



SENATO DELLA REPUBBLICA
Ufficio di Presidenza della Commissione 6^a (Finanze e tesoro)

DISEGNO DI LEGGE n. 1165

Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22

**Sicurezza e stabilità finanziaria in caso di recesso del Regno Unito
dall'Unione europea.**

Audizione di Stefano De Polis

Segretario Generale dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)

Roma, 4 aprile 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Desidero ringraziarVi per aver invitato l'IVASS a questa audizione nell'ambito del disegno di legge n. 1165, relativo alla conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante *“Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest’ultimo dall’Unione europea”*.

Con tale intervento normativo – predisposto grazie a uno sforzo congiunto delle autorità italiane, sotto il coordinamento del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) – si intende dettare un insieme di misure per assicurare la stabilità finanziaria e tutelare gli assicurati, in caso di recesso senza accordo del Regno Unito dall’Unione europea (c.d. *hard Brexit*).

Hard Brexit per gli assicurati Italiani

Per le imprese del Regno Unito e Irlanda del Nord (di seguito UK)¹ che operano nel settore delle assicurazioni contro i danni, l'Italia è il primo Paese dell'EU27 per numero di assicurati (9,7 mln) e per riserve tecniche (3 €/mld) e il quarto Paese per premi raccolti (1,7 €/mld)².

Ulteriore elemento di interesse riguarda la particolare esigenza di protezione degli assicurati e dei beneficiari che connota i rami esercitati dalle imprese UK operanti in Italia: si tratta principalmente di responsabilità civile generale – che include la responsabilità civile medica (con coperture di strutture ospedaliere e personale sanitario) – e la responsabilità civile auto.

¹ Le imprese UK abilitate in Italia ad operare in regime di stabilimento e/o di prestazione di servizi e interessate da tale scenario, sono 126, di cui 53 operative al 2017, prevalentemente nei rami danni. A queste devono aggiungersi le imprese operanti da Gibilterra e abilitate all'esercizio dell'attività in Italia che sono 18 (operanti tutte nei rami danni), di cui 5 operative al 2017. Gli intermediari assicurativi UK ammessi ad operare in Italia sono invece 1.615, di cui solo n. 40 in stabilimento (per la gran parte organizzate in forma societaria).

² Alle prime 10 imprese UK (ordinate per premi raccolti in Italia) fa capo il 66% della raccolta premi.

Gli articoli 9, 10 e 11 del D.L. 22/2019

Gli articoli in questione disciplinano sia l'operatività in Italia delle imprese UK e degli intermediari assicurativi UK sia l'operatività in UK delle compagnie italiane nel caso in cui dovesse verificarsi l'uscita del Regno Unito dall'EU senza che sia raggiunto un accordo, cosiddetta ipotesi di "hard Brexit".

L'art. 9 disciplina l'operatività in Italia delle imprese di assicurazione UK che già esercitano l'attività assicurativa nel nostro Paese in regime di stabilimento o libera prestazione dei servizi. Come specificato nella relazione illustrativa al decreto legge, le disposizioni indirizzate ad imprese di assicurazione ed intermediari assicurativi UK devono intendersi applicabili anche agli operatori provenienti da Gibilterra. A partire dalla data di *hard Brexit* (nel seguito anche "data di recesso"), tali imprese:

- non potranno più stipulare nuovi contratti di assicurazione in Italia né rinnovare, anche tacitamente, quelli già stipulati;
- per il periodo transitorio di 18 mesi, potranno svolgere un'attività limitata alla gestione dei contratti di assicurazione e delle coperture in corso;
- verranno cancellate dall'Elenco delle imprese UE abilitate ad operare in Italia³. L'IVASS darà adeguata evidenza sul sito dello status di queste imprese e del loro regime di operatività;
- entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, dovranno presentare all'IVASS un piano con le misure di organizzazione e di gestione per procedere con regolarità e rapidità alla corretta esecuzione dei contratti e delle coperture in corso alla data di recesso, inclusi i pagamenti dei sinistri. Tale misura – fermo restando che non viene messa in discussione, da un punto di vista civilistico, la piena ed effettiva validità dei contratti già stipulati (per i quali le compagnie UK continueranno ad essere impegnate nei confronti dei cittadini italiani) – consente all'IVASS di valutare come tali imprese continueranno a servire i nostri cittadini, quali presìdi, strutture liquidative e punti di contatto manterranno attivi. Si tratta di evitare che, ritirandosi dal mercato italiano, tali imprese lascino i nostri assicurati senza assistenza;

³ L'[elenco](http://www.ivass.it) è tenuto da IVASS ed è consultabile dal pubblico sul sito istituzionale www.ivass.it.

- nel caso in cui non riescano ad assicurare la completa realizzazione del piano entro il termine del periodo transitorio, dovranno darne tempestiva notizia all'IVASS, presentando istanza motivata di proroga, che tenga conto della struttura, articolazione e durata in un arco temporale pluriennale dei contratti e delle coperture in essere. L'IVASS valuta l'istanza, nonché le iniziative da assumere per la tutela dei consumatori, anche consultando l'Autorità di vigilanza UK;
- entro quindici giorni dalla data di recesso, dovranno informare i consumatori, anche mediante comunicazione sul proprio sito web, del regime di operatività ad esse applicabile.

L'articolo 9 precisa inoltre che:

- nel periodo transitorio ed anche oltre in caso di proroga accordata da IVASS si continuano ad applicare le disposizioni del regime di ripartizione di vigilanza tra Stati UE;
- l'IVASS può applicare le sanzioni di cui al Titolo XVIII del Codice delle Assicurazioni Private (di seguito CAP) in caso di inottemperanza al dettato legislativo;
- a partire dalla data di *hard Brexit* il contraente può recedere senza oneri aggiuntivi dai contratti, dandone comunicazione scritta all'impresa; le clausole di tacito rinnovo perdono efficacia.

L'articolo 10 disciplina l'operatività in Italia degli intermediari assicurativi UK, cioè quelle società o persone fisiche che operano in regime di libera prestazione dei servizi o di stabilimento distribuendo i prodotti assicurativi delle imprese di assicurazione (non solo UK). Alla data di *hard Brexit*, tali soggetti:

- cessano l'attività di distribuzione assicurativa esercitata in Italia e vengono cancellati dall'apposito elenco annesso al Registro Unico degli Intermediari assicurativi (RUI⁴), che accoglie i soggetti operanti in Italia e provenienti dallo Spazio Economico Europeo;
- per il periodo massimo di sei mesi, potranno svolgere esclusivamente le operazioni necessarie all'ordinata chiusura dei rapporti di distribuzione in essere. Durante tale periodo, non potranno avviare nuove attività di distribuzione né rinnovare, anche

⁴ [Elenco degli intermediari dell'Unione Europea](#)

tacitamente, i rapporti già esistenti. L'IVASS darà adeguata evidenza sul sito dello status di questi intermediari e del loro regime di operatività;

- dovranno adempiere agli obblighi di *disclosure* sul regime di limitata operatività, analoghi a quelli previsti per le imprese di cui all'art. 9;
- nel corso del semestre necessario alla chiusura dei rapporti distributivi in essere, continueranno ad essere soggetti al regime di ripartizione di vigilanza tra Stati UE. L'IVASS può applicare le sanzioni di cui al Titolo XVIII del CAP.

Infine, l'articolo 11 regola l'operatività verso UK delle imprese italiane e prevede che, dalla data di *hard Brexit*, tali imprese proseguano l'attività secondo le procedure previste dal CAP per l'esercizio dell'attività in Stati Terzi e nel rispetto delle disposizioni previste dal Regno Unito.

Finalità del Decreto legge

Le previsioni del decreto mirano a garantire nei confronti degli assicurati la continuità dei servizi di imprese UK operanti in Italia alla data di recesso per un periodo transitorio di 18 mesi (il termine del regime transitorio è allineato per tutto il comparto finanziario). Il tema che si pone per il comparto assicurativo non è quello di garantire la continuità delle negoziazioni sui mercati dei prodotti finanziari e dei sistemi di regolamento di tali transazioni, bensì di assicurare che ai consumatori-assicurati italiani – verso i quali le imprese UK restano comunque impegnate ad onorare contrattualmente gli impegni assunti (fino alla scadenza dei contratti) – continui ad essere offerto un adeguato servizio di assistenza e gestione dei sinistri. In assenza delle disposizioni legislative al Vostro esame infatti, l'ordinamento europeo (e quindi italiano) non ammette l'operatività in regime di libera prestazione di servizi per imprese di uno Stato terzo. Le imprese extra UE, infatti, possono esercitare attività assicurativa solo una volta autorizzate a stabilirsi in un paese membro costituendo una sede secondaria.

Per questo il D.L. 22/2019 prevede che nel periodo transitorio le imprese UK, che operano in regime di libera prestazione di servizi o stabilimento alla data di *hard Brexit*, possano svolgere un'attività limitata alla sola gestione dei contratti e coperture già in essere (non potendo invece assumere *new business* né operare rinnovi, anche taciti). E' altresì disposta la relativa cancellazione dall'elenco annesso all'Albo e che IVASS assicuri l'evidenza pubblica del limitato regime di operatività applicabile.

E' quindi di tutta evidenza che la previsione di cui al citato art. 9, che impone l'obbligo di presentare ad IVASS un piano per l'esecuzione dei contratti, delle coperture in essere e dei pagamenti dei sinistri nel periodo transitorio di 18 mesi, non è finalizzata all'interruzione dei contratti, ma alla verifica dell'effettiva assunzione da parte delle imprese dei necessari presidi di tutela del consumatore. A tal fine la legge contempla il potere dell'IVASS di prorogare il regime transitorio per consentire all'impresa di scongiurare indesiderate interruzioni per quei contratti assicurativi che coprono rischi con una estensione temporale della copertura particolarmente articolata nel tempo. Le norme in argomento non compromettono in alcun modo i diritti degli assicurati relativamente ai contratti in essere, perché non incentivano la chiusura delle posizioni in corso.

Nell'espletamento delle proprie funzioni di vigilanza, l'IVASS può in ogni caso adottare ogni iniziativa a tutela del consumatore, applicando le disposizioni del CAP che attualmente disciplinano il riparto di competenze tra le Autorità UE, anche mediante lo scambio informativo con le Autorità UK. A tal proposito, in ambito EIOPA sono stati finalizzati specifici accordi di collaborazione con le autorità britanniche. Sulla base di quanto previsto dal CAP, l'IVASS potrà valutare le misure più idonee a gestire caso per caso eventuali criticità o situazioni particolari, ivi inclusa l'adozione di misure sanzionatorie.

La proroga del periodo transitorio potrà essere certamente evitata laddove l'impresa finalizzi nei tempi pianificati le ulteriori soluzioni percorribili (quali, ad esempio, il trasferimento di portafoglio verso altra impresa o verso una sede secondaria UE all'uopo costituita).

Al fine di assicurare la più ampia tutela degli assicurati, il decreto legge concede al contraente-assicurato il diritto di recedere dal contratto senza oneri aggiuntivi rispetto a quelli contrattualmente previsti, coerentemente con quanto l'art. 240 CAP dispone in ipotesi di decadenza dall'autorizzazione/trasferimento del portafoglio. Il recesso avrà effetto dalla prima annualità (ricorrenza) successiva alla data di *hard Brexit*.

Con riguardo agli intermediari assicurativi UK, in coerenza con il quadro europeo, è prevista alla data di recesso la cancellazione dal registro nazionale e la cessazione dell'attività di distribuzione. Sono fatte salve, nel termine massimo di sei mesi, le operazioni necessarie all'ordinata chiusura dei rapporti di distribuzione in essere con le compagnie di assicurazioni mandanti ovvero con altri intermediari ed è preclusa la

possibilità, in assenza di uno stabile insediamento italiano o europeo, di avviare nuove attività di distribuzione o di rinnovare, anche tacitamente, i rapporti di distribuzione già esistenti. Il periodo più breve si giustifica in ragione delle diverse esigenze degli intermediari che non sono di *service continuity* e di rapporti con gli assicurati (sarà sufficiente riallocare presso l'impresa o altro distributore la gestione dei contratti in essere), ma di riorganizzazione della rete distributiva.

L'avvicinarsi della Brexit: il monitoraggio di IVASS

Il testo legislativo al Vostro esame è sufficientemente robusto e adeguatamente flessibile per affrontare gli effetti di una discontinuità istituzionale, politica e amministrativa senza precedenti. Ci sostiene, in questa valutazione, l'esperienza maturata "sul campo" dall'IVASS in questi ultimi 18-24 mesi: i) effettuando una mappatura e un costante monitoraggio dei piani di azione/*contingency* delle 58 imprese UK (e Gibilterra) operative in Italia; ii) convocando in riunioni di approfondimento le prime 12 imprese UK più rilevanti (che rappresentano circa l'80 per cento dei premi raccolti in Italia) al fine di verificare la credibilità delle pianificazioni elaborate; iii) interagendo con le altre Autorità di vigilanza nazionali competenti. Particolarmente intensi sono stati negli ultimi mesi i contatti tra le autorità di vigilanza UE, attraverso un specifica *platform Brexit* di cooperazione convocata da EIOPA con frequenza settimanale, organizzata per seguire costantemente gli sviluppi della situazione e individuare gli snodi rilevanti in chiave di vigilanza assicurativa e di tutela degli assicurati europei.

Le problematiche più significative riscontrate dall'analisi dei *contingency plan* hanno riguardato, la tempistica pianificata per l'adozione delle misure di "regolarizzazione" rispetto allo scenario di *hard Brexit* – ad esempio, la costituzione di una società europea e/o il trasferimento di portafoglio – in quanto non in linea con la *deadline* fissata per il recesso del Regno Unito (originariamente 29 marzo 2019, prorogato al 12 aprile c.a.).

L'IVASS ha inoltre posto in essere i seguenti interventi: i) in qualità di *host Supervisor*, ha chiesto alle imprese UK che operano in Italia di dare l'informativa individuale sui *Brexit impacts* agli assicurati italiani e di dare l'informativa pubblica attraverso i propri siti web, comunicando all'IVASS le iniziative adottate a tal fine; ii) in qualità di *home Supervisor*, ha chiesto analoghi adempimenti alle 9 imprese italiane, operanti in UK, nei confronti dei

propri assicurati; iii) ha pubblicato sul proprio sito una pagina dedicata alla *Brexit*⁵, che contiene tra l'altro alcune FAQ esplicative a favore soprattutto dei cittadini italiani.

L'avvicinarsi della Brexit: le iniziative europee

Le norme al Vostro esame risultano pienamente coerenti con il *framework* europeo che si è sviluppato nel corso del 2017 e 2018 sul tema *Brexit* e *hard Brexit*.

L'8 febbraio 2018 la Commissione Europea ha pubblicato una *notice to stakeholder*⁶ con cui ha informato sulle conseguenze di uno scenario di *hard Brexit* nel settore assicurativo. In particolare, la Commissione ha specificato che le imprese di assicurazione UK non potranno beneficiare dell'autorizzazione, concessa sulla base della direttiva *Solvency II* (SII), per fornire servizi nel territorio dell'Unione (in quanto perderanno il c.d. passaporto europeo) e diverranno imprese di uno Stato terzo. Tali imprese non potranno più operare in forza dell'attuale autorizzazione e dovranno, laddove intendano proseguire l'operatività, istituire una sede secondaria, richiedendo l'autorizzazione, in qualità di impresa di Stato terzo, all'esercizio dell'attività in un paese membro dell'Unione. La Commissione ha inoltre evidenziato nella *notice* le possibili ricadute in materia di *contract continuity* e di capacità dell'impresa di assicurare la *service continuity* relativamente ai contratti conclusi prima della data di recesso.

L'informativa della Commissione si inserisce nel solco di ulteriori misure adottate a livello europeo nel corso del 2017-2018. L'EIOPA (Autorità di vigilanza europea sulle assicurazioni) ha infatti pubblicato diverse *Opinion*⁷, tra cui due di particolare interesse in materia di *service continuity* e *disclosure*, in cui si afferma:

- la validità dei contratti assicurativi conclusi con tali imprese prima della data di recesso e la necessità che le Autorità di vigilanza nazionali assumano le iniziative necessarie

⁵ [Pagina Brexit](#) e [FAQ Brexit](#)

⁶ [Notice to stakeholders - Withdrawal of the United Kingdom and EU rules in the field of insurance/reinsurance..](#)

⁷ Pubblicata in data 21 dicembre 2017 la "[Opinion on service continuity in insurance in light of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union](#)"; in data 28 giugno 2018 la "[Opinion on disclosure of information to customers about the impact of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union](#)". Tra le altre Opinion EIOPA si ricordano in data 18 maggio 2018 la "[Opinion on the solvency position of insurance and reinsurance undertakings in light of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union](#)"; in data 11 luglio 2017 la "[Opinion on supervisory convergence in light of the United Kingdom withdrawing from the European Union](#)".

per evitare che l'attività assicurativa venga esercitata in assenza della necessaria autorizzazione e per assicurare la "*service continuity*" relativamente a detti contratti;

- la rilevanza di un'adeguata informativa da parte delle imprese ai clienti sul possibile impatto del recesso sui contratti assicurativi e sulle misure di *contingency* dalle stesse assunte per garantire la continuità .

Da ultimo, l'EIOPA ha pubblicato una Raccomandazione⁸ in cui, in linea con le posizioni già illustrate dalla Commissione, ha sottolineato la necessità da parte delle Autorità nazionali di:

- rimuovere dai rispettivi registri le imprese e gli intermediari britannici alla data di recesso e dare adeguata informativa al pubblico dell'operatività (limitata) ad esse applicabile;
- assicurare la percorribilità legale, in caso di *hard Brexit*, di un regime di *orderly run-off* (termine quest'ultimo che indica la sola gestione dei contratti e degli impegni in essere ad una certa data) e l'applicabilità delle disposizioni in tema di decadenza dall'autorizzazione (art. 144 SII) impedendo, al contempo, a detti soggetti la conclusione di nuovi contratti assicurativi e il rinnovo o l'estensione delle coperture assicurative.

Le imprese UK dovranno, quindi, per poter proseguire in un regime di piena operatività, chiedere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa in qualità di operatori di Stato terzo; analogamente gli intermediari assicurativi sono chiamati a stabilirsi e a registrarsi nello Stato membro in cui intendono operare, in conformità alle previsioni dettate dalla *Insurance Distribution Directive* (IDD) in materia di distribuzione assicurativa.

L'iniziativa legislativa italiana si pone, inoltre, in linea con le misure adottate dagli altri paesi UE, orientate a prevedere un regime transitorio per la gestione del *run-off* (Germania, Francia, Spagna, Irlanda Lussemburgo, Polonia).

⁸ Pubblicata in data 19 febbraio 2019 "[Recommendations for the insurance sector in light of the United Kingdom withdrawing from the European Union](#)".

Conclusioni

In conclusione, le scelte normative contemplate dal decreto sono condivisibili in quanto funzionali a perseguire le finalità della vigilanza di tutela del consumatore di prodotti assicurativi affidata ad IVASS⁹; esse risultano coerenti con le indicazioni dettate da Istituzioni e Autorità europee in materia. Sulla base dell'esperienza sinora maturata nell'azione di vigilanza, le norme sono in grado di mitigare i potenziali pregiudizi per la clientela e di garantire al contempo agli operatori un adeguato periodo per “organizzare un’uscita ordinata dal mercato italiano”, qualora non intendano invece richiedere le autorizzazioni necessarie a ristabilirsi in un paese UE in conformità alle disposizioni che regolano l’accesso al mercato assicurativo europeo. Il *phase-out* presenta rischi e incognite, le norme in esame prevedono strumenti e processi per gestire una fase comunque complessa.

IVASS rimane a disposizione per ogni utile, ulteriore interlocuzione e collaborazione sul tema.

⁹ Cfr. art. 3 del CAP.