

PARERE PRO VERITATE

Recepimento della Direttiva 2009/138/CE. Schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 10 febbraio 2015

Sommario: I quesiti; 1. La direttiva Solvency II e l'introduzione della funzione attuariale; 2. La funzione attuariale nello schema di decreto legislativo di recepimento; 3. Funzione attuariale e soppressione dell'attuario incaricato; 4. Soppressione della figura dell'attuario e carattere ambivalente del decreto di recepimento; 5. L'attuario incaricato nella legislazione interna; 6. L'attuario incaricato nel codice delle assicurazioni private; 7. Il contenuto della direttiva come criterio della delegazione legislativa; 8. Sul nesso fra istituzione della funzione attuariale e soppressione dell'attuario iscritto all'albo. Conclusioni sull'eccesso di delegazione; 9. Condizioni per l'esercizio della funzione attuariale e disciplina interna sui requisiti; 10. La conversione in una mera facoltà dell'obbligo di ricorrere all'attuario incaricato; 11. La figura dell'attuario incaricato alla luce degli obbiettivi generali della direttiva europea; 12. Conclusioni.

I quesiti. - Il Consiglio Nazionale degli Attuari pone una serie di quesiti relativi allo schema del decreto legislativo con cui il Governo sta procedendo al recepimento della Direttiva 2009/138/CE adottata dal Parlamento europeo e del Consiglio in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (*Solvency II*).

In particolare, vengono sottoposti al mio approfondimento i seguenti profili:

- in primo luogo, se lo schema di decreto sia conforme ai principi ed ai criteri direttivi della delegazione legislativa in quella sua parte che dispone la soppressione della riserva, a favore degli attuari iscritti all'ordine, di tutte le attività – oggi previste espressamente dal codice delle assicurazioni – per le quali le imprese di assicurazione devono fare ricorso a metodologie attuariali;

- in secondo luogo, se la previsione, da parte della direttiva comunitaria, di una specifica funzione attuariale di pertinenza delle imprese di assicurazione non vincoli il legislatore a prevedere che il suo svolgimento debba avvenire per il tramite degli attuari iscritti all'ordine, in quanto svolgenti una professione già regolamentata dall'ordinamento;
- infine, se la soppressione della riserva di attività a favore degli attuari sia legittima, sotto il profilo della tutela delle controparti del contratto di assicurazione e del buon andamento del mercato assicurativo.

1. *La direttiva Solvency II e l'introduzione della funzione attuariale.* — La direttiva 2009/138/CE detta una nuova disciplina europea dell'assetto delle imprese di assicurazione essenzialmente finalizzata a minimizzare il rischio dell'insolvenza. A questi fini, la direttiva opera sia sul piano sostanziale del calcolo dei requisiti patrimoniali dell'impresa, sia sul piano procedurale del sistema di vigilanza prudenziale, sia, infine, sul piano organizzativo interno delle imprese. In particolare, nell'enfatizzare il ricorso a corretti metodi attuariali per il calcolo dei requisiti patrimoniali, la direttiva afferma espressamente che taluni rischi possono essere “affrontati correttamente solo tramite requisiti di *governance* anziché tramite i requisiti quantitativi riflessi nel requisito patrimoniale di solvibilità”. Un sistema di *governance* efficace è, pertanto, “essenziale per la gestione adeguata dell'impresa di assicurazione e per il sistema di regolamentazione” (*considerando* n. 29). Un tale sistema, secondo la direttiva, deve comprendere una serie di funzioni essenziali – fra cui anche la “*funzione attuariale*” – intendendosi per tale “*la capacità amministrativa di svolgere determinati compiti*”. Peraltro, la prescrizione di una determinata funzione come necessariamente compresa nella *governance* non impedisce all'impresa “*di decidere liberamente in che modo organizzare tale funzione nella pratica, salvo se diversamente disposto*”, restando, di conseguenza, possibile affidare le diverse funzioni “*al personale interno dell'impresa, avvalersi della consulenza di specialisti esterni o esternalizzarle a esperti*” (*considerando* n. 30 e 31).

Svolgendo queste premesse, l'art. 41 della direttiva prevede che gli *“Stati membri richiedono a tutte le imprese di assicurazione e di riassicurazione di dotarsi di un sistema efficace di governance”*, articolate nella funzione di gestione dei rischi (artt. 44 e 45), di controllo interno in base alla verifica della conformità (art. 46) e di audit interno (art. 47); nonché, infine, come si è detto, nella funzione attuariale (art. 48). Per quanto riguarda in particolare quest'ultima, la direttiva esplicita i diversi contenuti che essa assume (art. 48, par. 1, lettere da a) a i), e conclude stabilendo che deve essere *“esercitata da persone che dispongono di conoscenze di matematica attuariale e finanziaria, commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione e che sono in grado di dimostrare un'esperienza pertinente in materia di norme professionali e di altre norme applicabili”*. L'art. 272 del Regolamento delegato UE 2015/35 della Commissione del 10 ottobre 2014 completa la disciplina stabilendo analiticamente i relativi compiti assegnati alla funzione.

2. *La funzione attuariale nello schema di decreto legislativo di recepimento.* — Ai fini del recepimento di questa disciplina, il Governo ha adottato il 10 febbraio scorso uno schema di decreto legislativo sulla base della legge di delegazione 7 ottobre 2014, n. 54 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre). Il decreto opera con la tecnica della novellazione testuale al codice delle assicurazioni private (CAP).

Per la parte che qui interessa, esso introduce nell'art. 1 del codice, una lettera *q-bis*) con cui definisce la nozione di “funzione” come “la capacità interna all'impresa di assicurazione o di riassicurazione di svolgere compiti concreti”. Ancora, sostituisce integralmente l'art. 30 del codice, dedicato ai “requisiti organizzativi dell'impresa” con una nuova formulazione che ricalca il contenuto dell'art. 41 della direttiva, e con il quale, avendo imposto alle imprese di dotarsi *“di un efficace sistema di governo societario che consenta una gestione sana e prudente dell'attività”*, stabilisce gli elementi organizzativi che detto sistema di governo deve comprendere necessariamente. Fra questi, in particolare,

deve risultare l'istituzione *“della funzione di revisione interna, della funzione di verifica della conformità, della funzione di gestione dei rischi e della funzione attuariale”*, funzioni da considerarsi *“fondamentali ... essenziali o importanti”*.

Alla specificazione dei contenuti della funzione attuariale lo schema del decreto legislativo dedica il nuovo articolo 30 sexies del codice delle assicurazioni.

La disposizione, che assume un rilievo specifico ai fini dei quesiti che mi vengono posti, risulta così congegnata. Nel primo comma, essa enumera i diversi compiti in cui si articola l'esercizio della funzione attuariale: si tratta di un'elencazione (lettere dalla *a* alla *i*) che ricalca quasi alla lettera la corrispondente elencazione contenuta nell'art. 48, par. 1, della direttiva comunitaria. Nel secondo comma, stabilisce chi sono i soggetti abilitati a svolgerla. E, con una previsione che non ha invece riscontro nella direttiva, prevede che *“la funzione attuariale è esercitata da un attuario iscritto nell'albo professionale di cui alla legge 9 febbraio 1942, n. 194, ovvero da soggetti che dispongono di:*

- a) conoscenze di matematica attuariale e finanziaria, adeguate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa;*
- b) comprovata esperienza professionale nelle materie rilevanti ai fini dell'espletamento dell'incarico.*

Viene così operata una scelta nel senso che la funzione attuariale dell'impresa di assicurazione *possa*, ma non *debba* essere esercitata da attuari iscritti al relativo albo professionale.

3. *Funzione attuariale e soppressione dell'attuario incaricato* La successiva regolazione dello schema di decreto, per quanto qui interessa, parte direttamente da questo presupposto e, disciplinando analiticamente diversi aspetti dell'attività delle imprese nelle quali è implicato il ricorso al metodo attuariale, procede alla eliminazione di tutte le vigenti disposizioni del codice che affidano lo svolgimento e il controllo delle operazioni attuariali all'attuario iscritto all'albo, il quale, come noto, nella terminologia legislativa vigente viene, infatti, denominato come *“attuario incaricato dall'impresa”*.

La soppressione dei compiti dell'attuario viene, inoltre, operata con riferimento ai casi in cui l'attuario viene incaricato non solo dall'impresa di assicurazione, ma anche dalla società di revisione del relativo bilancio.

Rilevano al riguardo le seguenti modificazioni disposte dall'art. 1 dello schema di decreto.

a) Il comma 11 sostituisce integralmente la lettera *d*) dell'art. 14 CAP, abrogando la previsione della necessità che il programma, presentato dall'impresa in sede di richiesta dell'autorizzazione ad esercitare l'attività, sia *“accompagnato da una relazione tecnica, sottoscritta da un attuario iscritto all'albo professionale, contenente l'esposizione dei criteri in base ai quali il programma stesso è stato redatto e sono state effettuate le previsioni relative ai ricavi ed ai costi”*. Il comma 70 opera, poi, in senso corrispondente, sostituendo integralmente, in ordine all'autorizzazione per l'attività di riassicurazione, la lettera *d*) dell'attuale art. 59, la quale condiziona l'autorizzazione a che il programma dell'impresa sia accompagnato da una relazione sottoscritta, anche qui, *“da un attuario iscritto all'albo professionale”*. L'obbligo della presentazione del programma viene mantenuto, ma la relazione di accompagnamento dell'attuario soppressa.

b) Il comma 27 abroga espressamente l'art. 31 del codice, che reca l'analitica disciplina della figura dell'attuario incaricato nei rami vita.

c) Il successivo comma 28 abroga espressamente il comma 3 dell'art. 32 CAP (*Determinazione delle tariffe nei rami vita*), il quale, nell'attuale formulazione, dispone che *“la valutazione delle ipotesi poste a base del calcolo dei premi spetta all'attuario”*, e che il bilancio dell'impresa deve essere sottoposto all'autorità di vigilanza insieme alla relazione dell'attuario. In tale relazione è previsto che *“l'attuario incaricato descrive analiticamente i procedimenti seguiti e le valutazioni operate, con riferimento alle basi tecniche adottate, per il calcolo delle riserve tecniche, con specifica evidenza delle eventuali valutazioni implicite e delle relative motivazioni, attesta la correttezza dei procedimenti seguiti, riferisce sui controlli operati in ordine alle procedure impiegate per il calcolo delle riserve e per la*

corretta rilevazione del portafoglio ed esprime un giudizio sulla sufficienza di tutte le riserve tecniche, ivi comprese le eventuali riserve aggiuntive, appostate in bilancio”.

d) Il comma 30 dell’art. 1 dello schema in esame abroga espressamente l’attuale art. 34 del codice. La norma stabilisce oggi che l’impresa “*incarica un attuario per la verifica preventiva delle tariffe e delle riserve tecniche ... anche al fine di agevolare l’esercizio dei poteri di vigilanza da parte dell’ISVAP*”; e che l’attuario “*è preposto alla verifica delle basi tecniche, delle metodologie statistiche, delle ipotesi tecniche e finanziarie utilizzate ed alla valutazione della coerenza dei premi di tariffa con i parametri di riferimento adottati*” dovendo verificare altresì “*la correttezza dei procedimenti e dei metodi seguiti dall’impresa per il calcolo delle riserve tecniche*”.

e) I successivi commi 34, 35 e 36 innovano la preesistente disciplina delle riserve tecniche dei rami vita e danni, disciplinando, dunque, un oggetto cruciale dal punto di vista della prevenzione dello stato di insolvenza. Ne risulta, sul punto, l’espressa abrogazione degli articoli 36 e 37 del codice delle assicurazioni e la loro sostituzione con una regolazione molto più analitica, recata dagli introducendi articoli da 36-*bis* a 36-*terdecies*. Sennonché, nella nuova e molto più articolata disciplina delle riserve tecniche contenuta in tali disposizioni, benché risulti frequente, come naturale, la prescrizione del ricorso a buone tecniche attuariali, manca del tutto ogni menzione alla figura dell’attuario incaricato come risulta prevista dal testo vigente del CAP. E difatti, ai sensi dell’articolo 36 del codice oggi vigente,

“la valutazione sulla sufficienza delle riserve tecniche spetta all’attuario incaricato, che esercita la funzione di controllo in via permanente, per consentire all’impresa di effettuare, con tempestività, gli interventi necessari”, l’attuario avendo a tal fine “l’obbligo di informare prontamente l’organo con funzioni di amministrazione e l’organo che svolge funzioni di controllo dell’impresa qualora rilevi l’esistenza di possibili condizioni che gli impedirebbero, a quel momento, di formulare un giudizio di piena sufficienza delle riserve tecniche”;

mentre, secondo l'analogia formulazione dell'art. 37,

“nei confronti dell'impresa che esercita l'attività nei rami relativi all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile dei veicoli e dei natanti la valutazione sulla sufficienza delle riserve tecniche spetta all'attuario incaricato, che esercita la funzione di controllo in via permanente, per consentire all'impresa di effettuare, con tempestività, gli interventi necessari”. Anche in questo caso *“l'attuario incaricato ha l'obbligo di informare prontamente l'organo con funzioni di amministrazione e l'organo che svolge funzioni di controllo dell'impresa qualora rilevi l'esistenza di possibili condizioni che gli impedirebbero, a quel momento, di formulare un giudizio di piena sufficienza delle riserve tecniche”*.

La disciplina sostitutiva dettata dallo schema del decreto legislativo riferisce, invece, il compimento delle relative operazioni sempre e deliberatamente alla “impresa”, cosicché ne deriva, anche per quanto attiene al calcolo delle riserve tecniche, che il decreto finisce per sopprimere il necessario ricorso all'attuario incaricato.

Allo stesso modo opera lo schema di decreto rispetto alla figura dell'attuario incaricato dalla società di revisione. Ogni riferimento al quale viene, infatti, soppresso o abrogato dai commi 102, 106, 107, 108 e 109 dello schema di decreto, all'atto di intervenire testualmente sugli articoli 102, 103, 104 e 105 del codice delle assicurazioni.

4. Soppressione della figura dell'attuario e carattere ambivalente del decreto di recepimento — Deriva, dunque, dall'analisi del contenuto della direttiva comunitaria di “Solvency II”, nonché dello schema del decreto legislativo preordinato al suo recepimento, una prima conclusione che sembra potersi formulare nei termini seguenti.

La direttiva comunitaria oggetto del recepimento introduce una disciplina di maggior rigore finalizzata a prevenire il rischio della insolvenza delle imprese di assicurazione. Tale disciplina opera su diversi piani: in primo luogo, sul piano dell'attività materiale delle imprese, imponendo una metodologia di calcolo delle riserve tecniche, l'adozione di un sistema di gestione dei rischi, nonché misure specifiche sull'accantonamento di fondi, tutti

fattori preordinati a rendere puramente ipotetico l'evento dell'insolvenza; in secondo luogo, sul piano dell'organizzazione interna, imponendo alle imprese di dotarsi di apparati idonei allo svolgimento di una determinata serie di compiti di *governance*, valutati come essenziali per il soddisfacimento dell'interesse che la direttiva intende tutelare. Fra questi compiti, la direttiva include anche la "funzione attuariale", in quanto strumento tecnico ineliminabile per l'adozione delle misure sostanziali previste dalla direttiva.

Lo schema di decreto recepisce puntualmente le norme della direttiva indirizzate al rafforzamento della dotazione patrimoniale delle imprese, ma, sul punto dell'organizzazione interna, contiene misure di trasposizione sostanzialmente ambivalenti, in quanto mentre, da un lato, disciplina analiticamente la "funzione attuariale" in aderenza al contenuto della direttiva, dall'altro lato, sembra deprivarla di alcune delle garanzie di cui l'ordinamento interno la circonda.

E difatti lo schema di decreto prevede che l'affidamento di tale funzione ad attuari iscritti all'albo professionale costituisca per le imprese una mera facoltà e non già un obbligo; conseguentemente, abroga sistematicamente tutte le vigenti disposizioni del codice delle assicurazioni che vincolano le imprese ad incaricare un professionista iscritto all'albo per l'espletamento delle operazioni in cui si fa applicazione del metodo attuariale; infine, omette di garantire in forme specifiche la posizione di indipendenza degli addetti alla funzione attuariale, anche in questo ambito innovando il codice nel senso della diminuzione delle garanzie di esatta esecuzione delle relative operazioni.

Sembrerebbe, dunque, che lo schema di decreto sul punto possa prestarsi al rilievo di una sostanziale equivocità: all'atto di rafforzare la solvibilità delle imprese di assicurazioni, esso sopprime una serie di istituti che per il diritto vigente sembrano a tutta evidenza predisposti proprio per meglio garantirla.

5. *L'attuario incaricato nella legislazione interna* — L'obbligo dell'affidamento ad un attuario iscritto all'albo professionale della redazione degli elaborati tecnici delle imprese assicuratrici risale, nell'ordinamento italiano, alla legge n. 792 del 1950. L'art. 1 prevede

una relazione “*nella quale siano esposti i procedimenti tecnici seguiti nella determinazione delle riserve matematiche e sia contenuta l'attestazione che le riserve stesse siano sufficienti a coprire gli impegni assunti.*”

Le medesime previsioni risultano mantenute nel testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private n. 449 del 1959, per giungere, senza soluzione di continuità - ed anzi in una linea di progressivo rafforzamento nel tempo - sino alla legislazione oggi vigente nel codice delle assicurazioni.

La legge n. 742 del 1986, dettando nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private sulla vita, conferma (art. 12) l'obbligo della sottoscrizione da parte dell'attuario iscritto all'albo degli elaborati tecnici del programma dell'impresa relativamente ai mezzi finanziari per la copertura degli impegni e del margine di solvibilità, alle previsioni dettagliate delle entrate e delle spese, nonché alle tariffe dei premi. Lo stesso testo normativo ribadisce la necessità che l'attuario sottoscriva le relazioni di accompagnamento al bilancio sulla congruità delle riserve tecniche e sul confronto fra le basi tecniche impiegate ed i risultati dell'esperienza diretta (art. 31). Introduce il principio (art. 66) che fra gli amministratori delle società di revisione del bilancio dell'impresa figurino almeno un attuario iscritto all'albo, ovvero, in mancanza, che le relative relazioni di accompagnamento siano corredate dalla relazione di un attuario appositamente incaricato.

Le successive discipline interne di attuazione delle discipline comunitarie mantengono la disciplina. Il d. lgs. n. 174 del 1995 (Attuazione della *direttiva 92/96/CEE* in materia di assicurazione diretta sulla vita) prevede la partecipazione dell'attuario all'esposizione del programma dell'attività dell'impresa (art. 13); ne impone la collaborazione con gli organi dell'impresa preposti alla funzione di controllo interno (art. 20); stabilisce il concorso della sua attività sia per la valutazione delle ipotesi poste a base del calcolo dei premi (art. 22), sia per la valutazione della sufficienza delle riserve tecniche (art. 24) e delle riserve aggiuntive (art. 25). Pone, inoltre, a carico dell'attuario un obbligo specifico di informativa delle condizioni ostative al giudizio di sufficienza delle riserve tecniche (art. 24, comma 2), cominciando così a delineare - ad evidenti fini di tutela dell'interesse pubblico alla solvibilità dell'impresa - il carattere autonomo della sua posizione all'interno di essa. Lo stesso decreto, infine, mantiene l'obbligo di sottoscrizione dell'attuario per il prospetto

dimostrativo allegato al bilancio in sede di trasmissione all'Autorità di vigilanza (art. 61), così come mantiene la figura dell'attuario incaricato in sede di certificazione del bilancio delle imprese, introducendo a questo proposito una analitica e dettagliata regolazione preordinata a garantirne l'indipendenza di giudizio (art. 62).

Dopo che una analoga disciplina sulla posizione dell'attuario in sede di certificazione dei bilanci viene riprodotta dall'art. 73 del d. lgs. n. 175 del 1995 (di attuazione della direttiva 94/92/CEE in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita), la legge n. 273 del 2002 introduce anche nel ramo danni la figura dell'attuario incaricato dall'impresa, ai fini della "determinazione dei premi e delle riserve tecniche". Nel relativo testo normativo il nesso con l'interesse pubblico alla solvibilità delle imprese è espressamente attestato, la norma prescrivendo la necessità del ricorso all'attuario "al fine di agevolare l'esercizio dei poteri di controllo da parte dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo" (art. 2). La legge demanda ancora l'individuazione dei requisiti soggettivi e dei compiti dell'attuario ad un decreto ministeriale, che, nel prescrivere l'iscrizione all'albo e l'assenza di specifiche situazioni di condizioni di incompatibilità (d. m. n.67 del 2004, art. 3), dispone la preposizione dell'attuario "*alla verifica preventiva delle basi tecniche, delle metodologie statistiche, delle ipotesi tecniche e finanziarie utilizzate ai fini della determinazione del fabbisogno tariffario e degli ulteriori elementi considerati nonché alla preventiva valutazione della coerenza dei premi di tariffa con i parametri di riferimento adottati*"; ed ancora al compito di verificare preventivamente "*la correttezza dei procedimenti e dei metodi seguiti dall'impresa per il calcolo delle riserve tecniche che essa intende iscrivere nel bilancio d'esercizio, nonché la corretta determinazione delle relative stime in conformità alle norme di legge e regolamentari ed alle disposizioni dell'ISVAP*" (art. 4).

In sede di recepimento delle successive direttive comunitarie componenti il sistema cosiddetto di Solvency II, questa disciplina è stata ancora innovata nel senso di accentuare il rilievo della figura in esame, perché il d. lgs. n. 307 del 2003 (Attuazione della direttiva 2002/12/CE e della direttiva 2002/13/CE concernenti il margine di solvibilità delle imprese

di assicurazione, rispettivamente, sulla vita e nei rami diversi dall'assicurazione sulla vita), ha aggiunto ai già previsti adempimenti necessari dell'attuario la necessità della presentazione, da parte dell'impresa che voglia avvalersi anche degli utili futuri, di una sua relazione in ordine plausibilità della realizzazione degli utili stessi (art. 33 novellato del d.lgs. n. 174 del 1995).

6. *L'attuario incaricato nel codice delle assicurazioni private.* — Con l'emanazione del codice delle assicurazioni, la disciplina sulla posizione dell'attuario incaricato, stratificatasi con il tempo in più testi normativi – pur sempre, però, nel senso di una accentuazione dei compiti in funzione della solvibilità – è stata riprodotta e razionalizzata in un unico testo. Si tratta delle disposizioni del codice di cui si è già detto, che lo schema del decreto approvato dal Governo mira a sopprimere sistematicamente, in via di recepimento della disciplina europea di “*Solvency II*”.

In sintesi, il codice prevede la relazione dell'attuario d'accompagnamento del programma per l'autorizzazione ad esercitare l'attività (artt. 14 e 59); la relazione di valutazione delle ipotesi poste a base del calcolo dei premi nel ramo vita (art. 32); una funzione dell'attuario di “controllo in via permanente” sulla sufficienza delle riserve tecniche nei rami vita e danni, “*per consentire all'impresa di effettuare, con tempestività, gli interventi necessari*” (art. 36 e 37).

All'attuario incaricato il codice dedica un'apposita disposizione – l'art. 31 – di notevole rilievo per comprenderne il ruolo nel sistema. La disciplina è, infatti, essenzialmente preordinata a costituire una posizione libera da condizionamenti, provenienti in primo luogo dalla impresa al cui servizio immediato opera, e, in quanto tale, idonea a garantire che lo svolgimento dei compiti relativi sia funzionale all'interesse pubblico alla solvibilità dell'impresa in cui l'attuario opera. La norma prevede, a questi fini, che l'impresa debba garantire “*le condizioni affinché l'attuario incaricato sia messo in grado di espletare le funzioni in piena autonomia, avendo libero accesso alle informazioni aziendali ritenute necessarie*” e che gli organi dell'impresa “*preposti al controllo interno si avvalgono della collaborazione dell'attuario incaricato al fine di consentire la corretta rilevazione dei dati, in particolare di quelli relativi ai costi dell'impresa ed al loro prevedibile andamento, che*

sono utilizzati per le valutazioni di competenza dell'attuario medesimo" (art. 31, c. 3). La relativa disciplina è ulteriormente sviluppata dal decreto del Ministro per lo Sviluppo economico n. 99 del 2008, secondo cui l'attuario deve espletare le sue funzioni "*in piena autonomia e in libertà di giudizio*", con "*libero accesso ai dati e alle informazioni aziendali necessarie*", istituendo la norma a tal fine, a carico dell'attuario, un obbligo di comunicazione immediata all'autorità di vigilanza nel caso di omessa ottemperanza dell'impresa di costituzione delle necessarie condizioni di autonomo ed informato svolgimento delle funzioni attuariali (d. m. art. 6). La posizione di specifici requisiti di onorabilità e professionalità (artt. 7 e 8) è rivolta ad assicurare che lo svolgimento delle funzioni operi come presidio della solvibilità dell'impresa.

Il codice, infine, disciplina la distinta figura dell'attuario incaricato dalla società di revisione, anche qui stabilendo una serie di misure rivolte a garantire specifiche condizioni di indipendenza nello svolgimento dei relativi compiti (artt. 93, 102 e 102 del codice).

L'analisi della disciplina interna, vista tanto nell'evoluzione temporale quanto nell'assetto vigente, conferma, dunque, che il legislatore istituisce un nesso immediato e diretto fra la prescrizione che le imprese si avvalgono di un attuario iscritto all'albo e la cura dell'interesse a che le imprese stesse siano solvibili. Questo nesso è sottolineato in modo particolare dalla garanzia dei modi del compimento di tali funzioni, posto che l'impresa è tenuta a mettere disposizione dell'attuario tutte le informazioni necessarie perché il relativo esercizio sia compiuto in "*autonomia e libertà di giudizio*".

Lo schema di decreto legislativo, all'atto di recepire una direttiva europea preordinata ad incrementare le garanzie di solvibilità, sopprime però integralmente questo specifico presidio organizzativo delle condizioni di solvibilità delle imprese assicurative. Da qui la necessità di individuare il fondamento normativo dal quale il Governo, in sede di esercizio della propria legislazione delegata, deduce la propria legittimazione ad operare una simile incisiva modifica della legislazione primaria vigente.

7. *Il contenuto della direttiva come criterio della delegazione legislativa.* — La delega all’adozione del decreto legislativo in questione risale all’art. 1 della legge n. 154 del 2014, in forza del rinvio ivi contenuto all’allegato B della legge medesima, il quale, a sua volta, indica quale oggetto di recepimento la direttiva 2009/138/CE. La legge non detta specifici principi e criteri per l’esercizio della delega, ma richiama i principi e i criteri di cui all’art. 31 e 32 della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea). Quest’ultima vincola il Governo al conferimento di deleghe rivolte “esclusivamente all’attuazione delle direttive europee” (art. 30, c.2), cosicché, in assenza di specifici criteri direttivi da parte della legge europea che nel caso conferisce la delega, quest’ultima si deve intendere essenzialmente indirizzata alla mera attuazione della direttiva. Non a caso l’art. 31, comma 2 della legge n. 234 del 2012 – direttamente applicabile al decreto in esame – prevede che i decreti siano accompagnati “da una tabella di concordanza tra le disposizioni in essi previste e quella della direttiva da recepire”. Si tratta, appunto, della conferma che è necessaria una stretta correlazione fra contenuto della direttiva e contenuto del decreto, quest’ultimo rinvenendo nell’atto da recepire il fondamento alle modifiche legislative che apporta. In conclusione, la valutazione della legittimità del decreto in esame passa per l’individuazione, all’interno della direttiva, di specifiche previsioni per il cui recepimento si rivelano come serventi le norme del decreto soppressive della figura dell’attuario.

A questo proposito viene, in primo luogo, in considerazione la disciplina della direttiva che opera sul piano dell’organizzazione interna delle imprese e, in particolare, l’art. 48 che istituisce la “funzione attuariale”. Il nesso che sussisterebbe fra la soppressione della figura dell’attuario e la previsione di una specifica “funzione attuariale” da parte della direttiva è confermato dalla stessa relazione illustrativa dello schema di decreto. Il Governo considera, a questo riguardo, il significato della funzione attuariale “*quale nuova quarta funzione chiave nel sistema di governo societario, alla quale è affidato un ruolo centrale, in particolare nella valutazione delle riserve tecniche*” e ne trae la deduzione, a modo di necessaria conseguenza, che gli articoli 31 e 34 del codice delle assicurazione “già

disciplinanti le funzioni dell'attuario incaricato dell'impresa rispettivamente per i rami vita e per i rami r.c. auto, sono abrogati, in quanto le funzioni sono assorbite dai compiti che rientrano nella funzione attuariale peraltro esercitata con riguardo a tutti i rami vita e danni" (cfr. punto 4.3.1 della relazione). Sembra dunque derivarne, nella logica del redattore del decreto legislativo, che la trasposizione nell'ordinamento interno della disciplina europea sull'esercizio della funzione attuariale costituisce la ragione legittimante dell'abrogazione della vigente disciplina interna sull'attuario incaricato. La necessaria attitudine delle imprese allo svolgimento dei relativi compiti varrebbe ad escludere logicamente il ricorso all'attuario iscritto all'albo.

La verifica della esattezza di questo nesso di congruenza richiede un'analisi comparativa della disciplina europea recata dalla "Solvency II" con la vigente disciplina interna. Si tratta, infatti, di capire se l'incompatibilità fatta valere dal Governo in effetti sussista.

8. *Sul nesso fra istituzione della funzione attuariale e soppressione dell'attuario iscritto all'albo. Conclusioni sull'eccesso di delegazione.* — Come si è detto, l'art. 48 della direttiva europea espone, in primo luogo (primo paragrafo), il contenuto materiale della funzione attuariale. La relativa elencazione (coordinamento del calcolo delle riserve tecniche; garanzia della adeguatezza delle relative metodologie utilizzate; valutazione della sufficienza e della qualità dei relativi dati; raffronto fra le migliori stime con i dati dell'esperienza; informative agli organi dell'impresa e della vigilanza sull'adeguatezza del calcolo; resa di parere sulla politica di sottoscrizione e sugli accordi di riassicurazione) riguarda una serie di compiti che nella sostanza si sovrappongono a quelli di pertinenza dell'attuario incaricato secondo il CAP (cfr. artt. 32, 34, 36, 37 per la politica di sottoscrizione, nonché il citato d. m. n. 99 del 2008 ed il Regolamento ISVAP n. 21 del 2008, artt. 56-61). Minor riscontro sussiste, ovviamente, con i nuovi compiti della funzione attuariale rivolti all'efficace applicazione del sistema di gestione dei rischi e dei modelli per

la loro valutazione interna, trattandosi appunto degli specifici strumenti di verifica della solvibilità delle imprese introdotti dalla direttiva da recepire.

A ben vedere, è proprio questa tendenziale coincidenza fra il contenuto di detto articolo 48 e la richiamata disciplina del CAP che induce lo schema di decreto legislativo a sopprimere la figura dell'attuario incaricato. E difatti, nella logica adottata dal Governo sarebbe proprio la predisposizione di una articolazione interna preposta ai medesimi compiti oggi svolti dall'attuario iscritto all'albo a comportare di per se stessa la soppressione della relativa figura.

Ad un'analisi appena approfondita, non sembra però che tale nesso di conseguenza logica sia realmente sostenibile sino in fondo.

Questa conclusione si giustifica per diversi e concorrenti motivi.

A) Il primo motivo è rinvenibile nella peculiare disciplina normativa vigente sulla posizione dell'attuario incaricato all'interno dell'impresa. Da essa deriva che non vi è alcuna incompatibilità fra funzione attuariale "interna" all'impresa e posizione dell'attuario incaricato ai sensi del diritto vigente. E difatti, pur se è vero che il legislatore si preoccupa di stabilire che l'impresa deve garantire all'attuario, nell'espletamento dei suoi compiti, "autonomia e libertà di giudizio", è altrettanto vero che l'attuario, ciò nondimeno, può svolgere senz'altro questi compiti anche "dall'interno" dell'impresa stessa. Il punto risulta stabilito dall'art. 6 del d. m. n. 99 del 2008 che, recependo l'incontestato assetto preesistente (fra cui anche l'antecedente d. m. 67 del 2004), prevede che "*l'attuario incaricato può essere sia un dipendente dell'impresa di assicurazione che conferisce l'incarico ... sia un professionista esterno*". Poiché, dunque, il diritto legislativo vigente conosce e regola esplicitamente la figura dell'attuario incaricato come "dipendente" dell'impresa che gli conferisce l'incarico, non sembra che si possa prospettare alcuna relazione di reale incompatibilità fra istituzione di una "funzione attuariale" interna alle imprese e permanenza della figura dell'attuario incaricato, così come oggi risulta prevista e regolata dal diritto italiano.

- B) Il secondo motivo è che non è vero che la direttiva imponga una funzione attuariale esclusivamente “interna”. Essa, al contrario, lascia libera l’impresa – secondo principi minimi di flessibilità dell’organizzazione – di individuare il modo di svolgimento più consono alle proprie esigenze. E difatti, come puntualizza il *considerando* 31 dell’atto in esame, “*l’individuazione di una determinata funzione non impedisce all’impresa di decidere liberamente in che modo organizzare tale funzione nella pratica*”, dovendo pertanto “*essere possibile affidare le suddette funzioni al personale interno dell’impresa, avvalersi della consulenza di specialisti esterni o esternalizzarle a esperti nei limiti fissati dalla presente direttiva*”. L’art. 49 della direttiva medesima disciplina questo profilo in forme conseguenti, comprendendo fra le funzioni suscettibili di essere compiute all’esterno dell’impresa anche le funzioni cosiddette “*importanti*” (comma 2), e, quindi, fra queste certamente anche la funzione attuariale (cfr. i *considerando* 30 e 33 della direttiva, che includono la funzione attuariale fra quelle di *governance*, e definiscono queste ultime “*importanti*”).
- C) Infine, va sottolineato il ruolo peculiare – che si concreta in particolare modo nell’apposita relazione prevista dall’art. 32, comma 3 del CAP – che l’attuario incaricato nel ramo vita nonché nel ramo RCA esplica in sede di attestazione della sufficienza delle riserve previste nel bilancio dell’impresa. Tale compito, proprio perché immediatamente funzionale all’attività di controllo degli organi di vigilanza, non si presta sino in fondo ad essere compreso nello schema concettuale della funzione attuariale, così come essa risulta concepita dalla direttiva. Altro è infatti il mero dovere, peraltro genericamente definito, di informativa che l’art. 48 della direttiva pone fra i compiti della funzione attuariale, altro è invece la valutazione sulla “sufficienza delle riserve tecniche” attestata dall’attuario nella apposita relazione di cui si è detto, nel quadro di una attività che il successivo art. 36, comma 3, definisce in termini di vero e proprio “controllo” esercitato, “in via permanente” dall’attuario stesso. La formalizzazione nella relazione all’organo di

vigilanza dell'esito di questo controllo vale ad escludere che esso possa essere *tout court* assimilato ai compiti della funzione attuariale, che risultano invece disciplinati alla stregua di elementi costitutivi dell'attività propria dell'impresa. La posizione espressa dal Governo, secondo cui il recepimento della funzione attuariale nel diritto interno vale di per se sola a far ritenere abrogati questi compiti essenziali dell'attuario incaricato, si dimostra quindi destituita di fondamento.

Per tutti questi motivi sembra, dunque, difficile sostenere che vi sia una incompatibilità effettiva – tale da legittimare il Governo ad operare la relativa soppressione – fra la funzione attuariale e la figura dell'attuario incaricato dall'impresa così come disciplinata dal diritto interno vigente. Il diritto interno consente, infatti, all'impresa tutte le opzioni che la direttiva apre per l'esercizio della funzione attuariale, prevedendo la posizione dell'attuario incaricato sia come “dipendente” dell'impresa e, quindi, incardinato nella relativa organizzazione, sia come consulente esterno. La trasposizione della funzione attuariale, come capacità dell'impresa dell'assolvimento dei relativi compiti, non sembra dunque che possa di per se stessa costituire ragione sufficiente perché il Governo, in assenza di qualsivoglia criterio direttivo in tal senso, modifichi in forma così incisiva il diritto legislativo, abrogando le vigenti previsioni di legge che prevedono il ricorso necessario, da parte delle imprese, ad un attuario iscritto all'albo professionale.

9. Condizioni per l'esercizio della funzione attuariale e disciplina interna sui requisiti. Non sembra esservi neppure incompatibilità fra le condizioni richieste dalla direttiva per l'esercizio della funzione attuariale ed il requisito specifico richiesto dal diritto interno, consistente nell'iscrizione all'albo professionale.

L'art. 48 della direttiva, dopo aver esposto al paragrafo 1 la materia della funzione attuariale, definisce, al paragrafo 2, le condizioni soggettive del relativo esercizio, prevedendo, come si è detto, che “*la funzione attuariale è esercitata da persone che dispongono di conoscenze di matematica attuariale e finanziaria, commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa di assicurazione o*

di riassicurazione e che sono in grado di dimostrare un'esperienza pertinente in materia di norme professionali e di altre norme applicabili".

Questo vincolo di diritto europeo all'adozione da parte delle imprese di metodi attuariali è risalente, e non si è mai dubitato della legittimità della disciplina interna di recepimento che ha attuato le relative previsioni per il tramite della figura dell'attuario incaricato. E' sufficiente pensare all'impianto del sistema comunitario di *Solvency I* – di cui si è già largamente riferito – la cui recezione nell'ordinamento interno ha dato, appunto, luogo alla previsione specifica dell'art. 20-bis del d. lgs. n. 174 del 1995, dedicata alla figura dell'attuario incaricato. Né può stupire che il diritto interno abbia istituito un nesso stretto fra il ricorso a metodi attuariali attendibili e la figura dell'attuario incaricato, in quanto alla base di tale nesso sta il tema cruciale della tutela degli interessi collettivi coinvolti e del potenziale conflitto fra le politiche aziendali, la determinazione degli importi delle tariffe e le entità degli accantonamenti connessi alle riserve. In questo contesto, l'obbligo normativo del ricorso ad un attuario iscritto all'albo, connotato dal possesso di requisiti stringenti, nonché dotato di una apposita posizione di autonomia, vale quale elemento specifico di garanzia di tale interesse e cioè di presidio del principio di solvibilità delle imprese, cui tutto il sistema normativo comunitario era (ed è tuttora) comprensibilmente orientato.

9.1. - Se è così, non si vede perché una tale garanzia, valutata sinora come certamente compatibile con il diritto europeo, dovrebbe invece risultare contraddittoria con la direttiva in corso di recepimento. La contraddizione non sussiste sia che si consideri il fine generale cui tende il sistema di *Solvency II*, che è quello di rafforzare e non certo di attenuare la garanzia della solvibilità delle imprese; sia che, allo stesso modo, si consideri la norma particolare dedicata agli affidatari della funzione attuariale, per i quali la direttiva, proprio al fine di realizzare tale rafforzamento, pretende esplicitamente "*conoscenze di matematica attuariale e finanziaria, commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa*", nonché una "*esperienza pertinente in materia di norme professionali e di altre norme applicabili*". E' davvero difficile comprendere perché da tale complesso di norme e dalle finalità da esse perseguite dovrebbe derivare l'eliminazione dell'attuario (sia interno che esterno) iscritto all'albo!

Il fatto è che, in ragione del suo attuale contenuto e della sua evoluzione, la disciplina vigente relativa all'attuario incaricato è oggi l'unica che consente di stabilire con certezza i requisiti a cui, nel diritto interno, ancorare le "conoscenze di matematica attuariale e finanziaria", nonché la "pertinente esperienza in materia", e cioè proprio quelle condizioni che la direttiva pone come condizioni di esercizio della funzione attuariale.

9.2. - In difetto di una espressa volontà del Parlamento in tal senso, vale al riguardo esaminare la disciplina dell'art. 31 del codice e del decreto ministeriale ivi previsto. Ebbene, il raffronto di tale disciplina con quella della direttiva non evidenzia affatto l'incompatibilità presupposta dal Governo. Si è visto, infatti, che la direttiva subordina l'esercizio della funzione sia alla condizione di una sufficiente "conoscenza" della materia attuariale, sia alla condizione della "esperienza" nella sua pratica, L'art. 8 del d. m. n. 99 del 2008, dal canto suo, esplicita, ai sensi dell'art. 31 del codice, i requisiti per il soddisfacimento delle due condizioni ai sensi del diritto interno vigente. Per quanto attiene alla condizione della "conoscenza", la norma stabilisce che l'attuario deve essere iscritto all'albo professionale; per quanto attiene alla condizione della "esperienza", dispone che deve aver svolto attività professionale nel settore per il tempo e con le modalità indicate. Il requisito dell'iscrizione all'albo finisce così per soddisfare la condizione di diritto europeo che le conoscenze attuariali non possono essere generiche, ma al contrario devono essere "commisurate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione" (art. 48, 2 della direttiva).

9.3. - Occorre al riguardo anche considerare che il diritto europeo, mentre, da un lato, ha sempre imposto alle imprese il ricorso al metodo attuariale, dall'altro, non ha mai irrigidito la relativa disciplina fissando esso stesso i relativi requisiti soggettivi per lo svolgimento del compito. Questo è sempre stato un campo lasciato alla disciplina degli Stati membri. Ne consegue che la disciplina interna che prevede la figura dell'attuario incaricato è perfettamente compatibile con il diritto europeo, in quanto proprio la direttiva *Solvency II*, rinunciando a stabilire essa stessa i requisiti dei soggetti preposti, si rimette alle esistenti discipline degli Stati membri, discipline, che, per quanto attiene all'Italia, il Governo, in assenza di un apposito criterio di delega, non può mutare.

Infatti, per quanto riguarda la legge di delegazione, non sembra che si possa sostenere che essa imponga di adeguarsi a *standard* minimi di diritto europeo. E ciò per la semplice ragione che - come si è sottolineato - sul punto dell'esercizio della funzione attuariale la direttiva non pone al legislatore nazionale alcun *standard*, ma pretende solo la ricorrenza di condizioni stringenti, indicate in forma generica, rispetto alle quali la determinazione in concreto delle modalità di soddisfacimento rimane compito naturale degli ordinamenti interni.

Per quanto riguarda, poi, lo specifico contenuto della direttiva, può semmai registrarsi una serie di elementi interpretativi nel senso non della soppressione, ma del mantenimento della figura dell'attuario incaricato. Va menzionato, in primo luogo, l'art 68, secondo cui la disciplina sul segreto d'ufficio non impedisce scambi di informazioni fra l'autorità di vigilanza e "*gli attuari indipendenti dalle imprese di assicurazione o di riassicurazione, che esercitano in virtù della legge una funzione di controllo su di esse*" (art. 68, 2, lett. c). Il riferimento che la stessa direttiva fa agli attuari indipendenti costituisce evidentemente un'ulteriore ostacolo di diritto positivo ad una valutazione in termini di incompatibilità fra il contenuto della direttiva e la figura dell'attuario incaricato e indipendente previsto dalla legislazione italiana. In secondo luogo, va richiamato anche l'art. 274 del Regolamento delegato (UE) 2015/35 della Commissione del 10 ottobre 2014, che integra la direttiva 2009/138/CE (oggetto di recepimento nel caso di specie). Nel disciplinare nel dettaglio le diverse funzioni di *governance*, tale norma stabilisce espressamente il principio dello svolgimento delle funzioni "*in modo obbiettivo, corretto ed indipendente*", principio che, per quanto riguarda la funzione attuariale, l'ordinamento interno tutela ed applica, appunto, attraverso la figura dell'attuario incaricato.

10. La conversione in una mera facoltà dell'obbligo di ricorrere all'attuario incaricato.

*10.1. - Il difetto di legittimazione del legislatore delegato ad operare la soppressione dell'attuario incaricato non sembra neppure che possa essere superato per la via dell'opzione che lo schema del decreto lascia alle imprese, introducendo nel codice il nuovo articolo 30 *sexies*, secondo cui "*la funzione attuariale è esercitata da un attuario**

iscritto nell'albo professionale di cui alla legge 9 febbraio 1942, n. 194, ovvero da soggetti che dispongono di:

a) conoscenze di matematica attuariale e finanziaria, adeguate alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa;

b) comprovata esperienza professionale nelle materie rilevanti ai fini dell'espletamento dell'incarico”.

E' anzi la conversione in una mera opzione dell'attuale obbligo di avvalersi dell'attuario incaricato che costituisce, nella prospettiva che si sta esaminando, il profilo più evidente dell'eccesso di delega. Infatti, per il diritto legislativo vigente le richieste conoscenze “di matematica attuariale e finanziaria”, adeguate “alla natura, alla portata e alla complessità dei rischi inerenti all'attività dell'impresa” sono dimostrate proprio dal fatto dell'iscrizione dell'attuario all'albo professionale. Con la conseguenza che porre sullo stesso piano l'attuario iscritto all'albo e quello non iscritto è il frutto di una scelta non solo non richiesta - come si è visto - dalla direttiva e dalla legge delega, ma anche svalutativa di quella figura di attuario - l'attuario iscritto - che garantisce più esperienza professionale e più conoscenza qualificata.

10.2. - Va infine detto che neppure può valere, quale criterio di delegazione sufficiente a giustificare la soppressione dell'attuario incaricato, quello del “riassetto” e della “semplificazione normativa” evocato dall'art. 32, comma 1, lett. b), della richiamata legge n. 234 del 2012. E' infatti pacifico, al riguardo, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che riduce il criterio del riassetto al mero “*adeguamento della disciplina al nuovo quadro complessivo, conseguito al sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi*”; ed esclude che esso possa valere nei casi, come quello in esame, di “*soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente*”, non coperte da “*principi e criteri idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato*” (Corte costituzionale, sentenza n. 293 del 2010; n. 170 del 2007).

Ciò rende ancora più plausibile una valutazione della questione postami nel senso dell'illegittimità del decreto per eccesso di delega e quindi per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

10.3. - Il vizio di eccesso di delega risulta ancora più evidente per quanto attiene alla soppressione dell'attuario incaricato, non già dalla impresa, ma dalla società di revisione dei relativi bilanci. Non essendo la disciplina della revisione del bilancio compresa in quella della direttiva oggetto del recepimento, è evidente che, nella specie, il Governo ha sul punto innovato una disciplina estranea all'oggetto della delega. Si tratta di una circostanza di cui il Governo è pienamente consapevole, come risulta dall'espreso riconoscimento, contenuto a questo riguardo nella relazione illustrativa allo schema di decreto, che "*le disposizioni sul bilancio e sui registri contabili non sono oggetto di armonizzazione in Solvency II*" (punto 4.7 della relazione illustrativa). Né sembra possibile ritenere, come pure sembra fare il Governo, che l'abrogazione della disciplina di legge in esame possa in questa sede essere operata per la via della pura razionalizzazione normativa.

11. *La figura dell'attuario incaricato alla luce degli obiettivi generali della direttiva europea.* — Non sembra che la conclusione ora esposta possa cambiare se dall'esame specifico sinora compiuto della delega e delle disposizioni vigenti si passa a considerare la linea di politica legislativa che ispira la direttiva *Solvency II*.

11.1. - La direttiva *Solvency II* rappresenta indubbiamente un salto di qualità nel diritto europeo delle assicurazioni che involge anche il ruolo specifico degli attuari. In considerazione del rilievo sistemico delle grandi compagnie assicurative come istituti di allocazione del risparmio, essa aumenta notevolmente gli adempimenti interni e gli oneri organizzativi finalizzati a garantire la stabilità economico-finanziaria delle imprese assicurative, similmente a quanto avviene nel sistema bancario. In questo quadro, si spiega la specifica valorizzazione della funzione attuariale, chiamata a fornire le indispensabili prestazioni professionali attinenti il calcolo delle riserve tecniche, a garantire l'utilizzo di metodologie e modelli adeguati, ad informare gli organi amministrativi e direttivi circa l'affidabilità e l'adeguatezza dei calcoli delle riserve tecniche, a valutare le politiche aziendali di sottoscrizione e di riassicurazione: a contribuire, quindi, ad un efficace sistema di controllo dei rischi.

Ragionando su queste premesse, non è, perciò, agevole comprendere perché da una così forte rilevanza attribuita alla funzione attuariale si ricavi una giustificazione della soppressione di una figura, così qualificata, com'è quella dell'attuario incaricato.

L'iscrizione all'albo, infatti, è funzionale al miglior raggiungimento degli indicati obbiettivi, costituendo essa una forma efficiente di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza intellettuale dell'incaricato delle funzioni attuariali, oltre che - come si è visto - di un'approfondita conoscenza tecnica e di esperienza già maturata (requisiti tutti richiesti dal diritto europeo a tutela della solvibilità delle imprese). Si veda al riguardo, l'esemplificazione dei presidi di garanzia di qualità delle relative prestazioni professionali contenuta nella Circolare del Consiglio Nazionale Attuari n. 13 del 18 dicembre 2014.

Ciò che connota, in particolare, la professione regolamentata - e ne distanzia il modello di regolazione dal modello del rapporto di lavoro subordinato - è l'autonomia e l'indipendenza del professionista: mentre il lavoratore subordinato esegue la prestazione in via gerarchica, secondo le istruzioni del datore di lavoro, il professionista iscritto all'albo, invece, applica il sapere specifico della sua arte, senza soggiacere meccanicamente alle istruzioni impartitegli dal suo dante causa.

11.2. - Né sembra possibile far valere, a sostegno della scelta del progetto di decreto legislativo, il principio europeo della libertà di prestazione dei servizi. Le stesse fonti comunitarie dichiarano, infatti, inapplicabile la relativa disciplina nei casi in cui, in conformità al diritto comunitario, un'attività sia riservata in uno Stato membro ad una professione specifica (cfr. considerando 88 della direttiva 2006/123/CE, cosiddetta "*Bolkestein*"; Corte di giustizia, sentenza 19 maggio 2009, in causa C-171/07). Salva la verifica di proporzionalità della misura da parte della Corte di giustizia europea, rientra in particolare nel margine di discrezionalità dello Stato membro valutare se esistano specifici interessi pubblici idonei a limitare l'accesso all'attività. E le considerazioni sin qui svolte dimostrano che nel caso in esame accade il contrario, e cioè che è stato proprio l'interesse pubblico alla stabilità finanziaria e alla solvibilità delle imprese di assicurazione ad indurre lo Stato italiano a stabilire il requisito necessario della iscrizione all'albo dell'attuario incaricato dall'impresa.

12.- *Conclusioni.* — Sulla base delle esposte considerazioni, concludo nel modo seguente:

- quanto al primo quesito, ritengo che lo schema di decreto incorre in eccesso di delegazione quando sopprime le norme del codice delle assicurazioni private che disciplinano le funzioni dell'attuario incaricato dalle imprese di assicurazioni e dalle società di revisione dei bilanci. E ciò perché né dalla legge di delegazione, né dalla direttiva *Solvency II*, è deducibile un siffatto criterio direttivo che il governo è tenuto a recepire attraverso l'esercizio della delega;
- quanto al secondo e al terzo quesito, ritengo che, conseguentemente, la direttiva non incide sulla legislazione degli stati membri relativa alla fissazione dei requisiti soggettivi per lo svolgimento della funzione attuariale all'interno delle imprese, dovendo trovare immutata applicazione il relativo regime vigente di diritto interno, non innovato dalla direttiva stessa (né dalla legge di delegazione).

Nei termini riferiti, rendo il richiesto parere.

Roma, 12 marzo 2015


Prof. Franco Gallo