COSTI E BENEFICI DELLA REGOLAMENTAZIONE PER IL SETTORE ASSICURATIVO ITALIANO

Luglio 2014

Ania

Associazione Nazionale
fra le Imprese Assicuratrici

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE 5

2. EXECUTIVE SUMMARY 7

3. IL RISCHIO NORMATIVO IN ITALIA 9

3.1. IL CONTESTO NORMATIVO ITALIANO 9
3.2. LE FONTI 9
3.3. IL PESO DELLA REGOLAMENTAZIONE 10
3.4. RAPPORTO CON I VARI REGOLATORI 13

4. L'INDAGINE ANIA-AMCHAM 17

4.1. COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE DI IMPRESE PARTECIPANTI 17
4.2. I RISULTATI DELL'INDAGINE 18
4.2.1. SEZIONE A. RISULTATI GENERALI SULLA PERCEZIONE DELL'INDUSTRIA ASSICURATIVA ITALIANA SUL TEMA DELLE NUOVE REGOLAMENTAZIONI 18
4.2.2. SEZIONE B. APPROFONDIMENTO SU REGOLAMENTO N° 20 IVASS/ISVAP 24
4.2.3. SEZIONE C. APPROFONDIMENTO SU REGOLAMENTO N° 5 IVASS/ISVAP 27
4.2.4. SEZIONE D. APPROFONDIMENTO SU PROCEDURE SANZIONATORIE E ASPETTI COMPORTAMENTALI E COOPERATIVI 31

5. PROSPETTIVE PER IL PROCESSO NORMATIVO DI SETTORE 35

5.1. LE PRINCIPALI EVIDENZE DELL'INDAGINE ANIA-AMCHAM 35
5.1.1. SEZIONE GENERALE DI COMMENTO AI RISULTATI DELL'INDAGINE 35
5.1.2. CONFRONTO CON I MAGGIORI MERCATI EUROPEI 37
5.2. GARANTIRE IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ ATTRAVERSO L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA NUOVA NORMATIVA 39
5.3. MIGLIORARE IL PROCESSO SANZIONATORIO 41
5.4. MORATORIA NUOVA NORMATIVA 43

1. INTRODUZIONE

ANIA e American Chamber of Commerce in Italy ("AmCham") hanno ritenuto opportuno promuovere, nel corso dei primi mesi del 2014, una riflessione su alcune delle numerose novità regolamentari che hanno interessato – con un'elevata frequenza – il mercato assicurativo italiano negli ultimi anni. Lo scenario di riferimento, peraltro, non si è ancora stabilizzato dal momento che alcune regole sono attualmente in fase di definizione.

Il nuovo contesto normativo determinerà un impatto notevole sullo scenario competitivo e questo ha indotto la necessità di condurre un'analisi sui costi e i benefici relativi ad alcune importanti aree disciplinate dalla normativa attuale, anche per valutare la nuova regolamentazione. Nel 2004, l'ANIA aveva già condotto una simile analisi per stimare, dal punto di vista delle imprese associate, gli oneri che la regolamentazione aveva generato nell'attività di business.

Al fine di monitorare la reazione del sistema assicurativo italiano alla regolamentazione, ANIA e AmCham hanno così deciso di ripetere, arricchendola, la ricerca con l'obiettivo di raccogliere informazioni di tipo qualitativo e quantitativo, per rilevare gli effetti reali, e quelli anche solo percepiti, che la regolamentazione comporta sulle imprese di assicurazione.

La struttura dell'indagine prevede quattro sezioni:

- una Sezione generale sulla percezione dell'industria assicurativa relativamente alla nuova regolamentazione
- una Sezione di approfondimento sul Regolamento n° 20 IVASS/ISVAP
- una Sezione di approfondimento sul Regolamento n° 5 IVASS/ISVAP
- una Sezione di approfondimento sulle procedure sanzionatorie e aspetti comportamentali e cooperativi.

L'indagine oggetto del presente rapporto è stata indirizzata a tutte le imprese di assicurazione e riassicurazione socie dell'ANIA alla data del 31 gennaio 2014.

Le imprese che hanno risposto al questionario sono state 59, ovvero il 25% in termini di numerosità rispetto al totale delle imprese operanti in Italia; rispetto alle imprese socie a cui è stato indirizzato il questionario, la quota di partecipazione in termini di numerosità sarebbe pari al 41%. Esprimendo la rappresentatività del campione in termini di premi del lavoro diretto raccolti nell'anno, si stima che le imprese che hanno risposto abbiano sfiorato il 60% del totale. Si tratta di un dato che consideriamo statisticamente molto significativo e che conferma l'interesse che il questionario ha riscosso fra le imprese di assicurazione italiane.

Il gruppo di lavoro

All'interno di AmCham, il Gruppo di Lavoro *Insurance* (di seguito GDLI) viene costituito nel 2011 allo scopo di creare momenti di dibattito e condivisione su tematiche

di natura assicurativo/finanziaria, con il coinvolgimento di esponenti di associazioni esterne, organi istituzionali, compagnie assicurative, banche, soci e altri operatori di settore.

Con l'ausilio dei propri componenti, espressione di differenti voci all'interno degli ambiti assicurativo/finanziari, il GDLI si è posto l'obiettivo di avviare e sostenere un processo di sensibilizzazione e promozione d'iniziative finalizzate ad agevolare lo sviluppo dell'attività dei propri associati AmCham in Italia.

Dopo essersi fatto promotore di alcuni convegni sulla più rilevante attualità di settore nel 2011 e 2012, a partire dal 2013 il GDLI, insieme ad ANIA, ha lavorato per predisporre e realizzare un'analisi dei costi e dei benefici della regolamentazione del settore assicurativo, inviando un questionario all'intero mercato assicurativo italiano nei primi mesi del 2014 e raccogliendone le evidenze che sono presentate in questo documento.

Al Gruppo di Lavoro *Insurance* di AmCham, hanno contribuito rappresentanti di imprese di assicurazione e di riassicurazione (italiane ed internazionali) nonché società di consulenza, professionisti ed un docente universitario, quali Giampaolo Scarso e Nicolò Bertani di Marsh Risk Consulting, gli Avv.ti Marco Lantelme, Alessandra Pandarese e Alessandro Eminente di Carnelutti Studio Legale Associato ed il Prof. Sergio Paci, con il supporto di Bruno Gennaro, dell'Università Bocconi di Milano.

2. EXECUTIVE SUMMARY

Le indagini promosse da organizzazioni di diversa natura e richiamate in questo documento, concordano nel rilevare come l'onere normativo e il rapporto con il regolatore rappresentino in Italia aspetti problematici comuni agli attori economici in molti settori. Le conseguenze di questo contesto, considerato essere una carenza cronica del nostro Paese, si manifestano tanto come ostacolo all'attrazione di investimenti esteri, quanto come penalizzazione della capacità degli attori basati in Italia nel competere a livello internazionale. La presa di coscienza di questa criticità ha condotto lo stesso legislatore a promuovere, a partire dal 2013, un progetto organico, Destinazione Italia, finalizzato a facilitare sia investitori esteri che imprenditori italiani, nel tentativo di assicurare certezza del diritto, del fisco e dei tempi nelle autorizzazioni e nelle procedure amministrative.

In questo contesto di intervento normativo e regolamentare, che vuole promuovere una robusta ripresa economica del Paese, il presente rapporto si propone di raccogliere le indicazioni del mercato assicurativo in merito ad alcuni temi ritenuti di maggior rilevanza. Lo scopo è di dedurne proposte che facilitino l'attività degli operatori di questo settore in Italia. In particolare, gli obiettivi di questo documento sono:

- fornire un quadro di sintesi della percezione dell'onere derivante dalla regolamentazione (capitolo 3)
- presentare e commentare le valutazioni espresse dalle imprese di assicurazione partecipanti ad un indagine condotta insieme all'ANIA, in merito ai costi e ai benefici di parte portante della regolamentazione di settore (capitolo 4)
- rappresentare il quadro d'insieme così come delineato dalle singole valutazioni espresse dagli intervistati e individuare opportunità di miglioramento nell'approccio normativo e regolamentare esistente, nella produzione futura e nel rapporto tra mercato e regolatore (capitolo 5).

Il quadro delineato nel capitolo 3 ci restituisce l'immagine di un sistema economico significativamente influenzato dall'impianto normativo, di primo livello e dalla regolamentazione, di secondo livello. Il peso della regolamentazione, intesa in senso ampio, è fortemente percepito dagli attori economici, che lo ritengono gravoso e in costante aumento, capace d'influenzare in modo sostanziale la generazione di marginalità operativa, tanto da essere indicato come il secondo fattore di maggior rilievo nel determinare la performance aziendale. Non limitandosi al settore assicurativo, l'onere regolamentare in Italia è il terzo più elevato tra le 148 economie considerate dal World Economic Forum, con conseguenze non trascurabili.

Con riferimento alle evidenze raccolte in quest'indagine sulle imprese di assicurazione, le valutazioni espresse trovano perfetta corrispondenza con le tendenze registrate a livello di sistema: oltre il 90% del campione delle imprese di assicurazione giudica eccessivo il carico d'implementazione normativa e il 66% concorda anche nel registrarne l'incremento. Condivisa è pure l'incidenza riconosciuta alla normativa

rispetto alla performance, tanto come onere operativo quanto come nuovi costi. Emergono, inoltre, diversi aspetti puntuali di particolare sensibilità per gli attori del mercato assicurativo: un principio di proporzionalità solo parzialmente realizzato, l'insoddisfazione sulle novità fiscali e sull'uso improprio della tassazione, nonché "l'opacità" nella determinazione del quantum delle sanzioni.

Sulla base delle indicazioni raccolte dal mercato assicurativo, e nello spirito d'individuare iniziative che permettano di aumentare la competitività del sistema Italia, si sono ipotizzate, a conclusione di questo documento, alcune proposte volte a supportare il regolatore nel rispondere alle istanze delle imprese di assicurazione. In particolare, considerando anche pratiche virtuose riconoscibili in ordinamenti affini, il documento richiama spunti e ipotesi che dovrebbero consentire di accrescere il rispetto del principio di proporzionalità dell'onere regolamentare e di migliorare il processo sanzionatorio. Il documento si sofferma anche sugli ambiti ove è ritenuto possibile ritardare la produzione, o l'entrata in vigore, di quella parte non urgente di nuova normativa, al fine di consentire alle imprese di assicurazione di recepire al meglio le innumerevoli novità introdotte, o da introdursi, con Solvency 2.

3. IL RISCHIO NORMATIVO IN ITALIA

3.1. IL CONTESTO NORMATIVO ITALIANO

L'esigenza di migliorare e razionalizzare i risultati dell'intervento pubblico e di intervenire sulla crescita esponenziale del volume della regolamentazione è divenuto argomento pressante nelle principali economie occidentali a partire dalla crisi economica 2007-2008. Negli ultimi anni si è assistito alla volontà di introdurre, all'interno dell'agenda politica dei Paesi industrializzati, i concetti di efficienza, efficacia e trasparenza della regolamentazione.

La finalità di questo *paper* è quella di mostrare i risultati di una *survey* pensata e realizzata dal Gruppo di Lavoro Insurance di AmCham e ANIA rivolta al mercato assicurativo, che ha avuto l'intento di raccogliere le opinioni e le valutazioni delle imprese di assicurazione al riguardo della regolamentazione di settore, approfondendo alcuni temi specifici. La finalità principale è quella di comprendere quale sia l'impatto, per temi chiaramente identificati, della normativa sull'attività degli operatori, per poterne poi valutare l'efficienza.

Al fine di delineare in chiave italiana la tematica, questo lavoro parte dall'analisi di una serie di ricerche già svolte e focalizzate sul tema, per poi introdurre la *survey* e commentarne i risultati.

3.2. LE FONTI

Al fine di inquadrare l'argomento, si rende opportuno citare altri lavori di ricerca a cui questo *paper* si ispira. In particolare questi sono:

- "*Managing Governement relations for the future*" a cura di McKinsey & Company
- "*The Global Competitiveness Report 2013-2014*" a cura del World Economic Forum
- "*Survey sul rischio regolatorio*" a cura dell'American Chamber of Commerce in Italy

La metodologia usata è comune ai tre documenti: sono state create delle *survey* inviate agli operatori economici, con l'obiettivo di analizzare l'impatto che l'autorità regolamentare nazionale assume nel mercato con la sua normale attività di regolamentazione.

Nel 2011, McKinsey ha rivolto a 1.396 executive operanti in tutto il mondo e in tutti i settori produttivi una serie di domande sull'impatto dei Governi e delle autorità regolamentari, sulla metodologia con cui le imprese gestiscono le relazioni e sull'efficacia di questi rapporti.

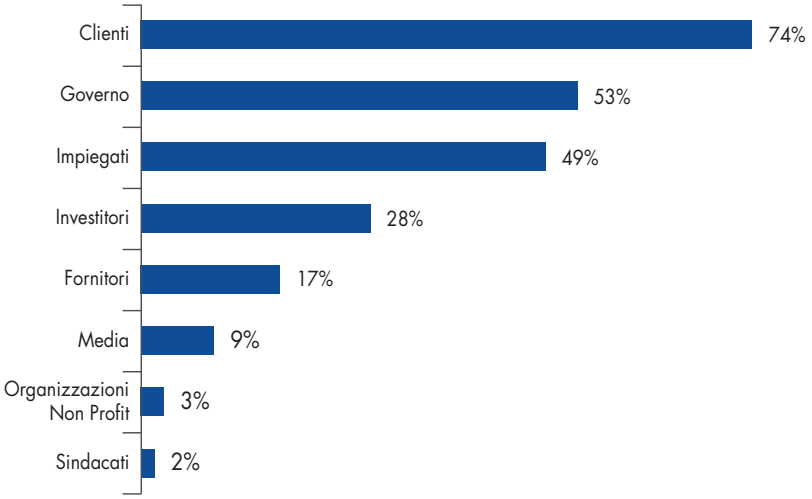
Il World Economic Forum produce annualmente questa tipologia di report, nel quale vengono creati più di 100 indicatori di competitività. Questi indicatori sono quindi utilizzati per confrontare le 148 economie mondiali considerate.

La *survey* costruita da AmCham nasce dalla volontà del comitato di *Public Affairs* di approfondire il rischio normativo in Italia, con l'obiettivo di comprendere come le organizzazioni, membri di AmCham, percepiscono l'attività del regolatore e si relazionano con il *policy maker*. Il Comitato ha sviluppato e distribuito un questionario con lo scopo di valutare l'impatto delle decisioni e del quadro normativo promossi dal Governo sulle aziende presenti in Italia e di approfondire come le aziende si siano organizzate per gestire le relazioni con il regolatore e la loro efficacia nel gestirle.

3.3. IL PESO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Dallo studio condotto da McKinsey & Company, sopra richiamato, risulta che il Governo (inteso come l'attore che definisce le priorità economiche attraverso le politiche e il quadro normativo all'interno del quale le aziende si trovano ad operare) sia lo stakeholder che, dopo i consumatori, maggiormente influenza le prestazioni economiche di un'azienda (Figura 3.1).

Figura 3.1
Incidenza %* stakeholders *con maggior impatto sulla capacità di generazione di valore delle imprese



Fonte: McKinsey

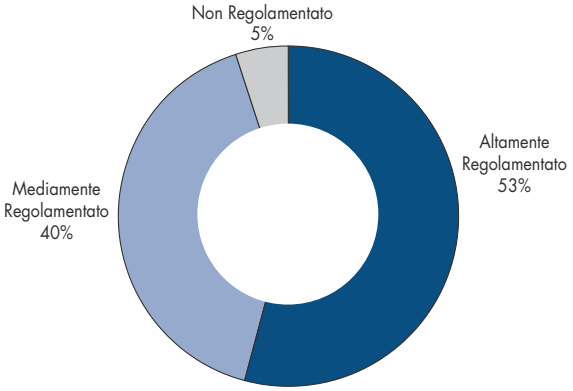
Il Governo influenza le performance economiche delle aziende più di quanto non facciano gli impiegati con il loro lavoro, gli investitori con la fornitura di capitale, i fornitori e i media.

Con riferimento all'industria dei servizi finanziari, nella propria indagine McKinsey & Company sottolinea come il ruolo del regolatore sia ancora più determinante, indi-

candolo come lo *stakeholder* con maggiore capacità di influenzare il valore economico degli operatori di settore.

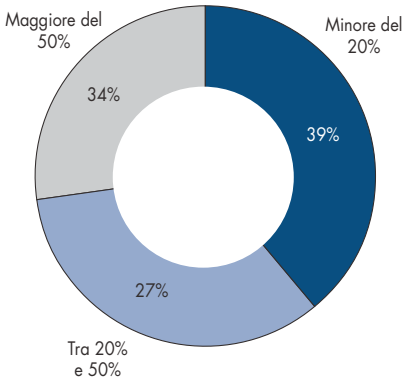
La rilevanza dell'azione del Governo in relazione alla capacità aziendale di generare valore trova conferma anche nelle evidenze raccolte nella *survey* di AmCham. In primo luogo, si può notare come la percezione dell'ingerenza normativa nei settori dell'attività economica sia percepita come molto capillare da più della metà degli intervistati (Figura 3.2); a questo dato si associa anche l'incidenza che viene riconosciuta al quadro regolamentare nell'influenzare la creazione di valore, che viene valutata come significativa (superiore al 20%) dal 60% degli interpellati (Figura 3.3).

Figura 3.2
Livello di regolamentazione del proprio settore



Fonte: AmCham

Figura 3.3
Incidenza % del quadro regolamentare nella creazione di valore



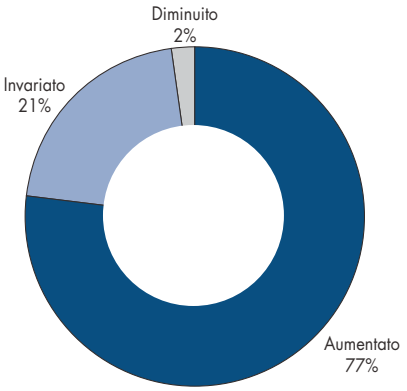
Fonte: AmCham

Dall'indagine di AmCham emerge anche la percezione diffusa che l'incidenza della normativa e delle autorità regolamentari sia in costante crescita. Il 77% dei rispondenti all'indagine concorda nel riconoscere un incremento della regolamentazione dei propri settori a partire dal manifestarsi della crisi finanziaria nel 2007 (Figura 3.4). È stata, in effetti, proprio la crisi finanziaria a mettere in luce quale possa essere l'impatto della regolamentazione, o della mancanza di regolamentazione, sul mercato. La maggioranza degli intervistati non si aspetta, peraltro, un'inversione di questo trend nel prossimo triennio (Figura 3.5).

L'alto livello di regolamentazione del mercato italiano è testimoniato anche dalle analisi condotte dal World Economic Forum: l'Italia si trova al 146° posto su 148 economie considerate (Figura 3.6) – migliore solo di Brasile e Venezuela – per peso della regolamentazione, facendo registrare una performance molto inferiore alle altre principali economie europee e alla media dei paesi considerati dall'istituto elvetico.

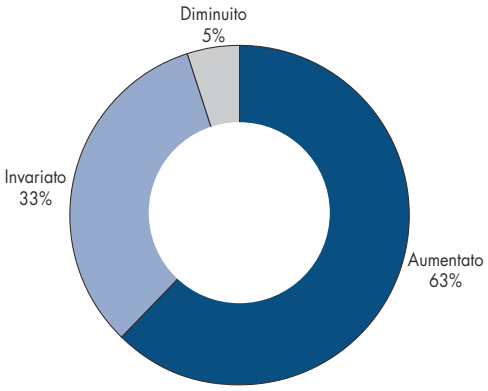
Sulla base delle informazioni raccolte, si può sostenere che il rischio normativo sembri destinato a crescere ulteriormente nei prossimi anni per le aziende che operano in

Figura 3.4
Variazione del coinvolgimento del regolatore nelle industrie dei rispondenti dall'inizio della crisi



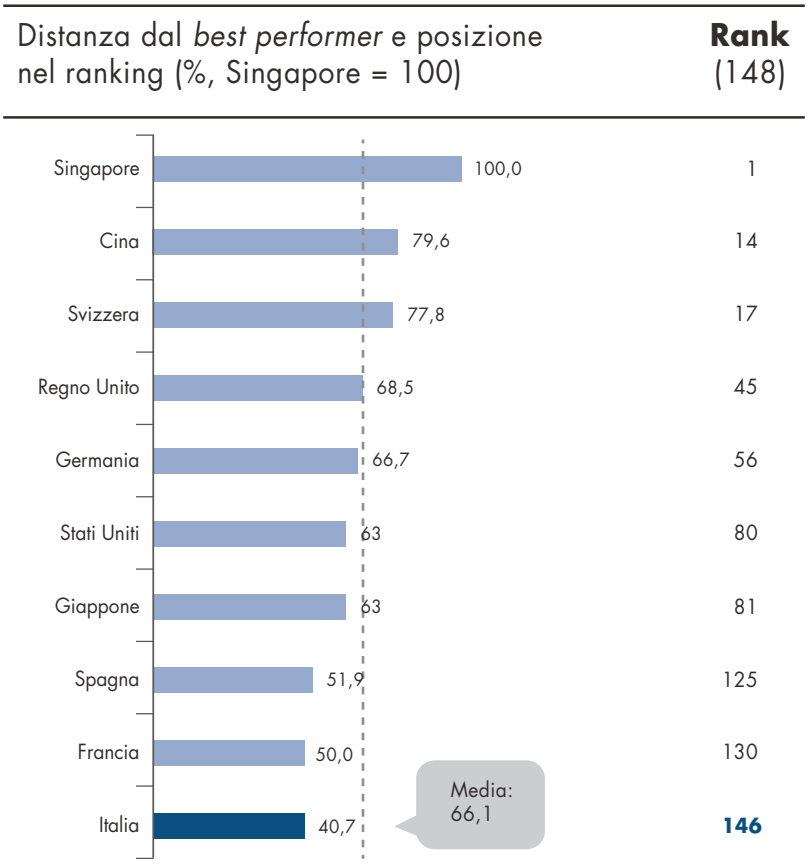
Fonte: AmCham

Figura 3.5
Aspettativa di coinvolgimento del regolatore nelle industrie dei rispondenti nei prossimi tre anni



Fonte: AmCham

Figura 3.6
Carico dell'attività regolamentare di Governo



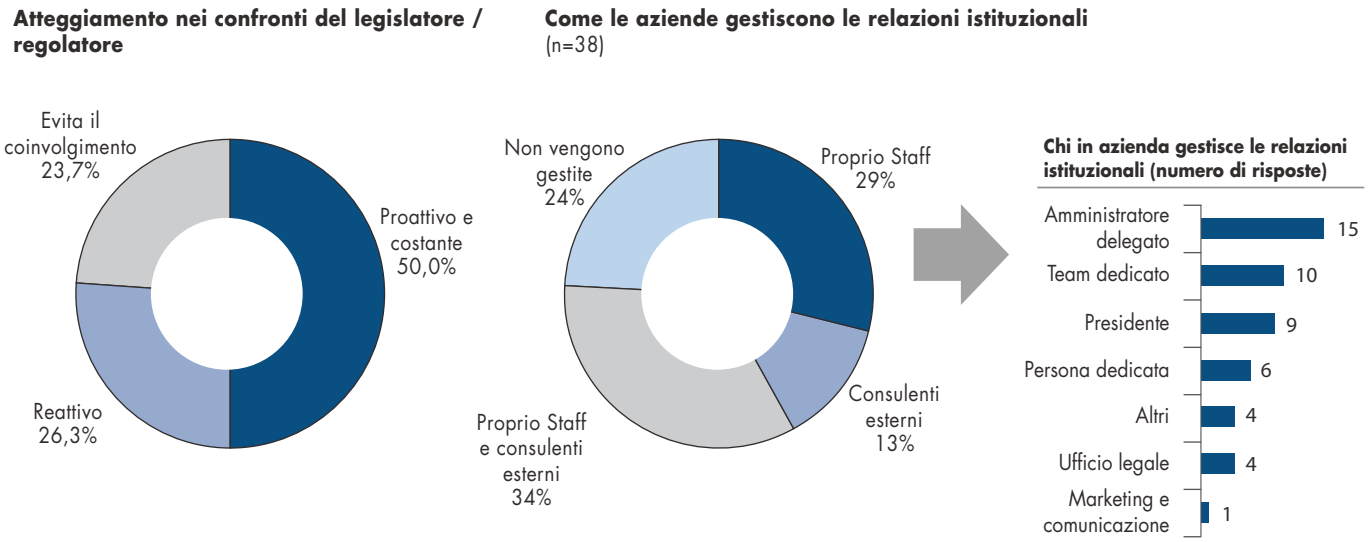
Fonte: World Economic Forum

Italia. Queste dovranno, quindi, confrontarsi con un contesto regolamentare sempre più complesso, corposo e che non sembra, quantomeno nel breve e medio periodo, aprire a opportunità di semplificazione o di riduzione del proprio perimento.

3.4. RAPPORTO CON I VARI REGOLATORI

Tra le criticità cui si assiste nel contesto italiano vi è quella del confronto con il regolatore e/o *policy maker*. Nell'ambito della sopra citata indagine, AmCham ha indagato quale sia l'atteggiamento delle proprie aziende associate rispetto al regolatore e chi in azienda si occupi di gestire il confronto.

Figura 3.7 – Atteggiamento delle aziende nei confronti del legislatore/regolatore e approcci aziendali alla gestione delle relazioni istituzionali



Fonte: AmCham, Survey sul rischio regolatorio 2014

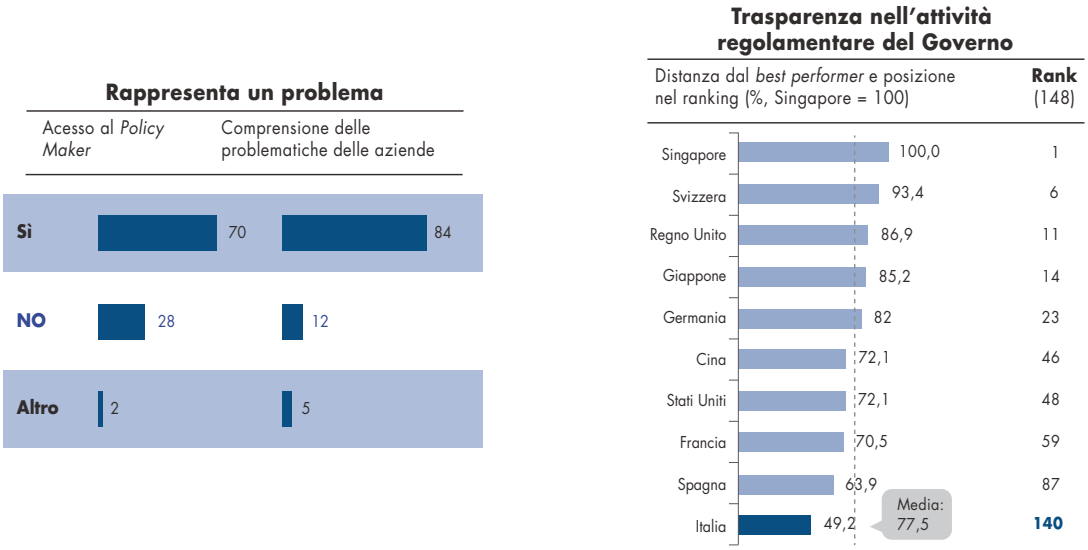
Come evidenziato in precedenza (Figure 3.2 e 3.3), un numero considerevole di aziende ritiene che il loro settore di attività sia caratterizzato da un alto livello di regolamentazione e che questo incida in modo significativo sul valore economico generabile; ciò le ha condotte ad avviare, seppure con modalità eterogenee, un confronto con il regolatore. Il 76,3% delle intervistate, infatti, sostiene di volersi confrontare con il legislatore – con un atteggiamento proattivo per circa due terzi di esse, mentre con un atteggiamento per la parte restante reattivo (Figura 3.7 sinistra). In particolare, chi ha dichiarato di gestire il confronto con il regolatore affida le gestione delle relazioni istituzionali in primo luogo all'Amministratore delegato (o Country Manager), seguito poi da un team creato appositamente, dal Presidente, da una figura specifica e, infine, dall'ufficio legale (Figura 3.7 destra).

Le aziende hanno, quindi, compreso l'importanza e il potenziale impatto dell'attività del regolatore e dei *policy maker* e si sono attrezzate – in modo più o meno strutturato – per la gestione del confronto. Il rapporto tra il Governo/regolatore e le aziende presenta, però, alcune aree di criticità.

Da quanto emerge dall'indagine, esistono due principali problemi nell'instaurare un confronto: innanzitutto, le aziende riscontrano forti difficoltà di accesso al *policy maker;* in secondo luogo, esiste un problema di comprensione da parte del regolatore delle istanze poste dalle aziende (Figura 3.8 sinistra). Si ritiene che il regolatore e il *policy maker* non comprendano le necessità delle aziende e le richieste di cui si fanno portatrici.

Per quanto riguarda la prima questione, ovvero l'accesso al *policy maker*, le difficoltà riscontrate dalle aziende vengono ulteriormente acuite dai diversi livelli amministrativi sui cui si muove il regolatore (nazionale e locale) e dalla conseguente moltiplicazione degli interlocutori. Un ulteriore elemento che contribuisce a rendere difficoltoso l'accesso al Governo/regolatore è la scarsa trasparenza del processo di produzione delle politiche e del quadro normativo regolamentare: il World Economic Forum posiziona l'Italia nel suo Global Competitiveness Report al 140° posto (su 148 economie considerate) per trasparenza del processo di produzione delle politiche. Performance molto inferiore agli altri Paesi europei e alle principali economie mondiali (Figura 3.8 destra).

Figura 3.8 – Problematiche riscontrate dalle aziende nel rapporto con il legislatore/regolatore



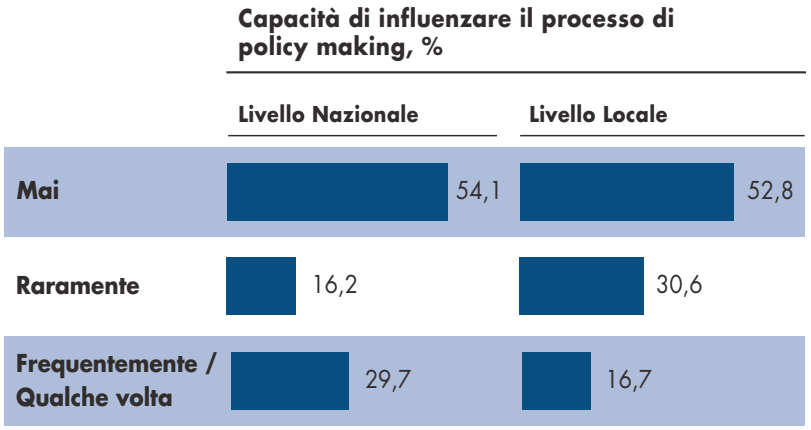
Fonte: AmCham, Survey sul rischio regolatorio 2014

Fonte: World Economic Forum

Anche grazie a questi risultati, l'amministrazione italiana ha recentemente preso coscienza del problema e ha dato avvio a iniziative che, se sviluppate propriamente, nei prossimi anni potranno aumentare la trasparenza e il coinvolgimento del processo di *policy making*. Una di queste iniziative è sicuramente l'adozione da parte di un numero sempre maggiore di amministrazioni di modelli di *Open Government*. Queste pratiche, anche grazie al contributo fornito dalle nuove tecnologie, permettono di condividere con i cittadini e con tutti gli *stakeholder* informazioni importanti sulle performance e sui processi delle pubbliche amministrazioni italiane.

Nel contesto così delineato, le difficoltà riscontrate dalle aziende nell'individuazione del giusto interlocutore, nel potervi accedere e, quindi, nello stabilire un confronto, hanno come diretta conseguenza la scarsa influenza che queste sono in grado di avere nel processo di produzione delle politiche e delle norme che le riguardano, come di seguito illustrato.

Figura 3.9 Efficacia nell'influenzare le politiche a livello nazionale e locale



Fonte: AmCham Survey sul Rischio Regolatorio 2014

I dati mostrano che esiste un problema di comunicazione tra imprese e legislatore/regolatore: da un lato il Governo/regolatore non è sufficientemente sensibile o non comprende appieno le istanze e le problematiche delle imprese, dall'altro, le imprese non riescono ad avviare un confronto strutturato e produttivo con le istituzioni.

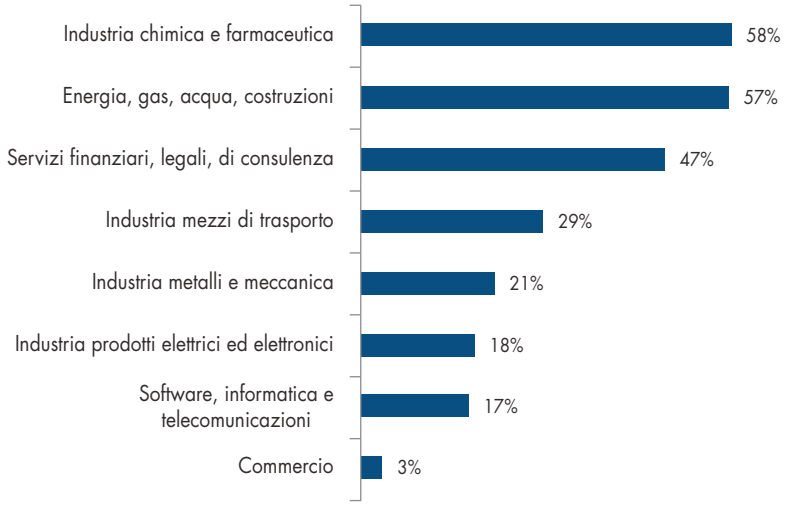
In Italia, utilizzando la *survey* distribuita da AmCham, si può notare come alcuni settori presentino una maggiore esposizione al rischio regolatorio e alle collegate difficoltà nella creazione di meccanismi di confronto proattivi con il *regulator/policy maker*. In particolare, le aziende associate ad AmCham ritengono che tra i settori più esposti spicchino l'industria chimica e farmaceutica (il 58% degli intervistati ritiene che questa industria sia molto esposta), il settore energetico (57%) e quello dei servizi finanziari (47%), che, in particolare, in seguito alla crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha conosciuto un periodo di forte attenzione da parte del regolatore.

Come considerazione generale di fondo, infine, è opportuno ricordare che non necessariamente ogni materia debba essere regolamentata o regolamentata puntualmente. Questo nel caso in cui non vi sia normativa a livello europeo che lo imponga.

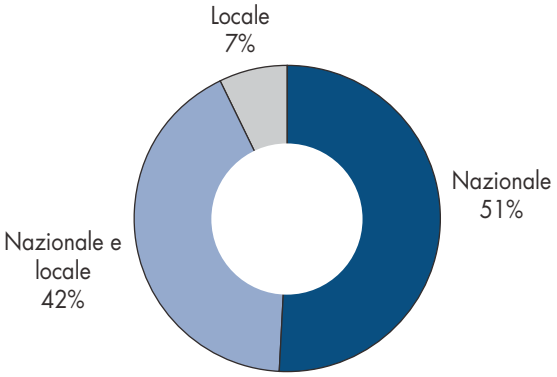
È possibile prendere una scelta consapevole di non regolamentare un profilo o area, lasciando al mercato la scelta di come operare, o definirsi, al meglio. Questa dovrebbe essere l'idea di fondo da parte del legislatore/autorità regolamentare nello svolgere un esercizio di snellimento del peso della regolamentazione e dei rapporti delle imprese con i vari regolatori, escludendo eventuali aree o materie dalla regolamentazione stessa.

Figura 3.10 – Settori altamente regolamentati e presenza del rischio regolatorio ai diversi livelli amministrativi

Esposizione molto alta al rischio regolatorio in Italia, per settore di attività, (n=43)



Maggiore presenza del rischio regolatorio per livelli amministrativi, (n=43)



Fonte: AmCham, Survey sul Rischio Regolatorio 2014

4. L'INDAGINE ANIA-AMCHAM

4.1. COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE DI IMPRESE PARTECIPANTI

Dal punto di vista del ramo d'attività in cui operano le 59 imprese che hanno partecipato all'indagine, risulta che 31 imprese esercitano i rami Danni, 19 imprese (che rappresentano circa un terzo del campione) esercitano i rami Vita e solo 9 sono imprese miste (che rappresentano però anche il 66% di quota di mercato del campione che ha risposto).

Considerando le imprese Danni e quelle Miste (per un totale di 40 imprese), risulta che 21 si avvalgono del canale agenziale (ossia il 53% in termini di numerosità); seguono poi le imprese che operano con accordi di bancassicurazione (circa un quarto del suddetto campione), quelle che si avvalgono prevalentemente dei broker (circa il 13% del campione) e infine quelle che utilizzano il canale diretto (il 10% del totale campione).

Dal punto di vista della raccolta premi, il numero di imprese Danni e Miste si distribuisce nel modo seguente:

- 18 sono le imprese con un volume premi fino a € 100 mln (ossia il 45% del campione)
- 10 sono le imprese con un volume premi fra € 100 mln e € 300 mln (ossia il 25% del campione)
- 5 sono le imprese con un volume premi fra € 300 mln e € 1.000 mln (ossia il 13% del campione)
- 4 sono le imprese con un volume premi fra € 1.000 mln e € 2.500 mln (ossia il 10% del campione)
- 3 sono le imprese con un volume premi oltre € 2.500 mln (ossia l'8% del campione).

Considerando insieme le imprese Vita e quelle Miste (per un totale di 28 imprese), risulta che 12 si avvalgono del canale agenziale (43% in termini di numerosità) e 12 operano prevalentemente tramite bancassurance. Il canale diretto e i promotori finanziari, considerati insieme, sono rappresentati da 4 imprese e costituiscono circa il 12% del totale.

In merito all'ammontare di riserve tecniche, il numero di imprese Vita e Miste si distribuisce nel modo seguente:

- 10 sono le imprese con un totale di riserve fino a € 1.000 mln (ossia il 36% del campione)
- 11 sono le imprese con un totale di riserve fra € 1.000 mln e € 5.000 mln (ossia il 39% del campione)
- 4 sono le imprese con un totale di riserve fra € 5.000 mln e € 15.000 mln (ossia il 14% del campione)
- 3 sono le imprese con un totale di riserve oltre € 15.000 mln (ossia l'11% del campione).

4.2. I RISULTATI DELL'INDAGINE

In ogni grafico sono riportate le seguenti distribuzioni:

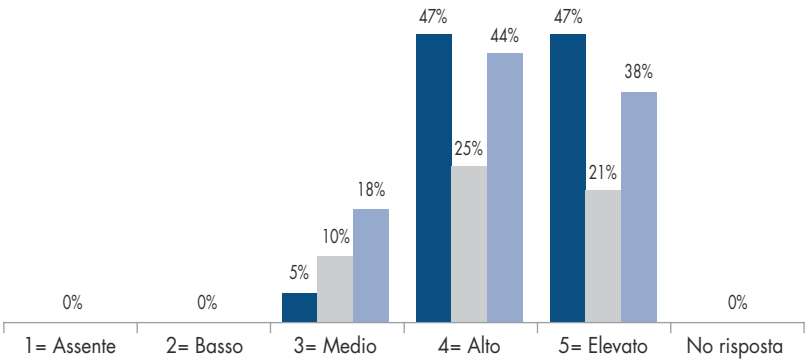
- Distribuzione Numero imprese: consiste nella distribuzione percentuale calcolata sul numero di imprese che hanno partecipato all'indagine
- Market share di mercato: consiste nella quota di mercato calcolata sui premi dell'intero mercato
- Market share del campione: consiste nella quota di mercato calcolata sui premi delle sole imprese che hanno partecipato all'indagine.

4.2.1. Sezione A – Risultati generali sulla percezione dell'industria assicurativa italiana sul tema delle nuove regolamentazioni

A.1 – Come è percepito, da parte vostra, il carico di implementazione e di monitoraggio del quadro normativo e regolamentare nell'ultimo triennio?

Il 47% (44% in termini di market share) delle imprese che hanno risposto al questionario considera alto il carico regolamentare nell'ultimo triennio; una stessa percentuale (in termini di numerosità e pari al 38% in termini di market share) lo giudica addirittura elevato. In sintesi, quindi, oltre il 90% dell'intero mercato assicurativo giudica eccessivo il carico di implementazione sostenuto. Solo il 5% delle imprese sostiene che il carico sia medio.

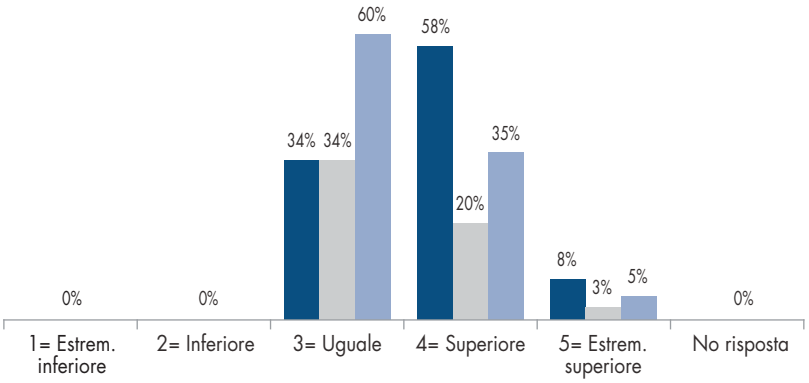
Figura A.1
Percezione carico di implementazione



A.2 – Considerate il carico di implementazione e di monitoraggio del quadro normativo e regolamentare in linea con la prassi degli anni precedenti?

Quasi i due terzi delle imprese del campione ritiene che il carico di implementazione sia stato superiore (58%) o estremamente superiore (8%) rispetto agli anni passati; circa un terzo lo ritiene invece in linea con il passato.

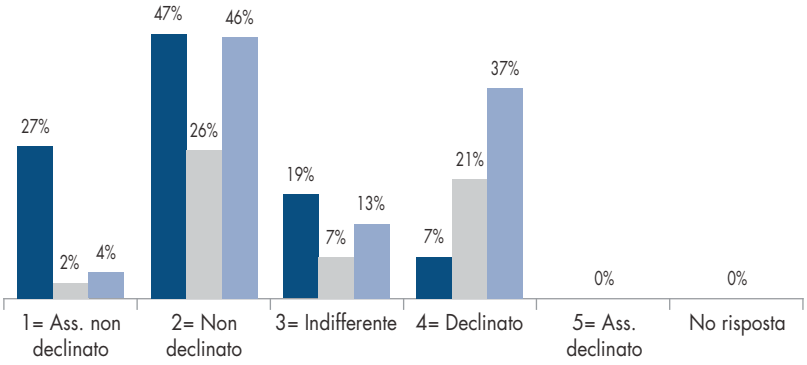
Figura A.2
Carico di implementazione rispetto agli anni precedenti



A.3 – Ritenete che il principio di proporzionalità sia adeguatamente declinato nella regolamentazione?

Oltre il 70% del campione ritiene che il principio di proporzionalità non sia declinato nella regolamentazione e, in particolare, il 27% dei rispondenti ritiene che non lo sia affatto; solo il 7% invece sostiene che il principio sia declinato.

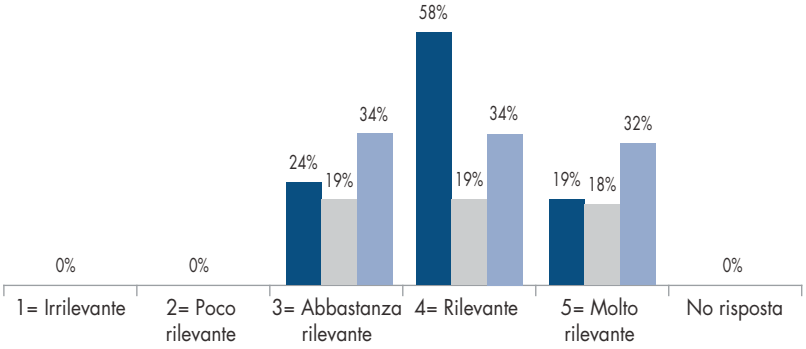
Figura A.3
Principio di proporzionalità



A.4.a – In che misura l'adeguamento (compliance) alle varie normative incide sull'operatività e sulla gestione corrente del business (in termini di tempo)?

In una scala crescente in termini di impegno da 1 a 5, il tempo investito per la compliance viene giudicato per il 58% del campione come rilevante e per un altro 19% molto rilevante. Quindi, per quasi l'80% delle imprese si tratta di uno sforzo certamente non banale in termini di tempo per poter adeguarsi alla normativa.

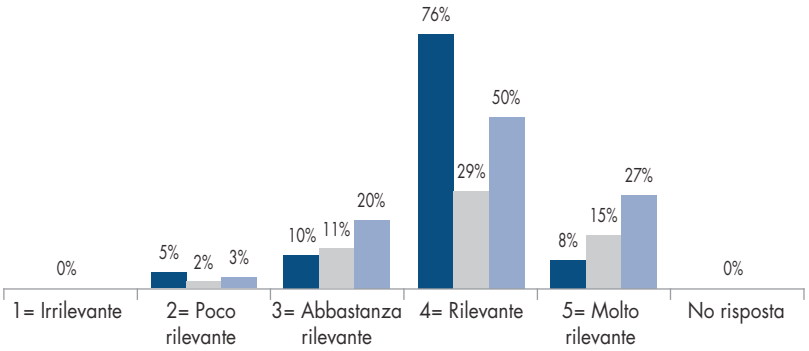
Figura A.4.a
Incidenza sull'operatività in termini di tempo



A.4.b – In che misura l'adeguamento (compliance) alle varie normative incide sull'operatività e sulla gestione corrente del business (in termini di risorse umane coinvolte)?

L'84% delle imprese ritiene che in termini di risorse umane coinvolte, l'adeguamento alle normative incida in maniera da rilevante a molto rilevante sull'operatività e sulla gestione corrente del business.

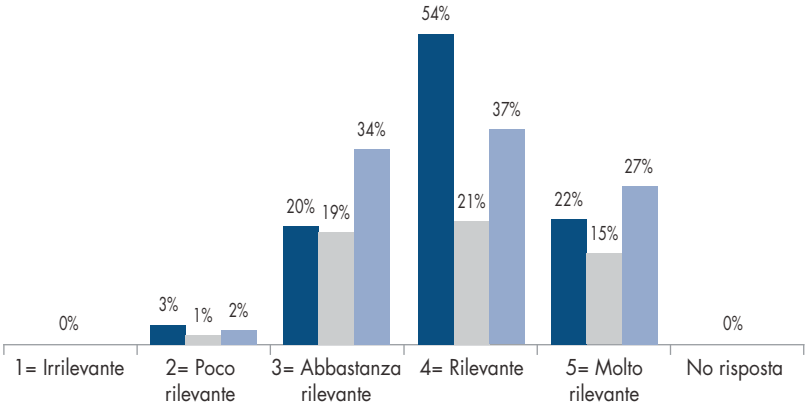
Figura A.4.b Incidenza sull'operatività in termini di risorse umane



A.4.c – In che misura l'adeguamento (compliance) alle varie normative incide sull'operatività e sulla gestione corrente del business (in termini di nuovi costi)?

I nuovi costi sostenuti per l'adeguamento alle varie normative (costi di compliance) sono valutati rilevanti da oltre la metà del campione (valore 4 in una scala da 1 a 5). Inoltre il 22% valuta come molto rilevante l'impatto dei nuovi costi. Solo due imprese sostengono che i nuovi costi incidano in maniera poco rilevante sull'operatività e sulla gestione corrente del business.

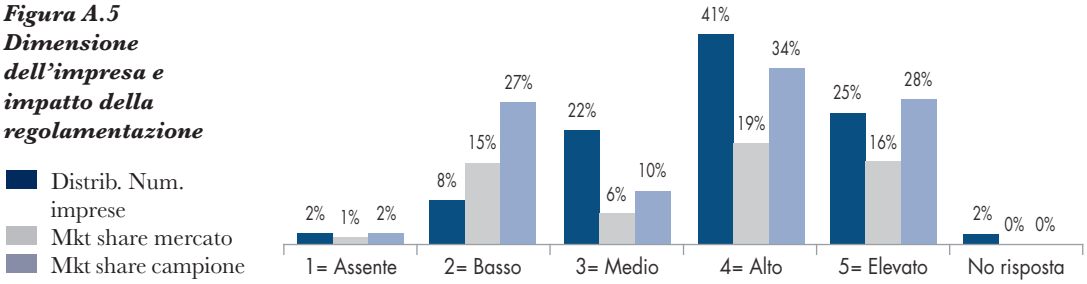
Figura A.4.c Incidenza sull'operatività in termini di nuovi costi



A.5 – Come considerate l'impatto della regolamentazione sulle spese di amministrazione totali in relazione alla dimensione della vostra impresa?

Per due terzi dei partecipanti, l'impegno economico per adeguarsi alla regolamentazione (in relazione alla propria dimensione), è stato considerato alto (41%) o addirittura elevato (25%).

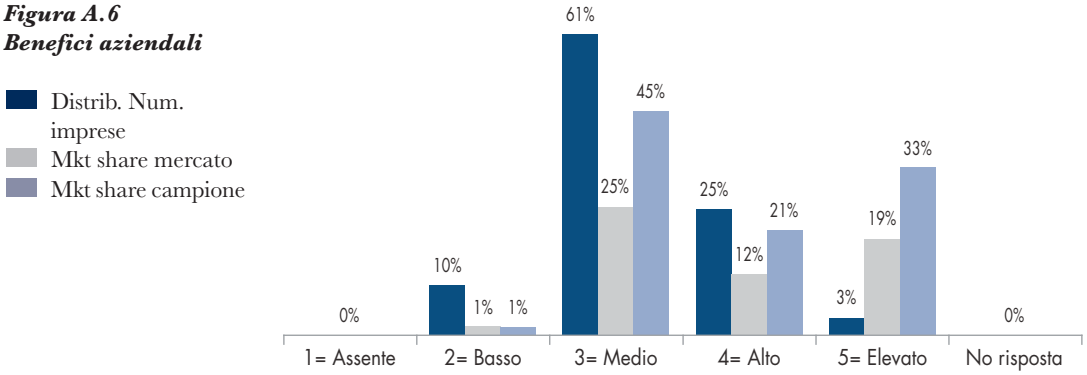
Figura A.5
Dimensione dell'impresa e impatto della regolamentazione



A.6 – Come valutate l'eventuale ritorno positivo della regolamentazione in termini di benefici aziendali (efficienza e stabilità dell'impresa)?

In una scala da 1 a 5, il giudizio sull'eventuale ritorno positivo della regolamentazione in termini di benefici aziendali (per una maggiore efficienza e stabilità dell'impresa), si colloca ad un livello tra 4 e 5 (alto o elevato) per il 28% delle imprese che hanno risposto al questionario.

Figura A.6
Benefici aziendali



A.7 – La regolamentazione italiana riguardante le imprese di assicurazione ha subito, negli ultimi anni, un'importante evoluzione. A tal proposito si rende necessario identificare le aree più critiche dell'impatto della regolamentazione sull'operatività delle compagnie di assicurazione:

A.7.a – In fase di attuazione della regolamentazione degli ultimi anni quali sono state le aree maggiormente coinvolte?

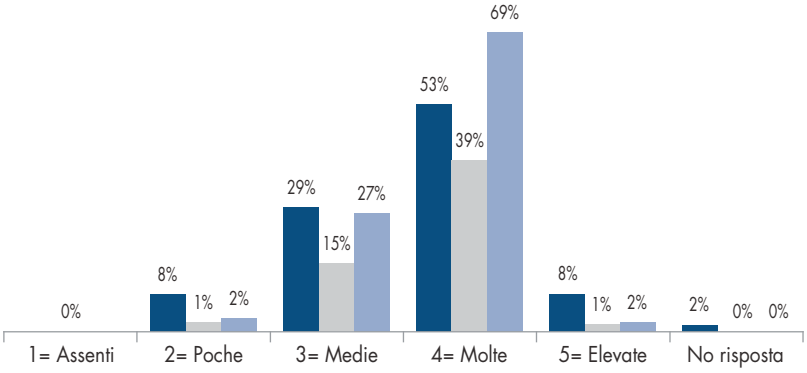
Aree coinvolte	Totale	Distr. % (calcolata su num. Imprese)	Mkt share % su intero mercato	Mkt share % su campione
Business	51	86%	56%	98%
Controllo	46	78%	40%	70%
Amministrazione/Bilancio	42	71%	37%	65%
Finanza	39	66%	44%	77%
Informatica	48	81%	44%	78%
Attuariato	36	61%	25%	44%
Altro	18	31%	32%	56%

L'evoluzione della regolamentazione riguardante l'industria assicurativa italiana negli ultimi anni ha avuto un impatto maggiore su alcune aree delle compagnie. Le cinque aree maggiormente coinvolte per le imprese partecipanti sono (in ordine decrescente): l'area Business (86%), il servizio Informatico (81%), il servizio Controllo di gestione (78%), l'area Amministrazione e Bilancio (71%) e la divisione Finanza (66%).

A.7.b – Che sovrapposizioni ci sono tra queste aree?

In merito alle aree coinvolte, il 61% (il 71% in termini di market share nel campione) delle imprese partecipanti all'indagine ritiene che tra le suddette aree ci siano peraltro molte o elevate sovrapposizioni.

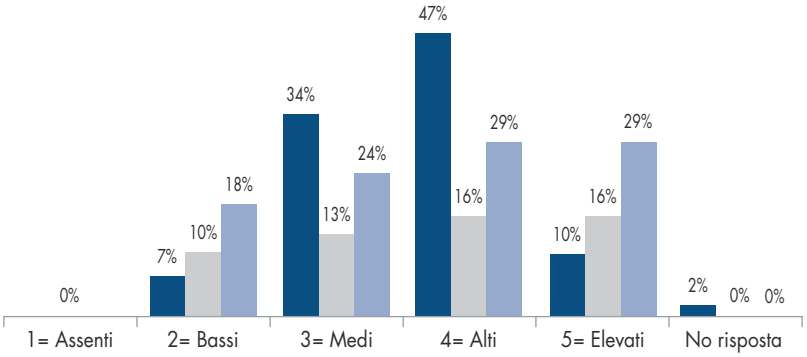
Figura A.7.b
Sovrapposizioni tra le aree



A.7.c – Quali sono i costi di coordinamento?

Il 57% del campione sostiene che i costi di coordinamento tra le varie aree siano alti (47%) o elevati (10%). Solo il 7% ritiene che i costi siano bassi.

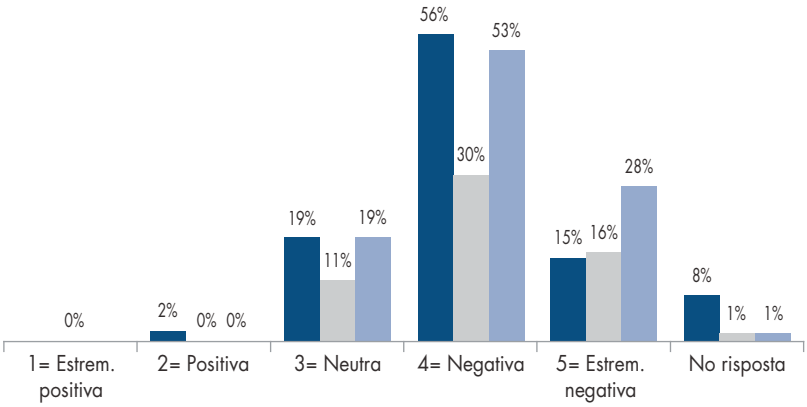
Figura A.7.c
Costi di coordinamento tra le aree



A.8.a – Come valutate l'agenda di regolamentazione per l'industria assicurativa italiana del prossimo biennio (in relazione all'onere)?

In termini di oneri e in una valutazione a due anni, l'agenda di regolamentazione viene percepita in modo negativo da oltre il 70% del campione di imprese rispondenti.

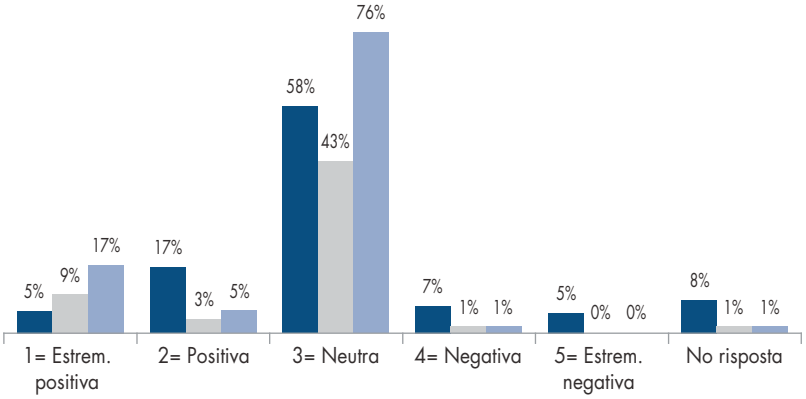
Figura A.8.a
Valutazione agenda assicurativa in relazione all'onere



A.8.b – Come valutate l'agenda di regolamentazione per l'industria assicurativa italiana del prossimo biennio (in relazione ai benefici)?

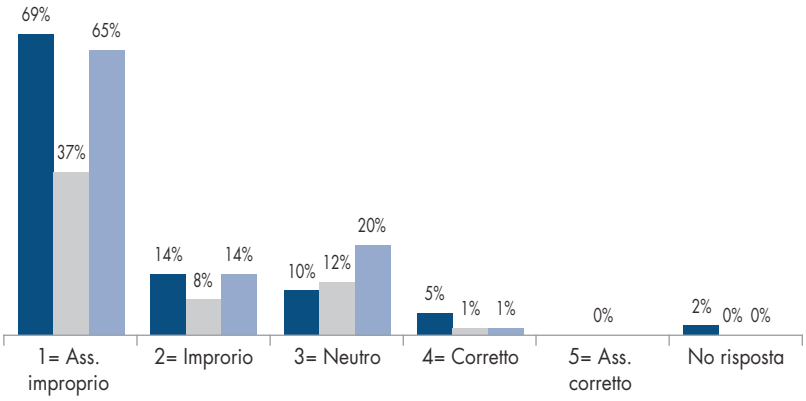
In relazione ai benefici e in una valutazione a due anni, l'agenda di regolamentazione in una scala crescente da 1 ("estremamente positiva") a 5 ("estremamente negativa"), per quasi il 22% dei partecipanti si attesta tra il valore 1 e il valore 2.

Figura A.8.b
Valutazione agenda assicurativa in relazione ai benefici



A.10 – Come considerate il ricorso alle risorse economiche delle imprese di assicurazione, operato mediante specifica tassazione, quale strumento di finanziamento della spesa pubblica (v. da ultimo l'aumento sia dell'acconto sia delle aliquote di IRES e IRAP per banche e imprese di assicurazione per coprire l'abolizione dell'IMU)?

Figura A.10
Tassazione



Quasi l'85% delle compagnie partecipanti all'indagine ritiene che la tassazione (da ultimo l'aumento sia dell'acconto sia delle aliquote di IRES e IRAP per banche e imprese di assicurazione per coprire l'abolizione dell'IMU) quale strumento di finanziamento della spesa pubblica sia assolutamente impropria o impropria.

4.2.2. Sezione B – Approfondimento su Regolamento n° 20 IVASS/ISVAP

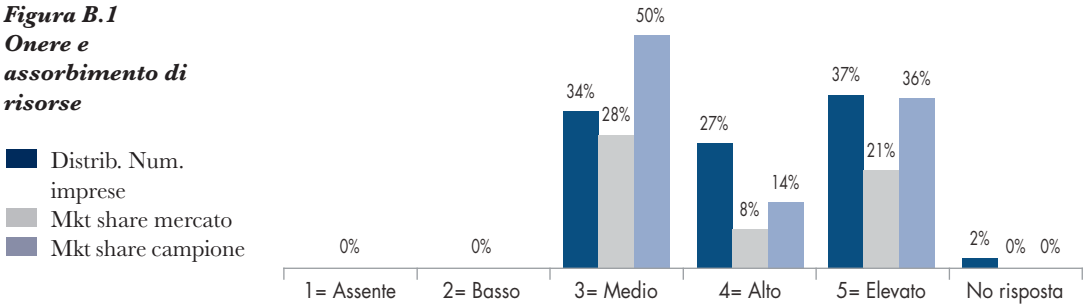
Il Regolamento n° 20, oggetto del questionario, è stato emanato dall'ISVAP il 26 marzo 2008 in seguito alla pubblica consultazione n. 11/2007 di ottobre 2007 ed è stato successivamente modificato e integrato dal provvedimento ISVAP dell'8 novembre 2012 n. 3020. In generale tale Regolamento riproduceva in larga parte la circolare ISVAP n. 577 del 30 dicembre 2005.

Recentemente, il Regolamento è stato modificato in maniera sostanziale dal provvedimento IVASS del 15 aprile 2014 n. 17 a fronte del recepimento nel mercato italiano da parte dell'Autorità di Vigilanza delle Linee Guida EIOPA per la fase preparatoria all'introduzione di Solvency 2. IVASS ha, infatti, comunicato a EIOPA l'intenzione di adottare azioni volte al recepimento delle suddette Linee Guida nel mercato nazionale così da realizzare una completa e tempestiva preparazione al nuovo regime introdotto da Solvency 2. Le modifiche e le integrazioni al Regolamento 20, introdotte dal Provvedimento n. 17, sono entrate in vigore il 30 giugno 2014, fermo restando che per alcune delle disposizioni sono previste tempistiche diverse.

B.1 – Come è percepito l'onere e l'assorbimento di risorse derivante dalle disposizioni contenute dal Regolamento n° 20 ISVAP?

L'onere e l'assorbimento di risorse derivante dalle disposizioni contenute nel Regolamento n° 20 ISVAP sono giudicati elevati dal 37% del campione, alti dal 27% di imprese rispondenti e medi dal restante 34%.

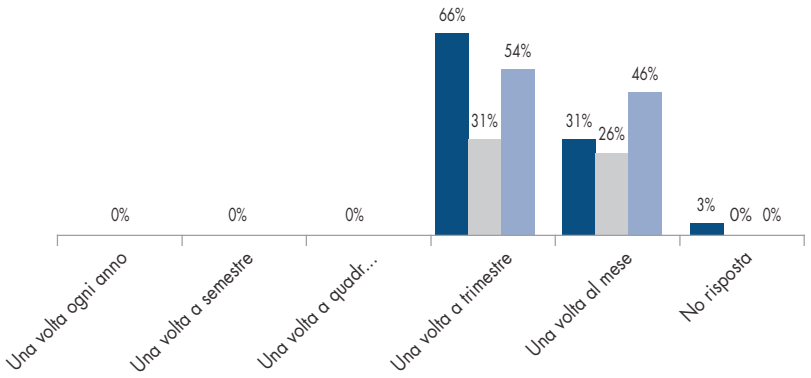
Figura B.1
Onere e assorbimento di risorse



B.2 Con quale periodicità il Consiglio di Amministrazione si riunisce?

Nel campione di imprese partecipanti all'indagine la frequenza con cui si riunisce il Consiglio di Amministrazione è di una volta a trimestre per i due terzi delle imprese e di una volta al mese per l'altro terzo del campione.

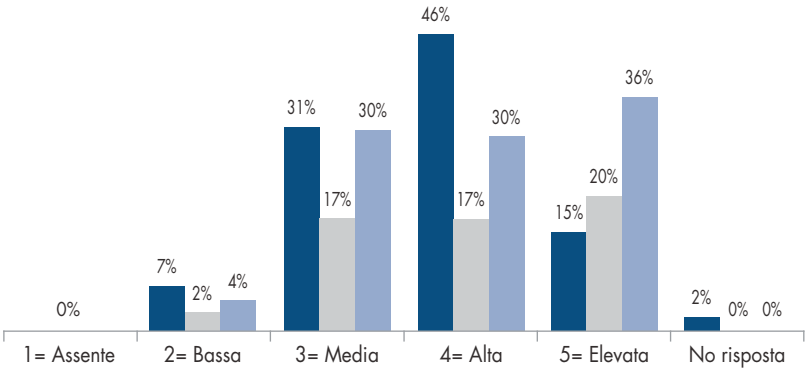
Figura B.2
Periodicità del Consiglio di Amministrazione



B.3 – In quale misura il Regolamento n° 20 ha prodotto dei benefici in termini di rafforzamento della corporate governance?

In una scala crescente da 1 a 5, i benefici in termini di rafforzamento della corporate governance vengono giudicati alti per il 46% delle compagnie; vi è un ulteriore 15% di imprese che giudica come elevati i benefici che ne derivano.

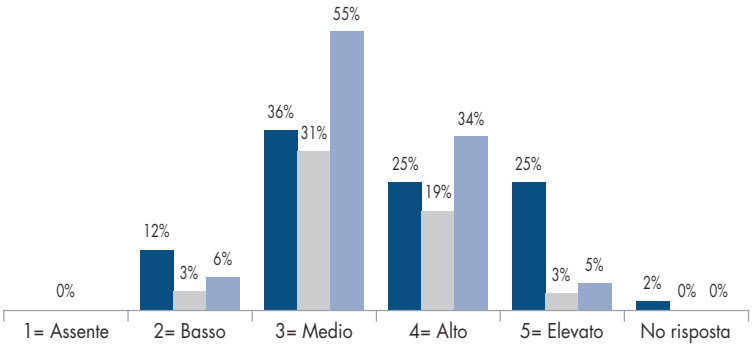
Figura B.3
Rafforzamento della corporate governance



B.4 Come viene valutato l'impatto in termini di investimenti e spese informatiche per adempiere a quanto previsto dal Regolamento n° 20?

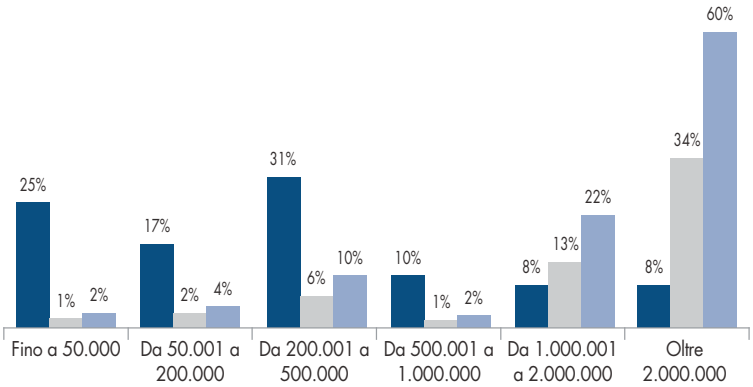
La metà del campione di imprese ritiene che l'impatto per adempiere al Regolamento n° 20 in termini di investimenti e spese informatiche sia alto o elevato (in ugual misura). Solo un 12% giudica basso questo tipo di impatto.

Figura B.4
Impatto investimenti e spese informatiche



B.5 – Qual è l'importo complessivo dei costi per il personale, per le spese di viaggio e spese generali derivanti dalle funzioni di controllo di secondo livello (compliance, risk management) e terzo livello (Internal Audit)?

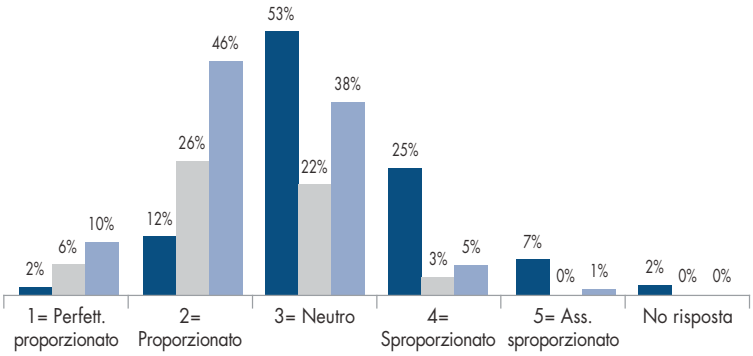
Figura B.5
Costi funzioni di controllo
(valori in euro)



Quasi un terzo del campione di imprese (ma che rappresenta quasi la metà del mercato in termini di premi) deve affrontare spese derivanti dalle funzioni di controllo di secondo e terzo livello per un ammontare superiore a 500.000 euro. In particolare l'8% delle imprese (che rappresentano però quelle con una dimensione maggiore avendo oltre un terzo di market share) sostiene costi oltre i 2 milioni di euro. Calcolando infatti l'importo medio dei costi complessivi con una ponderazione delle rispettive quote di mercato delle imprese, risulta che le spese per la compliance di secondo e terzo livello sono ammontate a oltre 7 milioni di euro.

B.6 – Considerate il Regolamento n° 20 proporzionato alla natura, dimensione e complessità dell'attività svolta dalla vostra impresa?

Figura B.6
Proporzionalità rispetto all'attività svolta



In una scala da 1 a 5, un quarto delle compagnie ritiene che il Regolamento n° 20 sia mediamente sproporzionato (valori pari a 4) in riferimento alla natura, dimensione e complessità dell'attività svolta. Un altro 7% delle risposte fornite evidenzia che tale Regolamento sia invece assolutamente sproporzionato. Il 12% ed il 2% ritengono rispettivamente che sia proporzionato o perfettamente proporzionato.

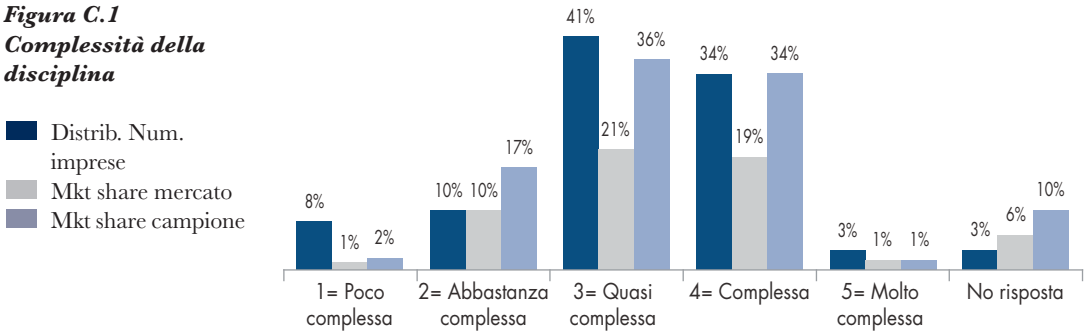
4.2.3. Sezione C – Approfondimento su Regolamento n° 5 IVASS/ISVAP

Il Regolamento n° 5/2006 disciplina l'intermediazione assicurativa, con particolare riferimento alle modalità di accesso all'attività, alle regole di comportamento da tenere nei confronti della clientela nonché agli altri adempimenti di carattere amministrativo correlati all'esercizio dell'intermediazione. Al fine di favorire il rafforzamento dei requisiti professionali degli intermediari – anche in considerazione della crescente diffusione di rapporti assicurativi stipulati a distanza o da gestire in via telematica per esplicita scelta operata dalle parti – l'IVASS (in attuazione del decreto-legge del 18.10.2012, n° 179 così come convertito, c.d. Sviluppo-bis) è recentemente intervenuto in materia, ponendo in pubblica consultazione, entro metà marzo 2014, alcune modifiche al regolamento citato concernenti la disciplina dei requisiti professionali degli stessi intermediari e le modalità di aggiornamento formativo da osservare, nell'ottica di una complessiva armonizzazione della normativa esistente.

C.1 – Come valutate la complessità della disciplina dell'attività di intermediazione contenuta all'interno del Regolamento n° 5?

In una scala di valutazione da 1 a 5, oltre un terzo delle imprese colloca tra un livello 4 e 5 la complessità della disciplina dell'attività di intermediazione contenuta all'interno del Regolamento n° 5. L'opzione quindi per queste imprese è che si tratti di disciplina complessa o molto complessa. Solo una piccola percentuale (8%) fornisce una valutazione pari a 1 (poco complessa).

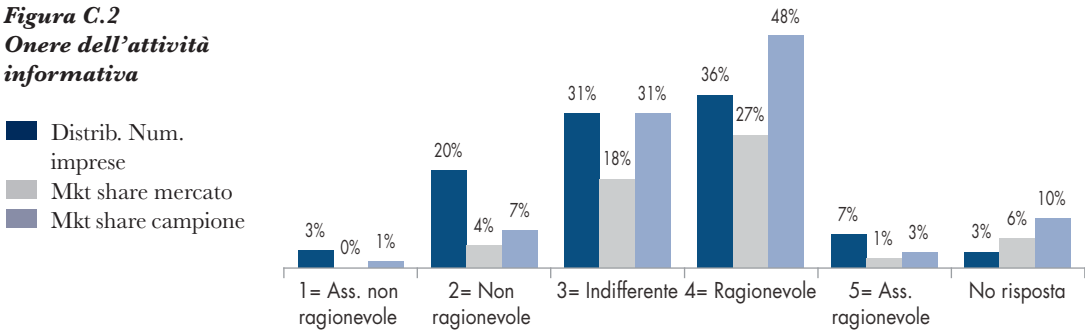
Figura C.1
Complessità della disciplina



C.2 – Ritenete ragionevole l'onere legato all'adeguatezza e continuità dell'attività di informativa nelle fasi antecedenti e successive alla stipula del contratto?

Il 43% (oltre il 50% in termini di raccolta premi nel campione) delle imprese rispondenti ritiene ragionevole o assolutamente ragionevole l'onere per l'adeguatezza e continuità dell'attività di informativa sia prima che dopo la stipula del contratto.

Figura C.2
Onere dell'attività informativa

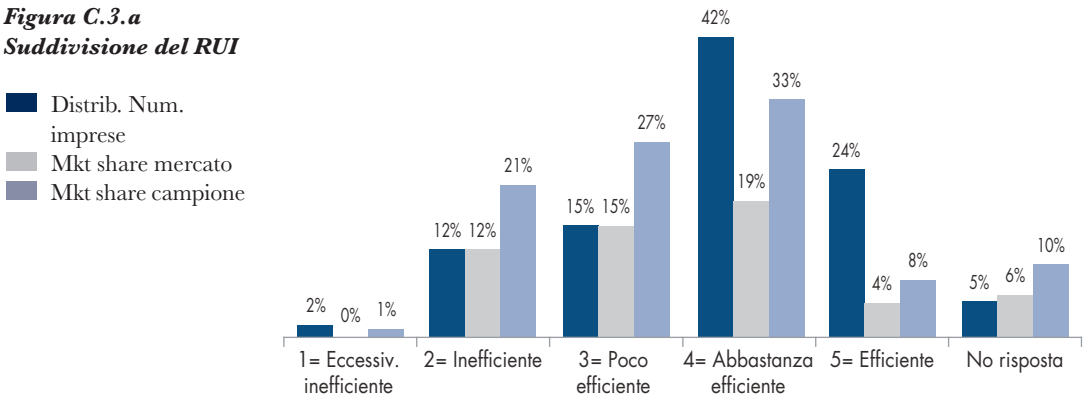


C.3 – Una delle più importanti tematiche contenute nel Regolamento n° 5 riguarda la creazione e la gestione del Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI). Il Regolamento n° 5 impone la gestione dell'iscrizione e della cancellazione degli intermediari assicurativi tramite un registro creato appositamente a tale scopo. A tal proposito, vengono individuati i seguenti quesiti che hanno lo scopo di mettere in luce gli aspetti più critici:

C.3.a – Ritenete efficiente l'attuale suddivisione operata all'interno del RUI che distingue in 5 differenti sezioni?

L'attuale suddivisione in 5 settori del Registro Unico degli Intermediari viene giudicata abbastanza o del tutto efficiente dal 66% delle compagnie rispondenti al questionario.

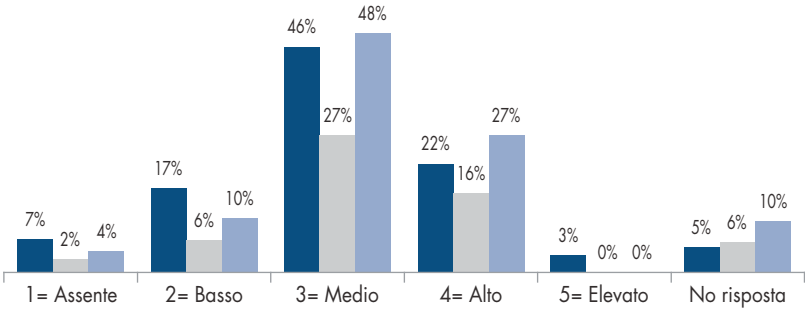
Figura C.3.a
Suddivisione del RUI



C.3.b – Come viene percepito l'onere e l'assorbimento di risorse derivante dalla gestione del RUI contenuta nel Regolamento n° 5 ISVAP e in generale dalla normativa in termini di distribuzione?

In una scala da 1 a 5, l'onere e l'assorbimento di risorse derivante dalla gestione del RUI in base al Regolamento n° 5 IVASS/ISVAP e alla normativa in tema di distribuzione viene giudicato alto o elevato da un quarto delle imprese. Una stessa percentuale di imprese del campione ritiene al contrario che lo stesso onere sia basso o del tutto assente.

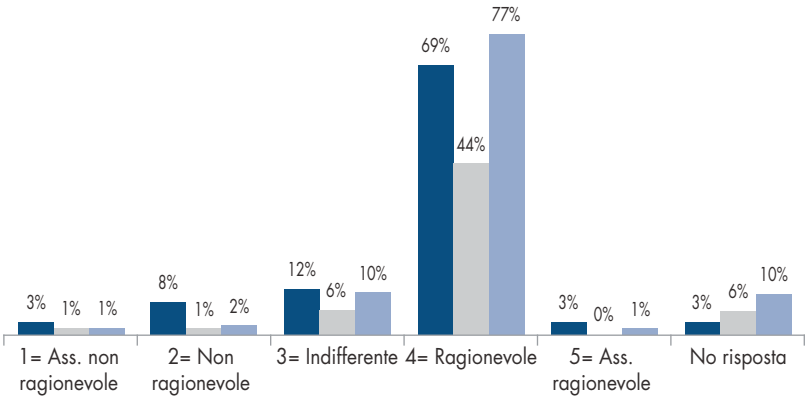
Figura C.3.b
Percezione onere della gestione del RUI



C.4 – Ritenete ragionevole l'onere per le attività di formazione e aggiornamento professionale minime richieste dal Regolamento n° 5?

Oltre il 70% delle imprese partecipanti sostiene che l'onere per le attività di formazione e aggiornamento professionale, secondo quanto stabilito dal Regolamento n° 5 in termini di attività minime, sia ragionevole o assolutamente ragionevole.

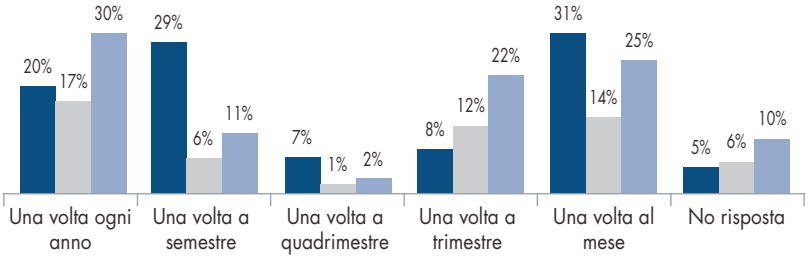
Figura C.4
Onere per le attività di formazione richieste



C.5 – La formazione e l'aggiornamento professionale delle reti di vendita rappresentano uno degli elementi chiave del Regolamento n° 5. In tal senso l'art. 40 del già citato Regolamento impone alcuni obblighi minimi sulle compagnie di assicurazione. Si vuole, quindi, identificare le aree critiche:

C.5.a – Con quale periodicità eseguite le attività di controllo sulla formazione e l'aggiornamento professionale delle reti di vendita da voi utilizzate?

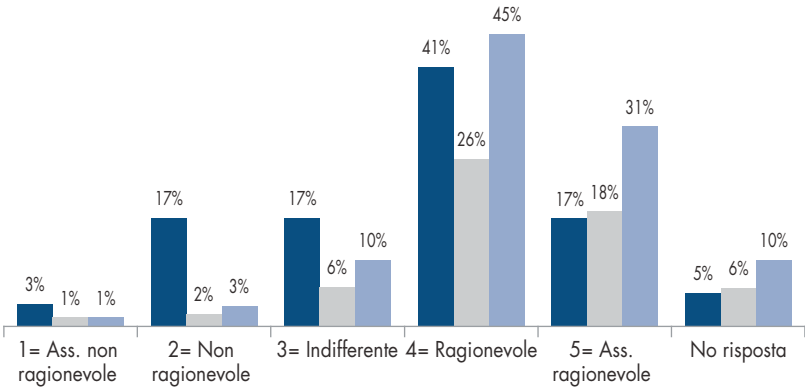
Figura C.5.a
Periodicità attività di controllo sulla formazione



In termini di periodicità, quasi la metà delle compagnie risponde che le attività di controllo sulla formazione e l'aggiornamento professionale delle reti di vendita vengono eseguite una volta all'anno o al più una volta a semestre; oltre il 30% delle compagnie esegue le suddette attività una volta al mese. Le restanti imprese eseguono l'aggiornamento professionale tre o quattro volte durante l'anno.

C.5.b – Ritenete ragionevole l'onere per le attività di controllo sulla formazione e l'aggiornamento professionale delle reti di vendita da voi utilizzate e previste all'art. 40 del Regolamento n° 5?

Figura C.5.b
Onere per le attività di formazione utilizzate

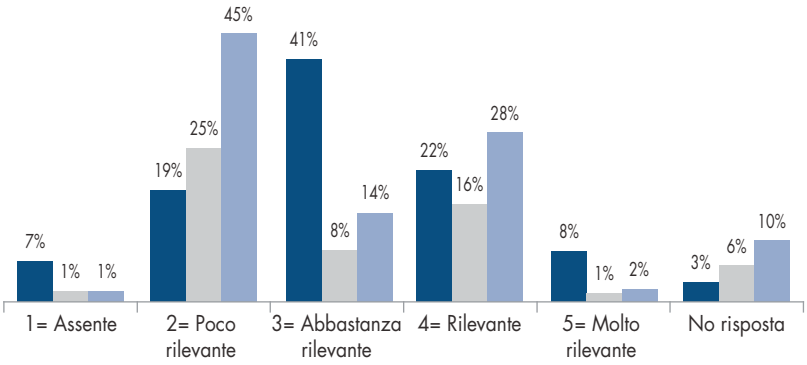


L'onere riguardante l'attività di controllo sulla formazione è ritenuto ragionevole o assolutamente ragionevole da quasi il 60% delle imprese che rappresentano, in termini di raccolta premi il 44% del mercato.

C.6 – Come valutate il beneficio del Regolamento n° 5 rispetto al raggiungimento della tutela del consumatore?

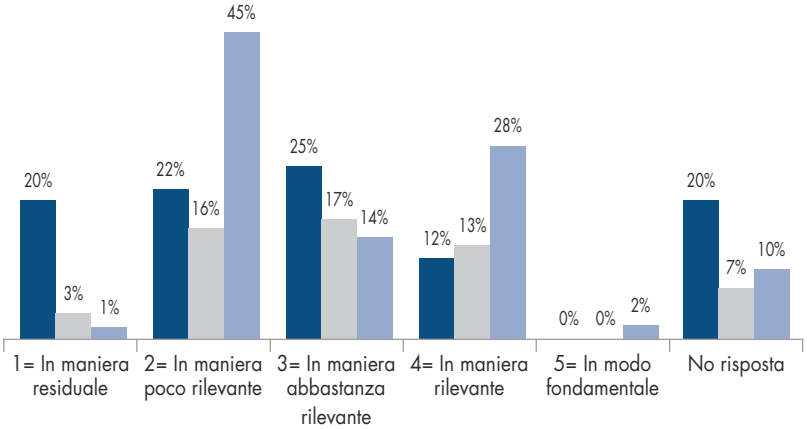
Oltre un quarto del campione di imprese ritiene che il beneficio del Regolamento n° 5 rispetto al raggiungimento della tutela del consumatore sia assente o comunque poco rilevante. Il 30% ritiene al contrario che sia rilevante o addirittura molto rilevante.

Figura C.6
Beneficio rispetto alla tutela del consumatore



C.7 – In quale misura ritenete che le modifiche introdotte dal d.l. 179/12 convertito nella legge 221/12 nel settore assicurativo potranno essere efficaci in relazione all'obiettivo di favorire la semplificazione e la ragionevolezza degli oneri gestionali?

Figura C.7
Efficacia per la semplificazione degli oneri gestionali



Una piccola percentuale di imprese (12%) giudica come rilevante la misura in cui le modifiche introdotte dal d.l. 179/12 convertito nella legge 221/12 potranno essere efficaci per favorire la semplificazione degli oneri gestionali. Un'ampia fetta del campione ritiene che le modifiche possano essere efficaci in maniera poco rilevante (22%) o addirittura solo in modo residuale (20%).

4.2.4. Sezione D – Approfondimento su procedure sanzionatorie e aspetti comportamentali e cooperativi

L'IVASS esercita il proprio potere sanzionatorio nei confronti dei vigilati secondo le modalità operative recate dal Regolamento n° 1/2013 di recente emanazione e che sostituisce con profonda revisione il Regolamento ISVAP n° 1/2006. La procedura sanzionatoria si articola in tre momenti (avvio della procedura, fase istruttoria e fase

decisoria) e si conclude con l'irrogazione della sanzione. Le aree di maggior criticità attengono alla mancanza di una specifica disciplina relativa all'irrogazione di sanzioni correlate a comportamenti talvolta reiterati e ricorrenti che tuttavia sono, per lo più, riconducibili a (temporanee) disfunzioni organizzative derivanti dal continuo adeguamento alle nuove normative.

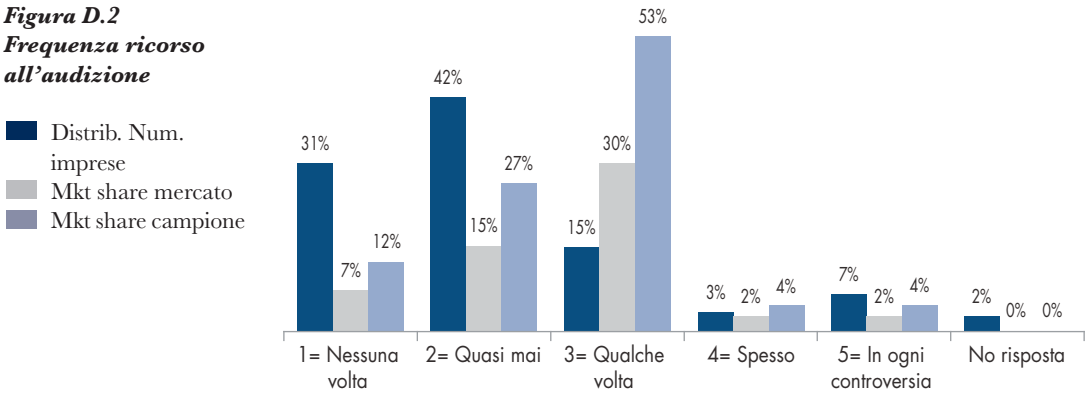
D.1 – Su quali aree si è riscontrata una maggiore applicazione di sanzioni da parte dell'Autorità di Vigilanza?

Aree con applicazioni di sanzioni	Totale	Distr. % (calcolata su num. Imprese)	Mkt share % su intero mercato	Mkt share % su campione
Corporate Governance	5	8%	3%	6%
Bilancio	7	12%	3%	6%
Sistema dei controlli	13	22%	5%	8%
Distribuzione	18	31%	17%	30%
Produzione	36	61%	34%	59%

L'area maggiormente sanzionata dall'Autorità di Vigilanza è stata quella di Produzione, seguita dalla Distribuzione e dal Sistema dei controlli. Minor numero di sanzioni hanno riguardato l'area Bilancio e la Corporate Governance.

D.2 – Quante volte la vostra compagnia ha fatto ricorso all'audizione nella fase del contraddittorio?

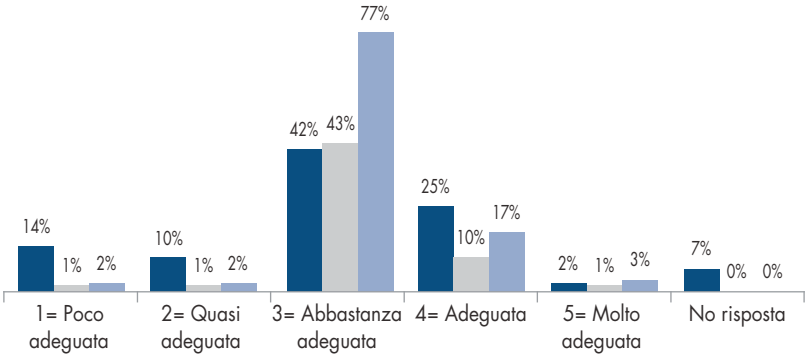
Figura D.2
Frequenza ricorso all'audizione



Solamente il 10% delle imprese coinvolte nell'indagine dichiara di aver fatto spesso o sempre ricorso all'audizione nella fase del contraddittorio. Quasi il 90% dichiara o di non averne mai fatto ricorso (31%), o di averla utilizzata raramente (42%) o solamente qualche volta (15%).

D.3 – Ritenete che la posizione dell'Autorità di Vigilanza permetta un adeguato svolgimento del contraddittorio?

Figura D.3
Posizione Autorità di Vigilanza

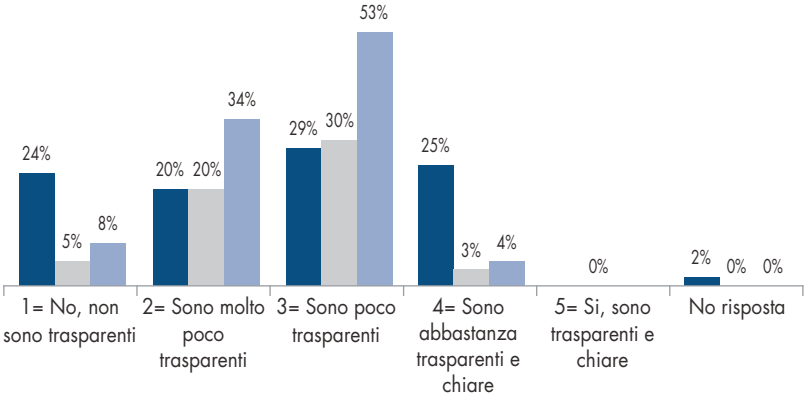


Il 27% delle compagnie sostiene che la posizione dell'Autorità di Vigilanza consenta uno svolgimento del contraddittorio da adeguato a molto adeguato.

D.4 – La materia della determinazione del quantum delle sanzioni e del cumulo di sanzioni è uno dei driver del dibattito tra le imprese di assicurazione che denunciano alcune mancanze di trasparenza sui metodi di determinazione. Con questo obiettivo vengono identificati alcuni elementi di criticità:

D.4.a –Ritenete chiare e trasparenti le regole di determinazione del quantum delle sanzioni da parte dell'Autorità di Vigilanza?

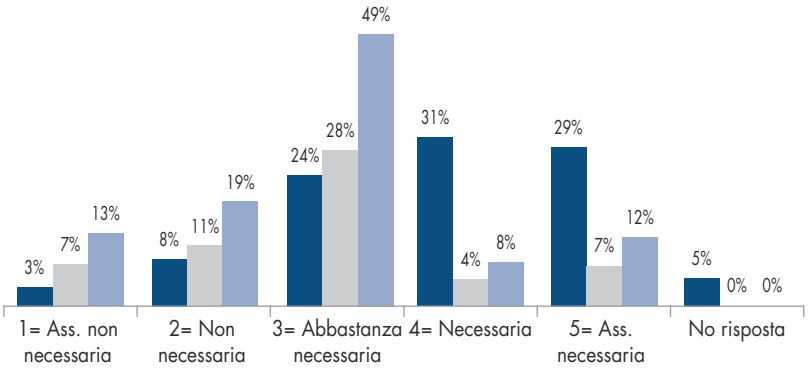
Figura D.4.a
Chiarezza nella determinazione del quantum delle sanzioni



In una scala da 1 ("No, non sono trasparenti") a 5 ("Si, sono trasparenti e chiare"), nessuna delle imprese rispondenti reputa chiare e trasparenti le regole di determinazione del quantum delle sanzioni da parte dell'Autorità di Vigilanza. Le 58 compagnie che hanno risposto, si distribuiscono più o meno equamente tra i valori da 1 a 4.

D.4.b –Ritenete che debba essere introdotta una sanzione autonoma che contempli l'ipotesi di più fattispecie sanzionabili reiterate e ricorrenti?

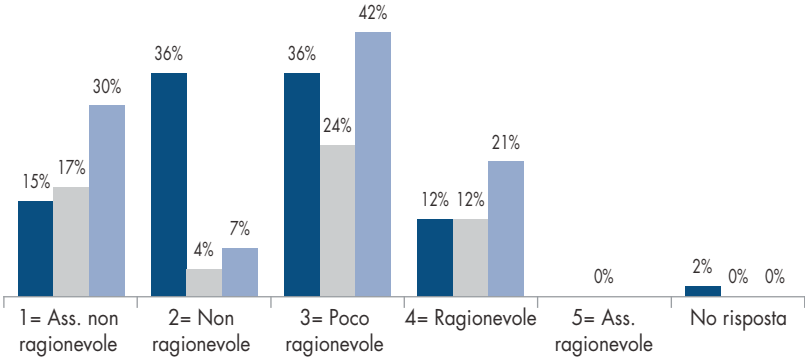
Figura D.4.b
Sanzione autonoma



L'introduzione di una sanzione autonoma che contempli l'ipotesi di più fattispecie sanzionabili reiterate e ricorrenti viene giudicata più o meno necessaria da oltre l'85% delle compagnie.

D.4.c – Ritenete ragionevole il quantum rispetto allo scopo di poter garantire un corretto e dinamico esercizio dell'attività assicurativa in Italia?

Figura D.4.c
Esercizio dell'attività assicurativa



Sebbene una piccola percentuale (12%) di compagnie ritenga ragionevole il quantum rispetto allo scopo di garantire un corretto e dinamico esercizio dell'attività assicurativa, la quota restante lo ritiene da poco ad assolutamente non ragionevole.

5. PROSPETTIVE PER IL PROCESSO NORMATIVO DI SETTORE

5.1. LE PRINCIPALI EVIDENZE DELL'INDAGINE ANIA-AMCHAM

5.1.1. Sezione generale di commento ai risultati dell'indagine

Le principali evidenze emerse dall'indagine condotta da ANIA-AmCham possono essere così sintetizzate:

- elevato carico regolamentare
- progressiva crescita della complessità normativa
- parziale applicazione del principio di proporzionalità
- insoddisfazione sul tema fiscale e sull'uso improprio della tassazione
- "opacità" nella determinazione del *quantum* delle sanzioni.

La prima evidenza che emerge dall'indagine è quella per la quale il 94% delle imprese partecipanti (82% in termini di quota di mercato) giudica da "notevole" ad "elevato" il carico regolamentare. Tale prima evidenza deve essere letta congiuntamente al fatto che il 66% delle imprese che hanno partecipato all'indagine (40% in termini di quota di mercato) ritiene il carico regolamentare da "superiore" a "estremamente superiore" rispetto al passato. Occorre, infatti, ricordare che i costi economici e sociali scaturiti dall'instabilità dell'industria finanziaria e dalla crisi globale sono stati enormi e la stabilità del sistema finanziario ha assunto un nuovo e più consistente valore; essa deve essere perseguita anche con apposite politiche macro prudenziali volte a contenere il rischio sistemico che presenta almeno due dimensioni: una temporale, dovuta all'accumulazione di squilibri macroeconomici ciclici e una settoriale, dovuta alla concentrazione di rischi specifici in singoli intermediari di rilevanza sistemica.

La risposta delle Autorità sia nazionali che internazionali al contenimento del rischio sistemico è stata, tra le altre, la definizione di un nuovo e più articolato impianto normativo basato anche su presidi efficaci e rigorosi all'assunzione e alla gestione dei rischi. Le nuove norme sono il frutto di un forte impegno a livello internazionale per ridurre le differenze nella regolamentazione e nelle sue modalità di applicazione tra le diverse giurisdizioni.

Il quadro normativo, pertanto, è in continua evoluzione muovendosi anche secondo gli indirizzi promossi dal G20 e dal Financial Stability Board (FSB) come risposta alla crisi internazionale. Si tratta di iniziative regolamentari che, avviate anche con l'obiettivo di incidere sui fenomeni che possono avere un impatto sistemico, prevedono la rivisitazione delle norme prudenziali, il rafforzamento della trasparenza e dei sistemi di *governance*, la ridefinizione della struttura degli incentivi degli intermediari. Non vanno, peraltro, dimenticati i progetti di aggiornamento della normativa in ambito di accounting con i progetti di sostituzione di alcuni importanti principi contabili internazionali (es: sostituzione di IAS 39 con IFRS 9 o di IFRS 4 con IFRS 4 Fase II).

Tuttavia l'operatività delle imprese risulta progressivamente rallentata e appesantita da eccessivi vincoli e adempimenti che incidono sui costi di gestione. È richiesto agli intermediari e alle imprese di operare conformemente alle norme ma è doveroso osservare che le regole sono molteplici e troppo complesse mentre sovente la giustizia si realizza in tempi non coerenti con le dinamiche del mercato; le norme ai diversi livelli dovrebbero essere facili da rispettare ed efficienti mentre il sistema giudiziario deve essere più reattivo.

Peraltro, occorre aggiungere che la giustizia lenta rende anche difficile un contrasto efficace delle frodi. Nel nostro Paese il fenomeno delle frodi ha raggiunto negli ultimi anni livelli allarmanti anche a seguito delle infiltrazioni della criminalità organizzata e per gli effetti della crisi economica che ha ulteriormente acuito il problema. In altri termini è necessaria una regolamentazione che sia efficiente e sostenibile con un giusto equilibrio tra costi e benefici.

Non va dimenticato che l'innovazione normativa suscita anche dubbi interpretativi e applicativi con il rischio di introdurre margini di discrezionalità da parte degli Stati nelle fasi di recepimento e di implementazione della normativa. La complessità e l'incertezza regolamentare sono inoltre minacce alla salute finanziaria degli intermediari, così come lo sono per la loro operatività. Nati dall'idea della regolamentazione basata su principi, i nuovi *framework* di vigilanza hanno ad esempio raggiunto diverse centinaia di pagine di norme; tale complessità rende difficoltoso e costoso sia il processo di vigilanza che la conformità.

Non è la quantità di regole, né lo stratificarsi di correzioni regolamentari a seguito di eventi passati, che può prevenire nuove crisi. La de-burocratizzazione e la semplificazione del quadro normativo sono condizioni necessarie, insieme allo snellimento del contenzioso civile e dei relativi procedimenti, per il buon funzionamento del nostro sistema economico.

Va aggiunto che, stante la crescente complessità regolamentare, si rende necessaria la corretta applicazione del principio di proporzionalità per tenere conto della natura specifica delle imprese di assicurazione, della loro portata e della complessità della loro attività. A tale riguardo, la quasi totalità del campione ritiene che il principio di proporzionalità non sia del tutto declinato nella regolamentazione: il 27% dei rispondenti (4% in termini di quota di mercato) ritiene che non sia assolutamente declinato mentre il 47% di essi (46% in termini di quota di mercato) ritiene che non lo sia abbastanza.

L'indagine mostra nelle risposte una assoluta polarizzazione delle imprese verso un uso improprio della tassazione, che crea uno svantaggio competitivo per il sistema e che rende anti-competitive le imprese operanti in Italia, con una tassazione eccessiva – anche quale strumento di finanziamento del debito pubblico – ad es. attraverso la tassazione delle riserve tecniche.

Ulteriore evidenza che emerge dall'indagine è relativa al sistema sanzionatorio associato a quello regolamentare. A fronte, infatti, di un sistema regolamentare progressivamente

più complesso e articolato e in assenza di una corretta declinazione del principio di proporzionalità, le imprese partecipanti all'indagine ritengono non chiare le regole di determinazione del quantum delle sanzioni: nessuna delle imprese reputa chiare e trasparenti le regole di determinazione del *quantum* delle sanzioni da parte delle Autorità di Vigilanza mentre l'introduzione di una sanzione autonoma che contempli l'ipotesi di più fattispecie sanzionabili reiterate e ricorrenti viene giudicata più o meno necessaria da oltre l'85% delle compagnie (69% in termini di quota di mercato).

Vogliamo, infine, aggiungere che, con riferimento alle evidenze emerse dall'indagine e sopra descritte, la presenza di percentuali in termini di numero di imprese partecipanti all'indagine più elevate rispetto a quelle in termini di quota di mercato può essere indicatrice del fatto che la complessità del sistema regolamentare è particolarmente avvertita dalle imprese di piccole e medie dimensioni rispetto a quelle di grandi dimensioni.

D'altro canto, le imprese di piccole e medie dimensioni sono indispensabili per l'innovazione e per una concorrenza sana e un'offerta diversificata sul mercato assicurativo. La regolamentazione rischia, tuttavia, di eliminare questa fascia di imprese dal mercato italiano.

5.1.2. Confronto con i maggiori mercati europei

Si intende ora fare un breve cenno ad un'indagine comparativa con alcuni Paesi europei, effettuata nell'ambito del settore assicurativo, relativa all'approccio adottato delle Autorità di Vigilanza locali nell'emanazione della produzione regolamentare rispetto ad alcuni principi che si ritiene dovrebbero rappresentare una comune base ed ispirazione, ciò anche in virtù della consolidata presenza dell'EIOPA (l'Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali) che, sebbene non abbia funzioni di vigilanza diretta sull'imprese europee, ha il compito di supervisionare il mercato assicurativo favorendo per quanto possibile l'armonizzazione normativa e l'adozione di pratiche uniformi a livello locale ([1]).

Dalle verifiche effettuate emerge una situazione di non uniformità da parte delle Autorità di Vigilanza locali/nazionali rispetto all'applicazione di principi di ispira-

([1]) Si precisa che EIOPA può emettere disposizioni normative c.d. *technical standards* solo ove richiesta dalla Commissione nell'ambito della normativa secondaria di direttive o regolamenti comunitari; altrimenti, nella sua autonomia, emette normalmente opinion o *guidelines* che non sono giuridicamente rilevanti ma valgono come criteri interpretativi di normative comunitarie o di *best practice* a livello di mercato. L'EIOPA ha di recente pubblicato una serie di linee guida tra cui quelle in materia di sistema di *governance*, valutazione prospettica dei rischi, trasmissione di informazioni alle Autorità di Vigilanza nazionali, gestione dei reclami, con lo scopo di assicurare che le imprese di assicurazione e di riassicurazione che saranno assoggettate al regime Solvency II si preparino per tempo alla sua prima applicazione, prevista per il 1° gennaio 2016. L'adozione delle linee guida da parte di IVASS si è concretizzata in una serie di modifiche dei Regolamenti vigenti, alcune già approvate, altre in corso di definizione.

zione comunitaria: si evidenzia infatti che, malgrado i tentativi di armonizzazione portati avanti dall'Unione Europea, il quadro operativo nei vari ordinamenti continua a rimanere frammentato. Già sul fronte degli stessi *Regulator* non risulta un'omogeneità di funzioni e poteri. Un esempio viene dall'Autorità di Vigilanza francese ACPR (*Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution*) che è un'autorità amministrativa indipendente, la cui missione è quella di contribuire alla stabilità del settore finanziario, proteggere i consumatori e rafforzare l'influenza che la Francia ha sulla scena internazionale ed europea. Tuttavia tale Autorità non ha poteri di emanare regolamenti, bensì vigila affinché la normativa di settore venga applicata e, a tal proposito, può emettere documentazione di varia natura (es. linee guida, *principles* o lettere al mercato) che viene accettata e ritenuta dalle imprese come "vincolante", in quanto coadiuva le stesse nella corretta implementazione della normativa di settore. Per la realizzazione dell'attività di supervisione e controllo, l'ACPR può inoltre impartire istruzioni per definire gli atti e le informazioni che devono essere trasmesse dalle compagnie all'Autorità medesima: in questo caso il mancato rispetto di tali istruzioni può dar avvio ad una procedura sanzionatoria o all'emissione di ingiunzioni. Infine l'ACPR, al fine di tutelare i consumatori può emanare delle *best practice* o delle raccomandazioni. Non si tratta di regolamenti e quindi non sono formalmente vincolanti, pur tuttavia anche in tale caso il mancato rispetto può determinare l'apertura di un procedimento sanzionatorio nei confronti dell'impresa che non le rispetta.

Se, quindi, nel caso della Francia l'Autorità di Vigilanza non ha il potere di emettere Regolamenti come invece accade per l'IVASS, nemmeno vi è una posizione uniforme dei *Regulator* europei circa la necessità di effettuare un'analisi di impatto prima dell'emissione di un regolamento.

Dall'analisi condotta risulta invece una prassi quasi comune quella di effettuare una fase di pubblica consultazione, pur con modalità diverse da paese a paese (es. costituzione di apposite commissioni, condivisione con le Associazioni di settore, ecc.) prima dell'emissione di un regolamento.

Per citare un ulteriore esempio a testimonianza del mancato approccio comune, a fronte di un quesito posto ai responsabili degli uffici *Legal & Compliance* dei vari Paesi europei relativo all'adozione di una procedura sanzionatoria ispirata a principi di trasparenza ed equità è emerso che, in Gran Bretagna, l'Autorità di Controllo (FCA) normalmente, prima di avviare un procedimento, pubblica una c.d. "*warning notice*" con lo scopo di rendere pubblica la natura della propria "preoccupazione", condividerla con le imprese che operano nel mercato e prevenire comportamenti che possono originare procedure sanzionatorie nei confronti delle stesse. Per un approfondimento sul tale punto, si rimanda al paragrafo 5.3.

Si precisa che quelli appena citati sono solo alcuni spunti di riflessione utili nel contesto di tale documento, ma che necessiterebbero di uno specifico studio comparativo ad oggi non disponibile.

5.2. GARANTIRE IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ ATTRAVERSO L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA NUOVA NORMATIVA

La proporzionalità è un principio cardine che le Autorità sono tenute ad adottare nello svolgimento dell'attività regolatoria. L'art. 23, comma 2, della legge 28 dicembre 2005 n. 262 la definisce "criterio di esercizio del potere regolatorio adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari".

L'applicazione del principio è disciplinata dal Regolamento IVASS n° 3 del novembre 2013 che costituisce la base dell'adozione di una corretta analisi di impatto della regolamentazione.

La proporzionalità è riferita alle varie regolamentazioni, inclusa quella recente di revisione del Regolamento n° 20 sul sistema dei controlli interni, che è proporzionato "alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi aziendali e prospettici inerenti all'attività dell'impresa".

L'analisi svolta evidenzia sotto vari profili l'opportunità di disciplinare con più precisione la corretta applicazione del principio di proporzionalità, che, fino ad ora, non appare sempre adeguatamente declinato e che comporta oneri percepiti in modo significativo, in particolare dalle imprese di minori dimensioni.

Consapevoli della difficoltà e onerosità di un approccio di tipo quantitativo, è realistico procedere nell'alveo qualitativo, come hanno già iniziato a operare alcune Autorità di Vigilanza.

In questo ambito importanti miglioramenti si potrebbero ottenere se si riuscisse a scomporre il provvedimento la cui adozione deve essere valutata in alcune sue parti significative in un crescendo di complessità e di onerosità stimata per la sua attuazione.

Si dovrebbe definire un livello minimo di disciplina sotto il quale non si ottengono i benefici collettivi desiderabili dalla regolamentazione. Poi, sopra il minimo, si dovrebbero identificare almeno alcuni livelli di complessità superiore. È evidente che occorre acquisire un'ulteriore competenza, ma la scomposizione in parti è condizione necessaria per graduare la disciplina, cioè per renderla proporzionale.

Questo fine si può perseguire conoscendo a fondo le caratteristiche della disciplina che si vuole introdurre e il possibile impatto sulle imprese.

L'impatto dipende dai cambiamenti dei vari tipi di processi aziendali che vengono coinvolti.

Si tratta dunque di scomporre il provvedimento in termini di processi aziendali e poi di comprendere quali modifiche di processo derivino per le imprese.

Queste conseguenze dipendono da come le imprese destinatarie della regolamentazione sono strutturate. Ora, la maggior parte delle imprese vigilate ha mappato i principali processi operativi con i quali è guidata verso gli obiettivi perseguiti dai vertici aziendali. I processi sono numerosi e di vari livelli di complessità.

Sono altresì molto diversi e variamente declinati secondo numerose variabili. Per questo motivo sarebbe necessario identificare i processi significativi e definire i vari modelli di business che ne sono il presupposto.

In questo modo quindi sarebbe possibile identificare un certo numero di modelli a cui fare riferimento, che possono essere diversi in funzione dell'area della regolamentazione.

Si pensi ai vari modelli distributivi e alla diversa organizzazione di impresa che caratterizza le compagnie dirette, di bancassicurazione, con reti di broker e agenti e via dicendo.

Si considerino le diverse strutture organizzative, accentrate o decentrate, ovvero le imprese strutturate come singola *legal entity* o parte di un gruppo, il diverso livello di attività delegata all'esterno o svolta all'interno, tenendo conto naturalmente del profilo dimensionale.

Si pensi alla necessità di disciplinare un nuovo significativo rischio, ad esempio, come è avvenuto nel recente passato, al rischio di antiriciclaggio o di sottoporre a controllo l'attività esternalizzata.

Questi controlli potrebbero essere effettuati con vari livelli di presidio richiedendo una nuova funzione aziendale più o meno robusta con specialisti, ovvero consentendo di assegnare nuovi compiti anche ad altre funzioni esistenti purché compatibili con i carichi di lavoro delle strutture e con una adeguata idoneità alla carica e indipendenza assicurata da idonea collocazione gerarchica.

Queste diverse possibili articolazioni di controllo potrebbero avere impatti molto diversi nel caso di:

- impresa non facente parte di un gruppo
- impresa di dimensioni rilevanti facente parte di un gruppo
- impresa di piccole dimensioni facente parte di un gruppo.

Incrociando dunque la matrice "livelli di complessità – modelli di business" si ottengono le combinazioni rilevanti per identificare le tipologie di impatto e si creano le premesse per esprimere un giudizio qualitativo sugli effetti della nuova disciplina.

In sintesi, questa impostazione richiederebbe:

- una maggiore consapevolezza circa l'opportunità di declinare meglio il principio di proporzionalità

- la scomposizione della disciplina che si intende adottare in parti a crescente intensità-complessità
- la comprensione dei processi aziendali in cui va a impattare la nuova disciplina
- la conoscenza dei processi delle imprese vigilate, cioè l'identificazione dei tipi o modelli di business che consentono di ridurre in classi relativamente omogenee l'insieme delle imprese a cui la disciplina è diretta
- la analisi dei cambiamenti che i vari tipi di disciplina possono avere nei vari modelli
- un arricchimento di conoscenze, che può essere graduale e favorito da apposite richieste di dati e informazioni in molti casi già rinvenibili nei dati forniti, ma integrati e rielaborati in modo da poterne usufruire a fini decisionali.

5.3. MIGLIORARE IL PROCESSO SANZIONATORIO

Un'altra area che ANIA ed AmCham hanno preso in esame è quella relativa alle procedure sanzionatorie e relazioni tra autorità regolamentari e imprese di assicurazione.

Le sanzioni sono tra i temi più analizzati dalle imprese di assicurazione per evitare provvedimenti che incidano sia sotto il profilo meramente economico sia su quello, a volte anche più significativo, reputazionale. La loro trattazione, inoltre, può essere da stimolo per un confronto volto a garantire il miglior funzionamento del mercato.

Occorre premettere che la recente consultazione rappresenta il risultato dell'esperienza maturata dalle imprese durante la vigenza del vecchio regime sanzionatorio disciplinato dal Regolamento n° 1/2006 ISVAP.

Dalle risposte delle imprese, si evince che le aeree della produzione e della distribuzione sono quelle maggiormente sanzionate dall'IVASS/ISVAP, con una prevalenza per le prime. Inoltre l'area dei sistemi di controllo interno è altresì oggetto di sanzioni, ma in misura leggermente ridotta.

Le aree di bilancio e *corporate governance* sono meno sanzionate.

Mentre nei procedimenti è prevalente il non ricorso all'audizione con l'Autorità, circa l'adeguato svolgimento del contraddittorio, le risposte delle imprese non sembrano essere univoche. Sugli aspetti più concreti delle sanzioni, una percentuale abbastanza consistente di imprese di assicurazione dichiara di non trovare trasparenti le regole di determinazione del *quantum* delle sanzioni. Posto il non sostanziale cambiamento in questo ambito dell'impostazione nel Regolamento n° 1 IVASS, ciò potrebbe comportare una situazione di disagio per le imprese che, per evitare sanzioni, tendono

ad adempiere in modo ancor più stringente rispetto a quello eventualmente richiesto, con maggior aggravio per le stesse.

Dalle disposizioni regolamentari emerge, inoltre, un range di sanzioni tali da rendere pressoché impossibile una corretta previsione ex ante, al momento della notifica di un accertamento, di quali potrebbero essere le effettive conseguenze sanzionatorie per l'impresa.

Mentre, posto il notevole numero di fattispecie reiterate o ricorrenti, non risulta un quadro chiaro, a livello di sanzioni, che le ricomprenda con una sanzione autonoma.

Sulla ragionevolezza del *quantum* rispetto allo scopo della sanzione, dall'indagine condotta la prevalenza delle risposte indica che questo non è ragionevole.

Posto che lo scorso 31 ottobre 2013 è entrato in vigore il Regolamento n° 1 IVASS che ha modificato il vecchio regime sanzionatorio di cui al Regolamento n° 1/2006 ISVAP e che il lavoro svolto da ANIA e AmCham è partito con una consultazione a fine gennaio 2014, nell'indagine si è fatto riferimento alle sanzioni irrogate alle imprese verosimilmente nel 2012 sulla base del previgente Regolamento. Ciò posto, tenuto conto di quanto emerso, il Gruppo di Lavoro ha definito le seguenti ulteriori proposte di miglioramento, avendo già a mente il nuovo Regolamento n° 1 IVASS:

- determinazione di criteri oggettivi nella definizione del quantum eliminando, per quanto possibile, eventuali margini di discrezionalità per l'Autorità
- determinazione di una sanzione autonoma e predefinita per le fattispecie reiterate o ricorrenti. Questo in aggiunta alla nuova previsione dell'art. 11 del Regolamento n° 1 IVASS
- introduzione di una *early warning* procedure in modalità anonima, pubblica e generica, o anche specifica – ma in ogni caso puntuale, con esempi concreti – su eventuali possibili violazioni regolamentari prospettiche di cui l'Autorità è al corrente, tale da indirizzare ex ante ed in modo propositivo l'operatività delle imprese di assicurazione, ed evitare quindi che incorrano successivamente in violazioni regolamentari. Si segnala che un procedura di "*warning notice*" è, ad esempio, adottata dall'Autorità di Controllo inglese (Financial Conduct Authority) con modalità che vengono valutatate caso per caso
- definizione di una procedura in via informale per definire, con dialogo aperto tra l'Autorità e l'impresa di assicurazione (anche telefonicamente e con conference call), eventuali problemi emersi in seno all'impresa stessa che potrebbero dar luogo a sanzione, promuovendo un accostamento proattivo e dinamico dell'Autorità e non necessariamente punitivo e statico
- definizione più specifica dei *range* d'importo delle sanzioni, eventualmente legandoli all'incidenza delle quote di mercato o all'incidenza delle conseguenze degli atti, od omissioni, sanzionati con riduzione progressiva della sanzione in caso di bassa incidenza. Anche la rischiosità potenziale per l'impresa sul mercato assicurativo, se del caso, potrebbe essere oggetto di valutazione, con riduzione progressiva al diminuire della medesima.

Posto quanto disposto dal Regolamento n° 1 IVASS, che all'art. 5 ha eliminato la contestazione degli addebiti di cui all'art. 326, c. 1 del Codice delle Assicurazioni, nei casi di assoluta mancanza di pregiudizio, si auspica che IVASS dia piena attuazione a tale principio.

5.4. MORATORIA NUOVA NORMATIVA

L'esigenza di semplificazione è sentita dalle imprese, come evidenzia l'indagine svolta, ma è anche riconosciuta ormai sia dall'autorità politica che da quella regolamentare.

Rischia però di essere uno sforzo vano se il flusso di nuove norme continuerà in maniera indistinta a gravare sul sistema delle imprese.

Se è dunque vero che esistono alcuni "filoni" regolamentari improrogabili e necessari, ma al contempo molto impegnativi, è comunque fondamentale concentrare le risorse per introdurre adeguatamente tali processi innovativi.

L'implementazione di *Solvency 2* è paradigmatica a tal proposito: rappresenta uno sforzo olistico e massivo, coinvolge tutta l'organizzazione, e impegnerà certamente l'attività delle aziende per i prossimi anni sino al 2016 incluso, primo anno di applicazione effettiva.

Esistono poi altri interventi di matrice "europea", in primis IMD2, i cui tempi di implementazione nei diversi ordinamenti sono ancora incerti ma il cui impatto sarà a suo tempo presumibilmente importante.

La proposta è, sulla base delle evidenze emerse dalla *survey* e dell'oggettivo impegno richiesto, di definire una politica che contempli "**linee guida di moratoria sull'emanazione di nuove normative**".

Questa può essere così espressa:

- le novità regolamentari dei prossimi due anni saranno principalmente normative connesse a provvedimenti "*Solvency 2 – related*"
- tutte le eventuali altre direttive europee cogenti saranno implementate, ovviamente nei tempi e nei modi necessari
- negli altri settori di regolamentazione, saranno emesse solo normative di riconosciuta emergenza ovvero di semplificazione derivanti dall'esperienza pratica riscontrata nella loro applicazione.

I benefici di questo approccio appaiono molteplici, consentendo di:

- concentrarsi al meglio su Solvency 2

- metabolizzare le normative emanate negli ultimi anni e di prossima emanazione, e di calarle quindi effettivamente nella vita delle imprese (*embeddedness*)
- osservare gli impatti concreti delle regolamentazioni già fatte.

Si sta ovviamente immaginando dunque una linea guida, una sorta di riconosciuta autoregolamentazione, non un vincolo formale, che potrà essere applicata con flessibilità dal regolatore.