

## L'evoluzione normativa nell'assicurazione italiana

**DOTT. FABIO CERCHIAI - PRESIDENTE ANIA - ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LE IMPRESE ASSICURATRICI, ROMA**

L'importanza delle regole per garantire un mercato efficiente è evidente a tutti. Senza regole non c'è efficienza di mercato; tuttavia, una situazione di eccessiva o confusa regolamentazione può risultare, in termini di efficienza, ancor più penalizzante.

Partendo da questa affermazione iniziale, vorrei evidenziare l'importanza di un sistema di regolamentazione efficiente. Questa affermazione è vera per qualsiasi tipo di mercato, ma è particolarmente valida per il mercato assicurativo, essendo l'assicurazione l'industria di trasformazione di una materia prima che si chiama fiducia.

In particolare, fiducia della clientela nel medio-lungo termine: ciò significa che la sicurezza da parte dei potenziali clienti e degli utenti di poter confidare in un sistema solido e rispettoso di regole semplici, trasparenti e chiare è il presupposto sul quale si può fondare uno sviluppo importante del settore.

D'altra parte, anche in ambito europeo ci si preoccupa in modo specifico di sottolineare questi stessi principi: voi ben sapete in che misura la Commissione si sia già espressa sull'esigenza che le direttive comunitarie - articolata e dettagliata "ossatura" di riferimento per il *modus operandi* del settore assicurativo - debbano ispirarsi a quel concetto di "better regulation", che si traduce poi in principi regolamentari semplici e trasparenti.

"Better regulation" significa anche che i principi regolamentari debbano essere rispettosi - ancor prima della loro emanazione - di due aspetti di fondamentale rilevanza. Il primo è quello della proporzionalità, in base al quale una particolare attenzione è dovuta da parte del regolatore alla corretta valutazione dei sacrifici richiesti al sistema vigilato rispetto ai benefici derivanti dall'applicazione della norma. Il secondo è quello dell'impatto costi/benefici, in modo tale da evitare di considerare unicamente un approccio di tipo qualitativo che potrebbe essere controproducente sotto il profilo della stabilità e solidità del sistema.

Con queste premesse possiamo parlare dell'evento regolamentare che ha toccato il mercato assicurativo in modo incisivo e pervasivo: il Codice delle Assicurazioni. Tutti noi esprimiamo al riguardo una valutazione di benvenuto: finalmente, dopo quasi 50 anni, il Codice riorganizzerà e riqualificherà tutta la materia di regolamentazione assicurativa. Il Codice - preso atto delle direttive comunitarie che nel periodo hanno già modificato profondamente l'assetto normativo a presidio del settore assicurativo - prevede che ci sia un'attività istituzionale di "delegificazione": cioè la sottrazione al Parlamento di interventi di legge che spesso, per le difficoltà parlamentari nel raggiungere la maggioranza per l'approvazione, non riescono a passare.

La "delegificazione" viene attuata attraverso i decreti del Presidente della Repubblica, i decreti ministeriali e i regolamenti dell'Istituto di Vigilanza.

Il Codice, all'art. 191, stabilisce che l'attività regolamentare dell'Istituto di controllo debba ispirarsi ai principi di proporzionalità, debba essere coerente con le finalità che si propone, avendo riguardo agli impatti potenzialmente negativi che gli interventi regolamentari possono avere sulle esigenze di competitività e innovazione dei soggetti vigilati. Il Codice richiede che la consultazione tra Istituto di vigilanza e soggetti vigilati, prima dell'introduzione dei regolamenti attuativi, debba essere non solo preventiva ma anche aperta, trasparente ed efficace, senza essere limitata ad aspetti formalistici. Prevede inoltre che - in avvio di consultazione - sia formulato un primo schema di quanto dovrà



diventare oggetto di regolamentazione: in tal modo sarà possibile fornire subito ai soggetti vigilati la possibilità di riflettere ancora, prima di conoscere in dettaglio l'articolato specifico delle regole che si vogliono introdurre. Viene previsto inoltre che lo schema preventivo rechi con sé anche la valutazione dell'impatto di costi e benefici riferita al regolamento di cui si propone l'introduzione.

L'Autorità di controllo del settore assicurativo, l'ISVAP, nel rispetto dei compiti che le sono affidati dal Codice delle Assicurazioni, ha sinora emanato 6 regolamenti. Il Regolamento n. 5 - del 16 ottobre scorso - ha come oggetto l'attività di intermediazione.

La direttiva comunitaria del 2002 stabiliva che entro la fine del 2006 venisse redatto il Registro Unico degli Intermediari. Questo pone gli intermediari nella faticosa e non facile situazione di dover conciliare il rilevante impatto di questo regolamento con una scadenza molto vicina; lo schema di consultazione, inoltre, non è stato predisposto con l'evidenziazione dell'impatto costi/benefici, per cui manca uno dei requisiti espressamente previsti. Certo è che - di fronte alle richieste di tutti i soggetti interessati (intermediari, broker, agenti, S.N.A., U.N.A.P.ASS., imprese di assicurazione) - si deve tener conto dell'importanza di un aspetto negoziale. Con questa affermazione non intendo certo ridurre il ruolo dell'attività di controllo, cui spetta l'ultima parola, ma mi sento invece di sottolineare ad Autorità di rango superiore (politiche/governative) che, nel processo attraverso il quale si arriva poi a decidere, è fondamentale concedere spazio al confronto. È questa un'esigenza che dovrebbe essere condivisa da tutti, perché la concertazione - o quanto meno il confronto reale - è probabilmente l'unica strada attraverso la quale si può tendere a raggiungere il massimo risultato nell'interesse del mercato nel suo senso più ampio.

A mio parere ci stiamo dirigendo verso un equivoco di fondo che riguarda un po' sia le Autorità governative sia le Autorità indipendenti a tutela del consumatore. Francamente stento a capire, in quanto - secondo me - tali Autorità sono presenti a tutela del mercato; che poi, all'interno del mercato, si renda necessario tutelare in modo più incisivo e più attento il soggetto potenzialmente più debole, questo mi sembra ovvio. Al consumatore vengono fornite le migliori garanzie attraverso un mercato efficiente. Nel mercato ci devono essere delle regole di trasparenza, protezione, informazione, che stanno alla base di specifiche tutele per il soggetto più debole.

L'Antitrust - a cui tutti noi ci rivolgiamo in termini di apprezzamento per la sua attività, volta a sviluppare e garantire il massimo di competitività - si chiama "Autorità Garante della concorrenza e del mercato". Questi non sono concetti antitetici: però siamo in presenza di una situazione di contrapposizione in cui, se da un lato il consumatore è considerato "sacro" dall'altro l'impresa è "diabolica". Nulla da eccepire in merito alla prima affermazione; ma la seconda non è certo condivisibile.

Nel regolamento sugli intermediari si è persa - o compromessa - un'opportunità: quella di arrivare ad una disciplina raffinata attraverso un percorso di consultazione effettivo ed efficace. Il motivo per cui questo non è avvenuto è a causa dei tempi molto ristretti. Il regolamento è stato pubblicato a metà del mese di agosto. Le difficoltà di rispettare i tempi esistono per tutti, ma rischiare di arrivare ad una situazione come quella odierna - con un regolamento definitivo pubblicato il 16 ottobre - è veramente illogico. Inoltre il regolamento ha

accolto più di un'osservazione manifestata durante la consultazione - quest'ultima non troppo efficace per scambio di corrispondenza fra tutti gli attori interessati (rappresentanti, agenti, broker) - e si è arrivati a soluzioni che, almeno dal punto di vista dell'impresa, lasciano certamente ancora qualche perplessità, su cui stiamo riflettendo.

La perplessità maggiore, tuttavia, non sta nei singoli articoli ma nel modo in cui si è giunti ad avere un regolamento di questa portata; un regolamento che non ci lascia tranquilli neanche per il futuro perché, per esempio, la prossima volta potremmo ritrovarci con una scadenza a dicembre a fronte di una comunicazione pervenuta solo a fine ottobre.

Questo ci preoccupa, in quanto il sistema legislativo prevede che il ruolo delle Authorities sia sempre più pervasivo. Lo prevede per rendere il mercato più efficiente rendendosi conto delle lungaggini parlamentari, identifica nei soggetti preposti alla regolamentazione dei mercati degli organismi più efficienti del Parlamento e dà loro compiti e poteri ben precisi.

Un altro esempio su cui è necessario riflettere - quanto meno per le modalità seguite dal legislatore - è rappresentato dal "Decreto Bersani". Decreto con il quale viene introdotto il divieto di esclusiva, nel rapporto agenziale, per il ramo Rc auto. Le nostre riserve sono state a chiare lettere espresse ed altrettanto a chiare lettere ignorate.

L'intervento "a gamba tesa" di Bersani può essere criticato sotto il profilo del metodo: non si può pensare di avere un mercato efficiente ed aperto se si pensa di intervenire su di esso con un decreto legge emanato d'urgenza, ben sapendo che alcune norme entrano in vigore il 1° gennaio 2008.

In Europa nessuno ha mai pensato di regolamentare una materia di questo tipo attraverso obblighi di legge; ovunque è concesso alle imprese di affidarsi alla contrattazione tra le parti. Dal nostro punto di vista, il decreto è incompatibile con principi comunitari e costituzionali; per cui, con ogni probabilità, avremo l'inizio dell'ennesimo contenzioso. Ci attendiamo che si giunga al consueto risultato: ossia che, pur con i tempi dell'Europa - dai 3 ai 5 anni - venga ancora una volta sanzionata l'attività del nostro Governo.

A questo proposito vorrei però sottolineare che questa non è la strada per poter andare avanti e che la mia esitazione nell'impugnare in sede europea il provvedimento è fondamentalmente un'esitazione di principio. È possibile che debba permanere una situazione di conflitto con il Governo italiano?

Spero che si percorra una strada diversa, cioè quella dell'identificazione e del confronto per la risoluzione dei problemi, sia con le autorità di primo livello sia con le altre autorità. Ottenendo così risoluzioni positive - come è accaduto nei confronti dell'ISVAP - con delle soluzioni, cioè, che ponevano il mercato assicurativo allo stesso livello di quello finanziario.

L'attività di lobby non deve impedire che ci siano innovazioni e avanzamenti, ma può contribuire a razionalizzarli in modo da definire i tempi e l'obiettivo da raggiungere.

Dal 1° gennaio l'industria assicurativa si trova a dover fare tutto, trovandosi al centro tra il "Decreto Bersani", il regolamento degli intermediari e il risarcimento diretto.

L'industria è perfettamente consapevole che la Rc auto è un problema sociale rilevante; ciò nondimeno, chiunque si rende conto che il prezzo non è una variabile indipendente. Il costo della Rc auto è esogeno rispetto all'efficienza d'impresa; esso, infatti, è dato da imposte, dal costo dei sinistri, dalla quantità di autovetture circolanti in Italia, dall'inefficienza della rete autostradale, stradale e dei trasporti e, da ultimo, dalle frodi.

Il risarcimento diretto non è stato imposto da nessuno. Le compagnie lo hanno avviato autonomamente, su base volontaria, rendendosi conto dei vantaggi ottenibili; vantaggi sia in termini di rapidità e di costi sia in termini commerciali per liquidare i danni ai propri assicurati. Dal 1° gennaio 2007 il risarcimento diretto diventa obbligatorio: cambia, dunque, tutto il processo di liquidazione di milioni di sinistri e questo rapido cambiamento potrebbe comportare l'inefficienza del sistema. Il D.P.R. 18 luglio 2006, n. 254 dice che le compagnie devono fare una convenzione tra di loro e devono costituire una stanza di compensazione con soggetto estraneo alle imprese e all'associazione medesima: noi abbiamo scelto la CONSAP.

Il 31 dicembre 2006 rimarranno dei problemi irrisolti, il primo fra i quali riguarda i contratti in essere e il diritto del cliente di scegliere tra il malus o il risarcimento del danno. Gli altri problemi si riferiscono alle franchigie e alle rivalse: queste clausole dovranno essere gestite con procedure informatiche e di flussi. Inoltre, c'è da disciplinare tutto quello che non si conosce. L'Antitrust ha chiesto che le regolazioni fra compagnie non siano basate sull'importo del danno effettivamente risarcito ma su standard medi; l'ISVAP deve informare su come bisogna fare le registrazioni a bilancio. Insomma, bisogna rivedere tutta la normativa.

Oltre a quelle che ho già citato - intermediazione, indennizzo diretto - ci sono anche altre materie che devono essere regolamentate, come ad esempio quella degli investimenti delle imprese di assicurazione. Qualcuno si lamenta perché alcune compagnie italiane posseggono compagnie irlandesi, molte delle quali esistono perché si possono fare dei prodotti di un certo tipo proprio grazie alle leggi esistenti in altri paesi europei.

Il metodo da seguire dovrebbe essere quello di assomigliare il più possibile all'Europa, in modo da essere efficienti. Bisogna avere maggiore attenzione all'evoluzione regolamentare futura in termini di margini di solvibilità: Solvency 2 imporrà un'attività regolamentare di grande qualità, perché il patrimonio disponibile non sarà più rapportato a parametri prefissati ma alla valutazione del portafoglio rischi. Con Solvency 2, l'autorità regolamentare obbligherà, da un lato, a valutare e monitorare in termini di risk management l'esposizione al rischio e dall'altro a dotarsi di competenze in grado di effettuare tali valutazioni. Quanto precede ha il fine ultimo di evitare un accumulo eccessivo - sia pure per motivi prudenziali - di capitale rispetto a quanto effettivamente necessario; il che, ancora una volta, finirebbe per appesantire la capacità competitiva nazionale dell'industria.

La regolamentazione è uno strumento indispensabile per l'efficienza dei mercati. Regole semplici, chiare e trasparenti sono fonte di tutela per i consumatori, l'impresa, il mercato in tutte le sue componenti; ma il permanere di regole confuse, contraddittorie ed eccessive determinano inefficienza del sistema e mortificano la capacità di competere.