di supervisione. L'attuazione della direttiva Solvency 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 altre autorità europee, su tutti i profili di rischio del gruppo assicurativo. Per inciso, proprio in funzione dell'entrata in vigore di Solvency II, l'autorità britannica, l'FSA, ha previsto un incremento di risorse qualificate per circa 460 unità, esclusivamente per questo compito.

Il secondo profilo è rappresentato dalla formulazione delle regole a livello comunitario, un processo che, nel perseguire l'obiettivo importante e condiviso della maggiore armonizzazione possibile della disciplina applicabile alle imprese e 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, sia 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.

Il terzo profilo è il rafforzamento delle forme di cooperazione e coordinamento. La quotidiana, incisiva ed efficace collaborazione tra supervisori intersettoriali ed europei è il necessario completamento a una cornice giuridica adeguata, per realizzare un sistema di supervisione veramente europeo e idoneo a prevenire il ripetersi di situazioni di crisi sistemiche.

In conclusione, si condividono in linea generale modifiche normative dirette a conseguire i seguenti obiettivi: l'introduzione di una norma di copertura costituzionale delle *authority* a presidio di diritti aventi rilievo costituzionale, al fine di consolidarne la posizione istituzionale e l'indipendenza; la formalizzazione di strumenti di raccordo tra il Parlamento e le *authority*, 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 ove possibile lo specifico legame contributivo tra vigilante e vigilato, consentendo così di valutare l'entità del contributo di vigilanza in relazione ai risultati dell'azione di ciascuna autorità di settore. In linea con l'evoluzione del diritto europeo appare la conferma dell'attuale assetto di 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 e assicurazioni.

Il conseguente potenziamento di forme di raccordo e di coordinamento fra le autorità dei mercati finanziari nazionali ed europee si rivela realistica modalità di realizzazione nel 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, cui partecipano Banca d'Italia, Consob e ISVAP, costituito nel marzo 2008 attraverso la stipula di un 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, si evidenzia l'ampliamento dello storico limite di pianta organica non più adeguato alle funzioni oggi svolte dall'Istituto: basti pensare al graduale e vistoso ampliamento delle funzioni connesse all'entrata in vigore del codice. Si pensi all'intensità e alla mole degli adempimenti connessi all'esercizio della potestà regolamentare, con 34 regolamenti sinora emanati e in prospettiva le 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.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE JOLE SANTELLI

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DORIS LO MORO. Ringrazio il presidente Giannini per la relazione, che ovviamente sarà oggetto di attenta valutazione e di discussione.

Si evidenziano comunque profonde differenze rispetto a quanto espresso da rappresentanti di altre autorità. Lei si è dichiarato infatti favorevole a una costituzionalizzazione di questo organismo, al contrario di presidenti di altre autorità, a un fondo che sia non unico, ma dedicato, con prelievi provenienti direttamente dalle persone e dai destinatari del servizio.

La sua relazione è una difesa a oltranza della necessità di mantenere l'autorità da lei presieduta, difesa giustificata anche dal fatto che ciclicamente ne viene riproposta la soppressione, con assorbimento delle sue funzioni in altri organismi.

Poiché lei ha affrontato il tema dell'aspetto europeo della vigilanza sulle imprese e in particolare sulle imprese assicurative, vorrei capire quale rapporto sussiste, giacché la necessità di una vigilanza sancita a livello europeo non significa che bisogna farlo e, in particolare, che debba farlo l'ISVAP.

Anche ai fini della valutazione complessiva dei dati acquisiti, vorrei chiederle ulteriori dati sull'organizzazione dell'autorità, sul fondo che ha a disposizione e sull'organico del personale.

Mi sembra che il Presidente non abbia fatto cenno a quanto emerge subito come un'anomalia: la durata in carica diversificata tra Presidente e componenti, ma anche la diversa derivazione delle nomine. Vorrei sapere se queste anomalie siano giustificate e cosa garantirebbero.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Giannini per la replica.

GIANCARLO GIANNINI, *Presidente dell'ISVAP*. Grazie, presidente. Cercherò di rispondere ai non pochi e apprezzati quesiti che l'onorevole Lo Moro mi ha rivolto.

Credo che le differenze possano essere *in re ipsa*. Per quanto riguarda la costituzionalità, vorrei richiamare l'attenzione su un aspetto che nella relazione ho cercato di evidenziare: proponiamo una costituzionalizzazione non generalizzata, ma solo per quelle autorità che hanno un riferimento. Oggi, alcuni organismi con la denominazione di autorità non hanno effettivamente, a mio avviso, tale collocazione nell'ordinamento. Questo contribuirebbe non alla proliferazione, ma a ridurre, e darebbe una maggiore indipendenza, un riconoscimento, una maggiore legittimazione anche nei rapporti fra Parlamento e autorità.

Per quanto riguarda le differenze con il Fondo unico per la contribuzione, credo che lei non abbia potuto ritenermi contrario. È stata proposta da una sola autorità per motivi che non intendo discutere, ma vorrei evidenziare come le autorità finanziarie, che sono settoriali, abbiano un punto di riferimento: prestano un servizio, oltre che pubblico, sociale e indifferenziato anche agli stessi soggetti vigilati.

I vari contributi di vigilanza assommano a poco meno di 50 milioni di euro. Non sono certamente pochi, ma desidero sottolineare che nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'ISVAP vengono incassate sanzioni nel 2009 per oltre 50 milioni di euro. La maggior parte di queste sanzioni che sono correlate alla RC auto, soprattutto alla liquidazione dei sinistri, confluiscono nel Fondo vittime della strada, mentre le altre vanno all'Erario.

Lei l'ha definita «difesa a oltranza», ma nella relazione abbiamo cercato di esporre i fatti. È normale che si traducano in una difesa, posto che nella precedente legislatura ho anche definito la proposta di soppressione dell'ISVAP come un bersaglio a senso unico, perché tra le mille autorità era l'unica citata. Questa mi è parsa una stranezza.

Come persona che opera nel settore assicurativo da circa 48 anni, avendo cominciato da impiegato di una compagnia di assicurazione e avendo terminato come amministratore delegato di un importante gruppo assicurativo di Stato, trascorrendo ora questi anni alla presidenza dell'organo di controllo, sono profondamente convinto che il settore assicurativo abbia presupposti diversi per la sua specializzazione, per l'enorme differenza tra l'attività assicurativa che si deve preoccupare delle passività, ossia della solidità delle riserve, del margine di solvibilità, degli *asset* posti a copertura delle riserve, di prodotti che non hanno

molto di finanziario, tanto che la principale motivazione della crisi mondiale è stata correlata all'eccessiva finanziarizzazione dei mercati.

L'assicuratore per sua natura non è un finanziere. La finanza è uno strumento a sostegno dell'assicurazione, il cui compito primario, a mio avviso, è quello di garantire rischi correlati alla durata della vita umana, a responsabilità civili o a elementi naturali. Si tratta quindi di presupposti diversi. Negli anni, si è trattato effettivamente di una difesa, anche penosa, perché la provvisorietà che ha aleggiato per diversi anni sull'istituto ha reso molto più difficili i nostri compiti.

Nel 2009, le sanzioni incassate dall'istituto sono state poco meno di 2 milioni delle vecchie lire, cifra che l'istituto ha incassato, ancorché non ne abbia direttamente beneficiato. Questo è un segnale di una vigilanza severa, dovuta. È quindi importante prendere una decisione, evitando di restare per anni in una situazione del genere. Non le sembra strano che in Europa, dovendo rifondare il sistema di vigilanza, seguano la vigilanza settoriale, a differenza di altri Paesi?

Ciascun Paese è libero, ma in Europa esistono banche, valori mobiliari e assicurazioni, e per assumere questa decisione, come ho cercato di evidenziare nella mia relazione, hanno valutato quanto è successo nella crisi. Come unanimemente riconosciuto, questa è derivata dalla estrema finanziarizzazione. Abbiamo citato anche provvedimenti presi con anni di anticipo.

Qui si sta ancora discutendo se proibire i *Credit default swap* (CDS), che nel settore assicurativo non ci sono stati e non ci sono. Questo ha salvato il nostro Paese da miliardi di euro di danni, come il divieto di indicizzazione con le cartolarizzazioni del credito non ha fatto entrare in Italia neanche un *subprime* nel settore assicurativo (in altri settori è entrato). Si rileva quindi questo tipo di collaborazione.

L'istituto si compone di circa 370 dipendenti, di cui 27 dirigenti. È un organismo molto snello, in cui svolgo anche le funzioni di direttore generale. La dottoressa Mazzarella, qui presente, è il nostro vicedirettore generale. I servizi sono strutturati nel senso della vigilanza documentale: Vigilanza 1 e Vigilanza 2 per il mercato, vigilanza ispettiva, Servizio tutela utenti, che ogni anno tratta oltre 30.000 casi dopo che il mercato ne ha trattati oltre 60-70.000, quindi ha una particolare importanza, il Servizio sanzioni, il servizio relativo alle liquidazioni coatte, servizi amministrativi.

Per quanto riguarda la durata in carica, mi sembra ovvio che le modalità di nomina siano diversificate, perché per quanto riguarda determinati poteri l'ISVAP è un organismo di natura monocratica, essendo il Consiglio chiamato a formulare pareri che peraltro hanno la loro importanza. Il ruolo dei consiglieri non si colloca sullo stesso piano di quello del presidente, quindi trovo normale che la procedura di nomina sia meno articolata. Quanto alla durata, non so indicare le motivazioni che hanno indotto il legislatore a compiere questa scelta. Il presidente ha la possibilità di compiere due mandati e non oltre.

Rispetto alle diversità di funzioni tra presidente e consiglieri, è importante considerare anche le inibizioni, laddove giustamente per il presidente vige l'assoluta inibizione di svolgere qualunque altro incarico anche a titolo gratuito, mentre per i consiglieri solo quando emerga un conflitto di interessi, giacché un consigliere non può essere avvocato di un'assicurazione o di una banca che ha una compagnia di assicurazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giannini e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,15.