



## PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 30 luglio 2012

in merito alla riforma della vigilanza sulle assicurazioni e sul risparmio previdenziale

(CON/2012/61)

### Introduzione e base giuridica

Il 5 luglio 2012, il Governo italiano ha adottato il decreto-legge n. 95<sup>1</sup> sulla revisione della spesa pubblica (di seguito il «decreto-legge»), che è entrato in vigore il 6 luglio 2012. Il 18 luglio 2012 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Ministero dello sviluppo economico una richiesta di parere sull'articolo 13 del decreto-legge. L'articolo 13 riguarda l'istituzione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e sul risparmio previdenziale (IVARP).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, terzo e sesto trattino, della Decisione 98/415/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative<sup>2</sup>, in quanto il decreto legge concerne la Banca d'Italia e le norme applicabili agli istituti finanziari nella misura in cui esse influenzano la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

### **1. Finalità del decreto legge**

1.1 Ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge sarà istituito l'IVARP, con personalità giuridica di diritto pubblico. L'IVARP sostituirà l'ISVAP<sup>3</sup> e la COVIP<sup>4</sup>, e ne otterrà le competenze, le funzioni, le risorse amministrative e finanziarie. Con riferimento al settore assicurativo, l'IVARP avrà le stesse competenze e funzioni già affidate all'Isvap, mantenendo i contributi di vigilanza sulle imprese di assicurazione, gli intermediari di assicurazione, e i periti assicurativi ai sensi della legislazione pertinente<sup>5</sup>. Con riferimento al settore del risparmio previdenziale, la competenza della COVIP in

---

1 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 156 del 6 luglio 2012, pag. 1, Supplemento Ordinario n. 141.

2 GU L 189, del 3.7.1998, pag. 42.

3 Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo.

4 Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

5 Con riferimento alle competenze e alle funzioni, si vedano l'articolo 4 della legge n. 576 del 12 agosto 1982 e l'articolo 5 del decreto legislativo n. 209 del 7 settembre 2005, i cui articoli 335-337 contengono le disposizioni in merito ai contributi dovuti all'ISVAP. In particolare, ai sensi dell'articolo 335, comma 2, le imprese di assicurazione e di riassicurazione sono tenute al pagamento di un contributo commisurato ai premi incassati da tali imprese; il contributo non può essere superiore al due per mille di tali premi. Gli intermediari di assicurazione e di riassicurazione sono tenuti al pagamento di un contributo la cui misura massima dipende dalla specifica categoria di pertinenza. I periti assicurativi

materia di vigilanza sui fondi pensione sarà trasferita all'IVARP, al pari del diritto a ricevere i contributi che i fondi pensione pagano alla COVIP ai sensi della legislazione pertinente<sup>6</sup>. Altre competenze saranno trasferite al Ministero del lavoro e della sicurezza sociale e alla CONSAP<sup>7</sup>. Nei casi in cui la competenza è trasferita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quest'ultimo e l'IVARP possono stipulare appositi accordi per l'esercizio, da parte dell'IVARP di poteri di verifica e controllo, anche mediante ispezione.

- 1.2 Gli organi di governo dell'IVARP saranno il Presidente, il Consiglio, il Direttorio della Banca d'Italia, che ai sensi dell'art. 21 dello Statuto della Banca d'Italia consiste del Governatore, del Direttore generale e di tre Vice direttori generali<sup>8</sup>, operante nella composizione integrata con i due Consiglieri dell'IVARP, ai soli fini dell'esercizio delle funzioni istituzionali attribuite all'IVARP in materia assicurativa e previdenziale. Il Consiglio, cui spetta l'amministrazione generale dell'IVARP, sarà composto del Presidente e dei due Consiglieri, scelti tra persone di indiscussa moralità ed indipendenza oltre che di elevata qualificazione professionale in campo assicurativo o previdenziale. Il Direttore generale della Banca d'Italia sarà il Presidente dell'IVARP, che sarà in tale capacità il legale rappresentante dell'IVARP e presiederà il Consiglio. I due Consiglieri saranno nominati per un mandato di sei anni, con la possibilità di rinnovo per un ulteriore mandato, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, ad iniziativa del Presidente del Consiglio, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Al Direttorio integrato spetta l'attività di indirizzo e direzione strategica dell'IVARP e la competenza ad assumere i provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni istituzionali in materia di vigilanza assicurativa e previdenziale. Ad esso spetterà pure l'approvazione della relazione annuale dell'IVARP e l'adozione di provvedimenti a carattere normativo.

---

sono tenuti al pagamento di un contributo nella misura massima di 100 euro La misura di tali contributi è determinata annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato sentito l'ISVAP.

<sup>6</sup> Con riferimento alle competenze trasferite dalla COVIP all'IVARP si veda il decreto legislativo n. 252 del 5 dicembre 2005. Quanto alle disposizioni in merito ai contributi dovuti dai fondi pensione, si veda l'articolo 13, comma 3, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995, ai sensi del quale la COVIP può essere finanziata mediante il versamento da parte dei fondi pensione di un contributo non superiore al 0,5 per mille dei flussi annuali. Le competenze trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono quelle di cui all'articolo 14 del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modifiche nella legge n. 111 del 15 luglio 2011.

<sup>7</sup> La CONSAP sarà responsabile per la tenuta del ruolo dei periti assicurativi. Il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'IVARP, provvederà mediante decreto a stabilire la quota dei contributi di vigilanza di cui sopra, da riconoscere alla Consap Spa.

<sup>8</sup> Al Direttorio spetta la competenza ad assumere i provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite dalla legge alla Banca d'Italia o al Governatore per il perseguimento delle finalità istituzionali della Banca d'Italia, con esclusione delle decisioni rientranti nelle attribuzioni del SEBC. Nell'ambito delle proprie competenze, il Direttorio può rilasciare deleghe al personale direttivo della Banca d'Italia stabilendone forme e modalità di esercizio, per l'adozione di provvedimenti che non richiedono valutazioni di carattere discrezionale, quali accertamenti, accertamenti e altri che comportino mere ricognizioni di fatti, circostanze e requisiti. Ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto della Banca d'Italia, il Direttore generale e i tre Vice direttori generali sono nominati da un altro organo della Banca d'Italia, il Consiglio superiore, su proposta del Governatore. Le nomine, i rinnovi dei mandati e le revocche del Direttore generale e dei Vice direttori generali debbono essere approvati con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri.

- 1.3 Lo Statuto dell'IVARP sarà adottato dal Direttorio della Banca d'Italia entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, e approvato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le modifiche allo Statuto dell'IVARP, deliberate dal Direttorio integrato, sono approvate con le medesime modalità. I criteri per gli eventuali distacchi del personale dalla Banca d'Italia all'IVARP o dall'IVARP alla Banca d'Italia saranno stabiliti nello Statuto dell'IVARP, e l'IVARP avrà accesso alle infrastrutture tecnologiche della Banca d'Italia. Entro 120 giorni dalla data di subentro dell'IVARP nelle funzioni di ISVAP e di COVIP il Consiglio dell'IVARP, definirà un unico trattamento giuridico, economico e previdenziale del personale dell'IVARP, e un piano di riassetto organizzativo che dovrà ottimizzare le risorse e ridurre i costi operativi. Un regolamento che il Governo dovrà adottare entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge provvederà in merito all'istituzione di un apposito organismo, avente personalità giuridica di diritto privato, responsabile in materia di tenuta del Registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi nonché la vigilanza sugli stessi. L'organismo sarà soggetto alla vigilanza dell'IVARP.
- 1.4 Diverse misure contenute nel decreto-legge assicurano un idoneo livello di indipendenza dell'istituendo IVARP. In primo luogo, la contabilità dell'IVARP sarà verificata da revisori esterni così come stabilito per la Banca d'Italia dall'articolo 27 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali (di seguito lo «statuto del SEBC»), fermi restando i controlli già esercitati dalla Corte dei Conti su ISVAP e COVIP, secondo quanto previsto dalla legislazione in vigore<sup>9</sup>. In secondo luogo, diverse disposizioni che riguardano sia l'influenza dei Ministeri competenti sull'organizzazione dell'ISVAP e della COVIP e i poteri regolamentari di tali Ministeri con riferimento ai settori oggetto della vigilanza da parte dell'ISVAP e della COVIP sono abrogate, e tali poteri sono trasferiti all'IVARP<sup>10</sup>.

## 2. Osservazioni di carattere generale

- 2.1 La BCE prende atto del fatto che nell'ordinamento giuridico italiano l'adozione di un decreto-legge è parte di una procedura legislativa d'urgenza a due fasi. Nella prima fase il Governo adotta un decreto-legge che entrano immediatamente in vigore e hanno efficacia, per un periodo di 60 giorni, a partire dalla pubblicazione di Gazzetta Ufficiale. Nella seconda fase il Governo presenta il decreto-legge al Parlamento il giorno stesso dell'adozione, per la conversione in legge entro 60 giorni. La BCE ha già notato al paragrafo 2 del Parere CON/2012/20<sup>11</sup>, che i decreti-legge sono atti giuridici che entrano in vigore al momento dell'adozione da parte del Governo<sup>9</sup>; pertanto, la

---

<sup>9</sup> Si vedano l'articolo 4 della legge n. 576 del 12 agosto 1982, così come modificato dall'articolo 351, comma 1, del decreto legislativo n. 209 del 7 settembre 2005, e l'articolo 18, comma 4, ultimo periodo, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

<sup>10</sup> Un'eccezione sono i poteri regolamentari relativi ai requisiti di onorabilità e professionalità dei componenti degli organi collegiali e del responsabile delle forme pensionistiche complementari, che rimangono competenza del Ministero per il lavoro e le politiche sociali.

<sup>11</sup> Tutti i pareri della BCE sono disponibili al sito Internet della BCE, all'indirizzo: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

consultazione dovrebbe avere luogo prima dell'adozione. La consultazione della BCE che intervenga dopo la presentazione del decreto-legge al Parlamento per la conversione in legge non è sufficiente a garantire il rispetto dell'obbligo menzionato; al contrario, costituisce un caso di non consultazione della BCE<sup>12</sup>.

- 2.2 Con riguardo al presente decreto-legge, la BCE prende atto del fatto che solo l'articolo 13 riguarda la Banca d'Italia, e che la stessa non rientra nell'ambito di applicazione di altre disposizioni contenute nello stesso decreto-legge. La BCE nota che l'articolo 13 del decreto-legge produrrà i suoi effetti solo in un secondo momento, una volta che sarà attuato, in particolare quando sarà adottato lo Statuto dell'IVARP. Questo arco di tempo dovrebbe permettere alle autorità nazionali pertinenti di prendere in considerazione il Parere della BCE prima che l'articolo produca gli effetti, sia nel corso del processo di conversione in legge, che al momento della redazione e dell'adozione delle misure di attuazione, ivi incluso lo Statuto dell'IVARP.

### **3. Contributo alla vigilanza prudenziale e alla stabilità del sistema finanziario**

- 3.1 L'articolo 127, paragrafo 5, del Trattato attribuisce al SEBC il compito di contribuire a una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. A tale riguardo, la BCE ha costantemente sottolineato l'importanza del fatto che le banche centrali siano strettamente coinvolte nella vigilanza prudenziale<sup>13</sup>. In particolare con riguardo al settore assicurativo, l'esperienza ha mostrato che le imprese di assicurazione sono importanti per la stabilità finanziaria a livello sistemico in virtù della loro dimensione e della loro interconnessione con il settore finanziario. Alla luce della rilevanza sistemica del settore assicurativo per la stabilità finanziaria, esso è sottoposto alla vigilanza macro-prudenziale da parte del Comitato europeo per il rischio sistemico. In questo contesto, la BCE accoglie con favore il decreto-legge, che assicura che la Banca d'Italia sarà strettamente coinvolta nell'IVARP sia attraverso i suoi organi decisionali che a livello operativo.
- 3.2 La BCE nota che è della massima importanza assicurare che l'IVARP sarà dotata di indipendenza piena e effettiva nell'esercizio della vigilanza, in conformità con i principi internazionali<sup>14</sup>. In questo contesto, la BCE accoglie con favore le garanzie incluse nel decreto-legge con riferimento all'indipendenza personale dei due Consiglieri, nonché all'indipendenza operativa dell'IVARP e dei membri dei suoi organi di governo (articolo 13, commi 4 e 13). In questo contesto, è anche

---

<sup>12</sup> Si veda il Titolo IV, Sezione I, della Guida alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali su progetti di disposizioni legislative, disponibile sul sito internet della BCE. Si vedano anche i paragrafi 2.2 e 2.3 del Parere CON/2012/48.

<sup>13</sup> Con riferimento a precedenti tentativi di confermare l'attribuzione alla Banca d'Italia delle funzioni di vigilanza prudenziale ed estendere la portata di tale vigilanza a tutti gli intermediari finanziari, si vedano in particolare i Pareri CON/2007/17, paragrafo 2.2, e CON/2004/16, paragrafo 5. Si vedano anche i Pareri CON/2011/46, paragrafo 2.2, CON/2011/7, paragrafo 2.1, CON/2010/48, paragrafo 2.2, CON/2010/33, paragrafo 2, CON/2010/30, paragrafo 2.2, CON/2010/4, paragrafo 2, CON/2008/16, paragrafo 2.2, CON/2006/39, paragrafo 2.3, CON/2005/39, paragrafo 5, CON/2005/26, paragrafo 4, CON/2004/31, paragrafo 9 e CON/2003/23, paragrafi da 6 a 8.

<sup>14</sup> In primo luogo, gli standard e gli indirizzi dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS), in particolare l'ICP2, disponibile sul sito internet dell'IAIS all'indirizzo [www.iaisweb.org](http://www.iaisweb.org).

importante che la condivisione dei dati di vigilanza con i Ministeri dello sviluppo economico e del lavoro e delle politiche sociali, sia limitata ai dati aggregati. Inoltre la BCE accoglie con favore il fatto che il conferimento all'IVARP di poteri di verifica e controllo sui soggetti sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia soggetto alla stipula di appositi accordi tra l'IVARP e il Ministero.

#### **4. Indipendenza della banca centrale e finanziamento monetario**

- 4.1 Gli Stati membri devono assicurare che le banche centrali nazionali dispongano di risorse finanziarie sufficienti per espletare i compiti connessi al SEBC. A tale riguardo, la BCE prende atto del fatto che le funzioni che i membri del Direttorio della Banca d'Italia eserciteranno all'interno dell'IVARP saranno condotte in maniera pienamente compatibile con l'indipendenza istituzionale e finanziaria della Banca d'Italia, e con l'indipendenza personale dei membri del suo Direttorio, ivi inclusi il Governatore e il Direttore generale, in modo tale da salvaguardare l'accurato svolgimento dei propri compiti ai sensi del Trattato e dello Statuto del SEBC<sup>15</sup>. A tale proposito, la BCE nota che la separazione formale prevista tra la Banca d'Italia e l'IVARP, in particolare con riferimento alla personalità giuridica distinta dell'IVARP, all'autonomia finanziaria e in materia di personale, eviterebbero ogni responsabilità della Banca d'Italia per le attività o le decisioni dell'IVARP o per gli obblighi contratti dalle autorità preesistenti. Inoltre, la BCE nota che l'IVARP sarà finanziata per mezzo dei contributi degli enti soggetti a vigilanza, e prende atto del fatto che non riceverà risorse umane o finanziarie da parte della Banca d'Italia, ad eccezione dei distacchi di cui all'articolo 13, comma 25, del decreto-legge.
- 4.2 Con riferimento alla separazione degli organi di governo della Banca d'Italia e dell'IVARP, la BCE raccomanda di chiarire nella legge di conversione che il Direttorio della Banca d'Italia nella sua composizione integrata responsabile per l'IVARP è un organo formalmente distinto dal Direttorio della Banca d'Italia, che la Banca d'Italia non assumerà alcuna responsabilità per le decisioni dell'IVARP, e che il Direttorio della Banca d'Italia rimane il solo organo incaricato in maniera esclusiva della vigilanza sul settore bancario, come disposto dalla legislazione attualmente in vigore. Lo stesso chiarimento dovrebbe essere effettuato con riferimento alla funzione del Presidente dell'IVARP e a quella del Direttore generale della Banca d'Italia.
- 4.3 La BCE nota anche che il contributo della Banca d'Italia all'IVARP attraverso i membri del suo Direttorio non dovrebbe incidere sulla capacità della Banca d'Italia di svolgere i propri compiti connessi al SEBC dal punto di vista operativo e finanziario. La BCE si aspetta che verrà garantita attenzione nell'assicurare che il distacco di personale della Banca d'Italia all'IVARP e l'uso da parte dell'IVARP delle infrastrutture tecnologiche della Banca d'Italia, che dovrebbero servire a migliorare il contributo della Banca d'Italia alle politiche dell'IVARP connesse alle politiche dell'IVARP connesse alla vigilanza e alla stabilità, non incida sull'abilità della Banca d'Italia di svolgere i propri compiti connessi al SEBC dal punto di vista operativo e finanziario.

---

<sup>15</sup> Si veda il Rapporto sulla convergenza 2012 della BCE, pag. 23.

- 4.4 Con riferimento alla autonomia in materia di personale della Banca d'Italia, che è un aspetto dell'indipendenza finanziaria della banca centrale, la BCE prende atto del fatto che il testo iniziale dello Statuto dell'IVARP, che tra l'altro regolerà i distacchi tra la Banca d'Italia e l'IVARP, sarà adottato dal Direttorio della Banca d'Italia, mentre future modifiche saranno decise dal Direttorio integrato della Banca d'Italia. Tuttavia, lo Statuto di un'autorità distinta quale l'IVARP non può disporre le condizioni ai sensi delle quali il personale della Banca d'Italia è distaccato presso tale autorità, a meno che tali condizioni non siano conformi alle regole pertinenti disposte dalla Banca d'Italia, applicabili al personale della Banca d'Italia, anche in materia di approvazione dei distacchi da parte della Banca d'Italia, in quanto datore di lavoro. Pertanto, la BCE raccomanda che i chiarimenti necessari in tal senso vengano esplicitamente disposti nella legge di conversione.
- 4.5 Il decreto-legge prevede anche la possibilità che l'IVARP possa avvalersi delle infrastrutture tecnologiche della Banca d'Italia ai fini dell'esercizio delle sue funzioni, nonché eventuali provvedimenti di distacco dei dipendenti dalla Banca d'Italia all'IVARP. A tale riguardo, la BCE nota che il finanziamento da parte della Banca d'Italia di tali risorse per l'uso da parte dell'IVARP non sembra destare preoccupazioni dal punto di vista del finanziamento monetario, dato che faciliterebbe in particolare l'esercizio da parte della Banca d'Italia delle sue funzioni connesse all'appartenenza al SEBC ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 5, del trattato, con riguardo al contributo a una buona conduzione delle politiche perseguite dall'IVARP per quanto riguarda la stabilità del sistema finanziario. A tale proposito, è di cruciale importanza che la Banca d'Italia sia in grado di offrire un contributo significativo alla conduzione delle politiche connesse alla stabilità da parte dell'IVARP. La BCE ritiene che il ruolo previsto per la Banca d'Italia ai sensi del decreto-legge, nonché gli eventuali distacchi del personale dalla Banca d'Italia all'IVARP, dovrebbe servire a migliorare il contributo della Banca d'Italia alle politiche dell'IVARP delle politiche connesse alla stabilità<sup>16</sup>.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 30 luglio 2012.

[firmato]

*Il Presidente della BCE*

Mario DRAGHI

---

<sup>16</sup> Si veda il paragrafo 3.5 del Parere CON/2010/4.