

1.4. - Come tutte le autorità amministrative indipendenti, l'ISVAP è tenuta a sottoporre ad Air (analisi di impatto della regolamentazione) gli schemi di "atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione"<sup>13</sup>. Tale obbligo generale è stato ulteriormente specificato, per le autorità indipendenti con competenza sulla tutela del risparmio e sui mercati finanziari (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP), da una disposizione legislativa *ad hoc*, che richiede a tali autorità di osservare, nell'emanazione dei loro provvedimenti di natura regolamentare o di contenuto generale (esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna), gli obblighi di motivazione e i principi di necessarietà, adeguatezza e proporzionalità (intesa come "criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari")<sup>14</sup>.

Benché a tali obblighi l'ISVAP di fatto si uniformi<sup>15</sup>, non risulta a tutt'oggi adottato il regolamento che, a norma dell'art. 23, comma 4, della citata l. n. 262/2005, l'Istituto è tenuto ad emanare per la disciplina della materia. È, infatti, tuttora sottoposto a "pubblica consultazione" uno schema di regolamento che individua i criteri e le modalità per garantire, nell'esercizio della funzione regolamentare, i principi di proporzionalità, partecipazione degli interessati al procedimento di regolamentazione, trasparenza degli interventi regolatori (anche in termini di impatto sull'attività degli operatori e degli altri destinatari); motivazione delle scelte regolatorie effettuate.

Va inoltre considerato che, in prospettiva, al fine di onorare l'impegno assunto dai paesi dell'Unione europea di ridurre gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 31 dicembre 2012, anche l'ISVAP potrebbe essere chiamata a "misurare" gli oneri derivanti dagli obblighi informativi che essa impone attraverso i suoi atti di regolazione generale.

---

<sup>13</sup> L. 29 luglio 2003, n. 229, art. 12, comma 1.

<sup>14</sup> L. 28 dicembre 2005 n. 262, art. 23. Ivi, altresì, la previsione per cui le autorità debbono sottoporre a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

<sup>15</sup> V. la Relazione per l'esercizio finanziario 2008, par. 1.3.

**2. Gli organi**

2.1. - La struttura di vertice dell'Isvap è costituita dal presidente, che esercita anche le funzioni di direttore generale, e dal consiglio, costituito da sei componenti, oltre il presidente.

Il presidente, che dura in carica un quinquennio (rinnovabile una sola volta), è stato nominato, per un secondo mandato, con d.p.r. 20 giugno 2007. I componenti del consiglio, che durano in carica quattro anni (e sono rinnovabili per due volte), sono stati nominati con d.p.c.m. 20 luglio 2009<sup>16</sup>.

Nessuna variazione è intervenuta nella misura delle indennità annuali di carica spettanti al presidente e ai componenti del consiglio. La prima, fissata con d.p.c.m. 5 dicembre 2002, ammonta a poco più di € 281.000 annui lordi. La seconda, stabilita con d.m. attività produttive 20 giugno 2005, è pari a € 99.000 annui lordi.

La spesa complessiva è stata pari, nel 2009, a circa l'1,60 per cento delle uscite correnti (v. Tabella 4), con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente.

2.2. – L'assetto organizzativo interno dell'Istituto è stato interessato, nel corso del 2009, da varie modificazioni, le più importanti delle quali sono tre. Le prime due sono consistite nella soppressione della Direzione del coordinamento operativo e del Servizio statistica, le cui competenze sono state fatte confluire in quelle del Servizio studi. La terza ha riguardato i compiti di vigilanza sugli intermediari e periti, prima attribuiti a due servizi di vigilanza e ora assegnati al Servizio vigilanza intermediari e periti, posto non più alle dipendenze della Direzione del coordinamento giuridico ma alle dipendenze della Vice-direzione generale, onde garantire, nei procedimenti sanzionatori, la necessaria distinzione tra funzioni istruttorie (di competenza del Servizio vigilanza intermediari e periti) e funzioni decisorie (di competenza del Servizio sanzioni).

---

<sup>16</sup> Dei sei componenti, 5 sono di prima nomina; il sesto è stato nominato per due anni, avendo già completato due mandati quadriennali ed avendo ricoperto un terzo mandato per due anni (2001-2002).

### 3. Il personale

3.1. - La Tabella 1 espone i dati relativi all'organico e al personale in servizio, di ruolo e non di ruolo, nell'ultimo quinquennio.

TABELLA 1

TABELLA ORGANICA DEL PERSONALE

Anno	Tabella organica	Personale in servizio al 31 dicembre		Posti a concorso
		di ruolo	con contratto a termine	
<b>Personale dirigente</b>				
<b>2005</b>	30	25	7	0
<b>2006</b>	33	24	7	0
<b>2007</b>	33	21	6	0
<b>2008</b>	33	20	7	0
<b>2009</b>	33	19	7	1
<b>Personale non dirigente</b>				
<b>2005</b>	365	315	9	0
<b>2006</b>	365	333	10	5
<b>2007</b>	365	326	9	0
<b>2008</b>	365	321	8	18
<b>2009</b>	365	329	8	0
<b>Totale</b>				
<b>2005</b>	395	340	16	0
<b>2006</b>	398	357	17	5
<b>2007</b>	398	347	15	0
<b>2008</b>	398	341	15	18
<b>2009</b>	398	348	15	1

Nel 2009, a fronte di una pianta organica che prevede – ormai da alcuni anni – 398 dipendenti<sup>17</sup>, il personale di ruolo al 31 dicembre è risultato pari a 348 unità (con un aumento del 2 per cento rispetto al 2008), oltre a 15 dipendenti con rapporto a tempo determinato.

<sup>17</sup> Con delibera del 9 febbraio 2010, il Consiglio dell'ISVAP ha incrementato di 2 unità l'organico dell'ente, portandolo al limite massimo consentito dalla legge (400 unità).

Nel corso dell'anno, a fronte di 4 cessazioni (di cui 2 dirigenti), sono stati assunte 11 nuove unità, di cui una come dirigente con contratto a tempo determinato e 9 funzionari direttivi vincitori di concorso.

3.2. Il conto economico dell'esercizio espone costi di personale per 36,8 mln. circa, pari al 3,4 per cento in meno rispetto all'esercizio precedente.

TABELLA 2

<b>ONERI PER IL PERSONALE</b>			
<b>anno</b>	<b>oneri</b>	<b>unità medie/anno</b>	<b>costo/unità</b>
<b>2005</b>	32.027	346,00	93
<b>2006</b>	33.251	368,50	90
<b>2007</b>	37.106	368,11	101
<b>2008</b>	37.656	358,75	105
<b>2009</b>	36.766	355,07	104

Tali oneri hanno costituito il 76,1 per cento dei costi di produzione, a fronte del 77,4 per cento del 2008, mentre il rapporto fra i costi di personale e i proventi della gestione è stato pari al 73,7 per cento, rispetto al 78 per cento del 2008.

Questi valori non considerano, tuttavia, l'esistenza di ricavi che, pur direttamente prodotti dall'attività sanzionatoria svolta dall'Istituto, vengono riscossi non da questo, ma da soggetti estranei all'ente (v. *infra*, par. 4.5). Ove, pertanto, i proventi delle sanzioni (39,6 mln. nel 2008, 59,5 mln. nel 2009) venissero assunti fra i ricavi del conto economico, l'indice che segnala la quota di ricavi assorbita dagli oneri di personale scenderebbe al 43,9 per cento per il 2008 e al 33,6 per cento per il 2009.

Per altro verso, i minori costi di personale registrati nel 2009 scontano il mancato incremento degli oneri derivanti dai contratti collettivi 2008-2009, stimati nella misura di 3,3 mln. circa.

Con l'esclusione di tali oneri, i costi di personale risultano comunque accresciuti, fra il 2005 e il 2009, di circa il 14,8 per cento, malgrado la diminuzione di circa il 20 per cento, nello stesso periodo, del numero dei dirigenti in media annua e, quanto ai non dirigenti, di un incremento del 4,7 per cento in media annua.

3.3. - Come già riferito nella relazione dello scorso anno, il contratto dei dirigenti è stato rinnovato dall'ISVAP fino al 31 dicembre 2007. Alla stipula del c.c.n.l. 2008-2010 per il settore assicurativo non ha ancora fatto seguito l'avvio delle trattative in ambito ISVAP.

Nel marzo 2009 è stato erogato ai dirigenti, per la prima volta, il "fondo incentivante" (circa 250.000 euro), attribuito in funzione degli obiettivi assegnati e raggiunti nel 2008.

Per il personale non dirigente sono, invece, in corso le trattative per il rinnovo del contratto di lavoro relativo al biennio 2008/2009, sulla base della nuova piattaforma normativa ed economica presentata dalle organizzazioni sindacali nel novembre 2009.

3.4. - L'alta intensità di lavoro che è implicata dalle funzioni dell'Istituto esige che la sua struttura organizzativa sia sottoposta a periodica verifica da parte dell'*Internal auditing*, onde rilevare le condizioni per articolare i servizi secondo il criterio della progressiva riduzione dei costi del personale, pur nel riconoscimento dell'alta professionalità ad esso richiesta per lo svolgimento delle menzionate funzioni.

Le stesse ragioni inducono a ritenere che l'organo di controllo interno debba avvalersi di idonei indicatori di produttività, riferiti alle diverse linee di azione nelle quali è impegnato il personale dell'Istituto. Ciò, anche per adempiere alle prescrizioni del d.leg. n. 165/2001, estese alle autorità indipendenti dal d.leg. 150/2009<sup>18</sup>, che richiedono agli organismi di controllo interno di verificare periodicamente che l'organizzazione degli uffici risponda ai principi di funzionalità, efficienza e trasparenza, nonché di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi.

3.5. - Secondo le rilevazioni dell'*Internal auditing*, sul totale delle giornate di presenza contrattuale (88.768) del personale dipendente nel 2009, le assenze sono state 7.578,3 (pari all'8,5 per cento), essenzialmente dovute a malattia o infortunio (55,2 per cento) e a cause diverse (44,5 per cento), fra le quali, in particolare, la maternità e l'assistenza agli inabili. Escluse tali ultime cause, le malattie e gli infortuni hanno determinato, nell'anno, una media di 11,5 giorni di assenza per dipendente<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 34, che ha introdotto il comma 3-bis nell'art. 5 d.leg. n. 165/2001.

<sup>19</sup> Per l'insieme del pubblico impiego, i dati disponibili, aggiornati al 2008, espongono una media annua di assenze per malattia di 10,9 giorni e di "altre assenze" (comprese delle assenze retribuite diverse dalle malattie e tutte le altre assenze non retribuite, escluse quelle dedicate alla formazione professionale) per 12,4

Sempre secondo i dati dell'*Internal auditing*, nel 2009 le ore formative sono state 7.498 (+26 per cento circa rispetto al 2008) con un numero di dipendenti coinvolti pari a 274 unità (+20 per cento circa rispetto al 2008).

---

giorni: v. Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Igor, *L'andamento delle assenze registrato nel conto annuale 2008*, Roma, dicembre 2009, 9.

#### 4. L'attività

4.1. Nella relazione per l'esercizio finanziario 2008 è stata illustrata l'attività svolta dall'ISVAP – sia sul versante regolativo, sia su quello della vigilanza – per la riduzione dei rischi derivanti, alle imprese e ai loro clienti, dalla crisi che ha investito il mercato finanziario internazionale. Si tratta di un'attività che l'Istituto ha ulteriormente incrementato nel 2009, come risulta, oltre che dalla produzione regolamentare di cui s'è detto (par. prec.), dall'intensificazione dell'attività di vigilanza nei confronti delle imprese e sul sistema dell'intermediazione assicurativa, nonché dall'accresciuto volume dell'attività sanzionatoria. Il tutto allo scopo di garantire, per un verso, la stabilità e la sana gestione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e, per altro verso, la trasparenza e la correttezza dei comportamenti tenuti dagli operatori nei confronti della clientela<sup>20</sup>.

4.2. – Sotto il *primo profilo*, l'Istituto ha proseguito il monitoraggio degli effetti della crisi finanziaria internazionale sulla stabilità delle imprese, intervenendo presso di esse, nei casi di maggiori criticità, con la richiesta sia di rafforzamenti patrimoniali, sia – in via di *moral suasion*<sup>21</sup> – di misure a tutela dei clienti che avessero sottoscritto contratti *index linked* aventi come “sottostanti” i titoli più compromessi (in particolare, quelli emessi da Lehman Brothers e da banche islandesi). L'azione dell'Istituto ha generato, da parte delle imprese, iniziative di revisione che hanno riguardato oltre 140.000 contratti, relativi a circa il 95 per cento delle polizze interessate.

Significativa, poi, l'attività di vigilanza sui prodotti assicurativi dei rami “vita” e dei rami “danni”, sia sul piano della costruzione tecnico-attuariale delle tariffe, sia in relazione ai profili di trasparenza della documentazione contrattuale e pre-

---

<sup>20</sup> Al 31 dicembre 2009, risultavano autorizzate ad esercitare l'attività assicurativa e riassicurativa in Italia 156 imprese, di cui 78 nei rami danni, 64 nei rami vita e 14 in entrambi i rami, nonché 3 rappresentanze di imprese di Stati terzi. Alla stessa data, le imprese di assicurazione con sede legale in Stati appartenenti allo Spazio economico europeo abilitate ad operare in territorio italiano erano 1.004, delle quali 82 operanti in regime di stabilimento e 922 operanti in regime di libera prestazione dei servizi.

<sup>21</sup> Mette conto segnalare, al riguardo, che il Codice delle assicurazioni, nel riconoscere all'ISVAP il ruolo di principale regolatore del mercato assicurativo, conferisce all'Istituto poteri di natura non soltanto imperativa, ma anche “di persuasione” o “di orientamento” (art. 5, commi 1-3), consentendogli di individuare una serie di *standard* comportamentali e organizzativi mediante i quali valutare – per un verso – i rischi di instabilità delle imprese e – per altro verso – la conformità di atti e documenti negoziali a parametri normativi (fissati, a seconda dei casi, dalla legge o da norme regolamentari emanate dall'ISVAP).

contrattuale<sup>22</sup>. Per i rami "vita", in particolare, le verifiche hanno riguardato le basi tecniche utilizzate per la determinazione dei premi di oltre 1.200 prodotti immessi sul mercato.

Ancora, nell'ambito delle verifiche sulle riserve tecniche di bilancio delle imprese, sia dei rami "vita" che dei rami "danni", nel corso del 2009 è stata sviluppata un'apposita ricerca (c.d. "progetto r.c. generale"), intesa ad approfondire i criteri di tariffazione e le metodologie di valutazione della "riserva sinistri" del ramo r.c. generale<sup>23</sup>. Sono state, in tal modo, acquisite specifiche evidenze statistiche – anche per le finalità della vigilanza – sul trattamento, da parte delle imprese, di categorie di rischio tra loro omogenee nell'ambito del ramo r.c. generale.

Sotto il secondo profilo, va segnalata l'attività di verifica circa l'influenza che – soprattutto a seguito del citato Regolamento ISVAP n. 28/2009 (*retro*, 1.2) – il nuovo quadro normativo e contabile ha determinato sul sistema prudenziale vigente nel settore, avendo a riferimento la stabilità delle singole compagnie e la relativa capacità di adempiere le obbligazioni assunte nei confronti degli assicurati.

Sempre con riferimento alla gestione della crisi finanziaria, mette conto segnalare il potenziamento delle forme di raccordo e coordinamento tra le autorità di vigilanza dei mercati finanziari, quale si è realizzato – con riguardo al settore assicurativo – con la presenza dell'ISVAP nel "Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria"<sup>24</sup>, operante a livello nazionale come struttura permanente per lo scambio di informazioni e valutazioni sulle crisi finanziarie, e con la partecipazione dell'Istituto alla rete internazionale dei contatti di emergenza (*crisis list*) deputata ad assicurare, al di là dei tradizionali canali di cooperazione, la tempestività e l'efficacia dello scambio di informazioni rilevanti<sup>25</sup>.

A sua volta, l'intensificazione delle misure di vigilanza a livello europeo e internazionale è all'origine di una progressiva integrazione tra le autorità nazionali preposte ai diversi settori (bancario, assicurativo, pensionistico), soprattutto con la definizione di metodologie comuni nell'analisi e nella valutazione degli andamenti e

---

<sup>22</sup> Ad eccezione, per tale ultimo aspetto, dei rami III e V sottoposti alla vigilanza della CONSOB.

<sup>23</sup> L'indagine ha riguardato quattro compagnie, selezionate in base alla rispettiva quota di mercato, ed è stata svolta sia mediante ispezioni on-site sia tramite analisi di tipo cartolare.

<sup>24</sup> Il Comitato, costituito nel marzo 2008 per favorire la gestione delle crisi che possono assumere un carattere sistemicò, è presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze ed è composto dal Direttore generale del tesoro, dal Governatore della Banca d'Italia e dai Presidenti di CONSOB e ISVAP.

<sup>25</sup> Anche per tale ragione, le giornate complessive di missione hanno registrato un sensibile incremento: 894 nel 2009, rispetto alle 499 del 2008.

dei risultati di gestione. Si tratta di un processo destinato ad incidere sensibilmente sulle funzioni dell'Istituto, sia in termini di elaborazione delle regole tecniche derivanti dagli obblighi di "disciplina uniforme" imposti dalla disciplina comunitaria e internazionale, sia per la maggiore complessità e articolazione dei criteri di valutazione della solidità economico-finanziaria delle imprese.

In particolare, nuovi assetti di vigilanza sul sistema finanziario europeo sono in corso di definizione per iniziativa della Commissione Europea, prevedendosi di affiancare alle "vigilanze nazionali" un'autorità centrale di supervisione a livello comunitario, con l'obiettivo di rafforzare l'armonizzazione delle regole e la coerenza delle pratiche di vigilanza anche tra settori contigui<sup>26</sup>.

Con specifico riferimento al settore assicurativo, poi, le regole e le pratiche di vigilanza sono destinate a rilevanti mutamenti per effetto della direttiva c.d. "Solvency II"<sup>27</sup> (la cui entrata in vigore è prevista per il gennaio 2013), che segna un cambiamento radicale nelle modalità di calcolo dei requisiti patrimoniali (maggiormente basati su tutti i rischi effettivamente assunti dall'impresa o dal gruppo nello svolgimento dell'attività) e prevede, oltre a una vigilanza più coordinata sui gruppi, il rafforzamento dei poteri dell'autorità nel cui Paese è stabilita la compagnia capogruppo. In sintesi, la direttiva definisce un nuovo regime di solvibilità che conferisce, rispetto alla disciplina vigente, maggiore enfasi alla qualità della gestione dei rischi e alla solidità dei controlli interni, per cui, da un lato, ogni impresa di assicurazione deve condurre, nell'ambito del proprio sistema di gestione dei rischi, le proprie valutazioni di solvibilità in rapporto ai limiti di tolleranza del rischio approvati dal consiglio d'amministrazione e alla propria strategia operativa; dall'altro lato, l'autorità di vigilanza è chiamata a valutare (eventualmente in coordinamento con altre autorità europee) l'adeguatezza dei modelli di controllo interno in relazione ai profili di rischio di ciascun gruppo assicurativo.

Si tratta, quindi, di una disciplina che investe non solo gli strumenti di vigilanza prudenziale da utilizzare nel nuovo contesto normativo, ma anche le attività di

---

<sup>26</sup> La nuova architettura di vigilanza, secondo il pacchetto di proposte della Commissione, sarà fondata sulla creazione di un'entità centrale per la vigilanza macroprudenziale contro il rischio sistematico (European systemic risk board-Esrb) ed una rete di supervisori finanziari (European system of financial supervisors-Esfs) per la vigilanza micropredenziale. Quest'ultima sarà formata sia dagli attuali Comitati di terzo livello (Cebs, Ceips e Cesr), che verranno trasformati in tre autorità con personalità giuridica (Eba-bancario, EIOPA-assicurativo e fondi pensione, Esma-valori mobiliari) sia dalle autorità nazionali, alle quali viene confermata la responsabilità di vigilare sulle entità stabilite in ciascun Paese.

<sup>27</sup> Direttiva 2009/138/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II), in Guce 17 dicembre 2009, n. L335.

analisi e di verifica dei modelli organizzativi interni delle imprese di assicurazione. Con "lettera al mercato", l'ISVAP ha, pertanto, richiamato l'attenzione degli operatori sulle principali novità introdotte dal nuovo regime di vigilanza e ha fornito una serie di linee-guida per l'organizzazione del modello di controllo interno di imprese e gruppi<sup>28</sup>. Inoltre, l'Istituto ha costituito al proprio interno una specifica struttura per lo svolgimento dei nuovi compiti. In questo contesto, sono in atto contatti con imprese italiane ed europee che intendono partecipare al processo di *pre-application* della direttiva, mediante l'adozione di modelli interni per valutare i requisiti di capitale in funzione dei rischi del business.

4.3. L'attività autorizzatoria ha registrato, nel corso del 2009, l'emanazione di 119 provvedimenti. Essi hanno avuto ad oggetto:

9 operazioni aventi ad oggetto l'assunzione di partecipazioni di controllo e/o rilevanti in imprese di assicurazione;

38 operazioni di assunzione da parte delle imprese di assicurazione di partecipazioni di controllo in imprese esercenti attività diversa da quella assicurativa;

21 tra autorizzazioni all'esercizio dell'attività assicurativa, estensioni, fusioni, scissioni, trasferimenti di portafoglio e trasferimenti di rami d'azienda;

51 operazioni infragruppo.

4.4. L'attività di vigilanza documentale ha riguardato 156 imprese, di cui 78 operanti nei rami "danni", 64 nei rami "vita" e 14 in entrambi i rami.

In particolare, a seguito dell'emanazione del citato Regolamento ISVAP n. 28/2009 (*retro*, 1.2), l'Autorità è stata impegnata nella verifica dell'influenza del nuovo quadro normativo e contabile sul sistema prudenziale vigente nel settore, avendo a riferimento la stabilità delle singole imprese e la loro capacità di adempiere le obbligazioni assunte nei confronti degli assicurati.

Inoltre, al fine di valutare il profilo di stabilità nel tempo del mercato assicurativo italiano, con particolare riferimento alla sostenibilità delle garanzie finanziarie prestate dalle imprese e alla dinamica della raccolta netta, anche nel 2009 l'Autorità ha svolto uno *stress test* basato su scenari di recessione economica persistente. Le risultanze hanno evidenziato che gli indici di solvibilità delle

---

<sup>28</sup> Cfr. Lettera al mercato 26 gennaio 2010, *Solvency II: il nuovo sistema di vigilanza prudenziale*.

imprese, seppur messi a dura prova, rimarrebbero comunque al di sopra dei minimi di legge, salvo che alcune di esse, in assenza di interventi sul capitale, risulterebbero incapaci di soddisfare i requisiti patrimoniali minimi richiesti.

4.5. Una componente essenziale dell'attività di vigilanza è costituita dalle ispezioni, che sono rimaste sostanzialmente stabili fra il 2008 e il 2009.

Nel corso del 2009 sono stati definiti 100 accertamenti (105 nell'esercizio precedente), che hanno riguardato 21 sedi di imprese, 14 centri di liquidazione sinistri, 64 tra intermediari ed altri operatori, 1 impresa in liquidazione coatta amministrativa<sup>29</sup>. In collaborazione con la Guardia di finanza sono stati, inoltre, eseguiti accertamenti ispettivi presso intermediari iscritti nel RUI e presso soggetti non iscritti, sospettati di esercizio abusivo dell'attività di intermediazione.

Le ispezioni presso le imprese hanno avuto ad oggetto, in 13 casi, una pluralità di aree di rischio, compreso l'assetto delle funzioni di controllo interno (*internal audit, risk management e compliance*) e, in 5 casi, anche l'attività svolta dagli organi sociali e dall'alta direzione (*governance*).

Quanto alle verifiche sul rispetto della normativa antiriciclaggio, sono proseguiti gli accertamenti anche presso la rete distributiva: delle 19 verifiche effettuate, 15 hanno riguardato altrettanti intermediari.

Gli accertamenti presso gli uffici sinistri hanno riguardato, fra l'altro, le procedure di liquidazione del ramo r.c. auto, anche secondo le disposizioni del Codice relativa al risarcimento diretto.

Infine, le ispezioni presso gli intermediari iscritti al RUI hanno riguardato, nella maggioranza dei casi, il rispetto del Regolamento ISVAP n. 5/2006 e, in particolare, le disposizioni relative all'obbligo di separazione patrimoniale delle attività d'impresa (riscossione dei premi e pagamento dei risarcimenti) dalle altre attività dell'intermediario, alle modalità d'incasso dei premi, all'informativa precontrattuale e all'adeguatezza dei contratti.

Agli accertamenti hanno fatto seguito 97 note di rilievi e 69 atti di contestazione ai sensi del Regolamento ISVAP n. 1/2006, nonché 19 segnalazioni alla Sezione consulenza legale per le valutazioni, da parte del Collegio di garanzia, di fattispecie suscettibili di dar luogo all'apertura di procedimenti disciplinari nei confronti degli

---

<sup>29</sup> Il numero complessivo degli accertamenti ispettivi non si discosta dal valore medio registrato nel quinquennio 2005-2009. Le giornate ispettive sono, tuttavia, aumentate del 9,7 per cento fra il 2008 e il 2009 (passando da 2.550 circa a poco meno di 2.800).

intermediari e 8 relative a fattispecie riconducibili a vari reati (esercizio abusivo dell'attività di intermediazione, false dichiarazioni in atto pubblico, omessa o tardiva registrazione di operazioni ai sensi della normativa antiriciclaggio).

4.6. – Strettamente collegata all'attività di vigilanza è quella di accertamento degli illeciti amministrativi a fini di irrogazione delle conseguenti sanzioni<sup>30</sup>.

Nel 2009 i provvedimenti conclusivi di procedimenti sanzionatori (c.d. ordinanze ingiuntive) sono stati oltre 5.500, con un incremento del 49,3 per cento rispetto ai provvedimenti emessi nel 2008. Di esse, poco meno del 90 per cento (circa 4.900) hanno avuto ad oggetto l'irrogazione di sanzioni; le altre hanno disposto l'archiviazione del procedimento.

Le ordinanze ingiuntive hanno interessato quasi esclusivamente imprese di assicurazione (98,8 per cento) ed hanno per lo più riguardato violazioni della normativa r.c. auto (quasi il 90 per cento), con particolare riguardo alla liquidazione dei sinistri.

L'importo delle sanzioni irrogate (ordinanze ingiuntive) è risultato, nel 2009, di 59,5 mln., con un incremento del 50 per cento rispetto al 2008 (39,6 mln.); di tale importo, oltre l'83 per cento è riferito alla materia della r.c. auto e, in particolare, alla liquidazione dei sinistri.

Tenuto conto delle sanzioni irrogate negli anni precedenti al 2009, l'importo delle sanzioni effettivamente pagate nel 2009 è pari a 54,9 mln., con un incremento del 26,1 per cento rispetto al 2008 (43,6 mln.)<sup>31</sup>.

Nei primi mesi del 2010 risultano effettuati ulteriori pagamenti relativi a ordinanze emesse nel 2009, per un importo di 3,7 mln. circa. Pertanto, l'ammontare delle ordinanze ingiuntive emesse in tale anno (mln. 59,5) risulta pagato alla predetta data per un importo totale di 55,7 mln., pari al 93,7 per cento del totale.

---

<sup>30</sup> L'art. 26 l. n. 262/2005 ha trasferito all'ISVAP le funzioni e i poteri sanzionatori in precedenza attribuiti al Ministero delle attività produttive (ora, dello sviluppo economico). Peraltra, i proventi delle sanzioni sono attribuiti, e direttamente versati, per la parte derivante da violazioni alla normativa sulla r.c. auto, al "Fondo vittime della strada" costituito presso la CONSAP, e, per il resto, all'erario.

<sup>31</sup> Nel dettaglio, l'importo delle sanzioni pagate nel 2009 è relativo a:

- pagamenti per ordinanze emesse nel 2009: mln. 52,1 (pari al 94,8 per cento del totale);
- pagamenti per ordinanze emesse nel 2008: mln. 2,7 (4,8 per cento);
- pagamenti per ordinanze emesse nel 2007: euro 195.000 circa (0,4 per cento);
- pagamenti per ordinanze emesse nel 2006: euro 898.

Il 2009 ha anche registrato un ulteriore incremento delle denunce presentate dagli utenti, relative a comportamenti di imprese, di intermediari e di periti. I reclami e le segnalazioni pervenuti all'ISVAP nel corso del 2009 sono stati 32.300 circa, dei quali 28.600 riguardanti i rami "danni" e 3.700 circa i rami "vita"<sup>32</sup>. Rispetto all'anno precedente, l'incremento è risultato – nel complesso – del 16 per cento, pur avendo raggiunto il 27 per cento nel comparto "vita", come riflesso dell'impatto che la crisi dei mercati finanziari ha determinato sui prodotti assicurativi del settore.

Peraltro, le denunce aventi ad oggetto fattispecie di rilevanza disciplinare, per le quali ricorre la competenza del Collegio di garanzia, sono passate dalle 414 del 2008 alle 268 del 2009; 255 sono stati i provvedimenti adottati dalle due Sezioni del Collegio nel corso del 2009, di cui 86 di radiazione. Il costo sostenuto dall'ISVAP per il funzionamento dei collegi è stato di euro 300.000 circa.

4.6.1. Un elemento di incertezza nell'assetto del sistema disciplinare mette conto, qui, segnalare.

Dopo il trasferimento all'ISVAP (con gli artt. 24 e 26 della l. 28 dicembre 2005, n. 262, c.d. "legge sul risparmio") dei poteri sanzionatori pecuniari in precedenza riservati al Ministero delle attività produttive<sup>33</sup>, l'art. 328, comma 4, Cod. ass. priv. ha previsto il versamento alla CONSAP s.p.a.-Gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada" degli importi delle sanzioni "inflitte in applicazione degli articoli di cui al Capo IV" dello stesso Codice.

Tale disposizione aveva lo scopo di riprodurre nel Codice gli artt. 2 e 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857 (convertito dalla l. 26 febbraio 1977, n. 39), i quali prescrivevano che le sanzioni per inosservanza delle disposizioni sul rilascio dell'attestato di rischio e la liquidazione di sinistri r.c. auto fossero devolute alla CONSAP-Gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada".

Senonché, il richiamo del Codice alle sanzioni "inflitte in applicazione degli articoli di cui al Capo IV" era manifestamente errato, atteso che le sanzioni ivi previste riguardano l'inosservanza delle disposizioni in tutt'altra materia (quella della

---

<sup>32</sup> Quanto ai rami "danni", i reclami relativi al ramo r.c. auto sono stati oltre 23.600 (+13 per cento circa rispetto al 2008) e circa 5.000 quelli riferiti agli altri rami. I reclami per la r.c. auto rappresentano circa l'83 per cento del totale dei reclami relativi ai rami "danni" e circa il 73 per cento dei reclami complessivamente pervenuti all'ISVAP nel 2009.

<sup>33</sup> Tali poteri e il relativo procedimento sono ora disciplinati dal Regolamento ISVAP 15 marzo 2006, n. 1.

“Trasparenza delle operazioni e protezione dell’assicurato”) rispetto a quella della r.c. auto, che è – appunto – riferibile alla CONSAP. Il richiamo avrebbe dovuto essere effettuato, infatti, al Capo III del Codice, che disciplina le sanzioni applicabili in materia di “Assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore e natanti”.

In tal senso, l’IsVAP avanzò al Governo una proposta di modifica del citato comma 4 dell’art. 328, da inserire in un successivo “decreto correttivo” che non ebbe, però, seguito.

Ciò nondimeno, l’Istituto ha ritenuto – sulla scorta di un’interpretazione logico-funzionale della disposizione, altrimenti irragionevole – di dover indicare, nei propri provvedimenti, la CONSAP quale destinataria dei proventi derivanti dalle sanzioni per inosservanza delle disposizioni sull’assicurazione obbligatoria r.c. auto, anziché delle sanzioni connesse alla violazione delle disposizioni richiamate nel Capo IV del Codice.

Una più precisa formulazione letterale della disposizione, nel senso che l’art. 328, comma 4, cit. richiami il Capo III, anziché il Capo IV, del Codice, appare opportuna, e su di essa si richiama, pertanto, l’attenzione del Parlamento.

4.7. Come si disse nella relazione dello scorso anno, dal 2008 è entrato a regime il Registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI)<sup>34</sup>, completato dall’elenco degli intermediari provenienti dai Paesi membri dello Spazio economico europeo, ammessi a operare nel territorio italiano.

Al 31 dicembre 2009, gli iscritti al Rui ammontavano a 245.241, cui si aggiungevano 6.964 intermediari esteri iscritti nell’elenco annesso al Rui<sup>35</sup> (al 31 dicembre 2008 risultavano rispettivamente 239.499 iscritti al Rui e 6.696 iscritti nell’elenco annesso). Nei loro confronti sono stati emanati, complessivamente, nel 2009, 43.128 provvedimenti (iscrizione, cancellazione, reiscrizione, passaggi di sezione, estensione dell’attività all’estero).

---

<sup>34</sup> Il Registro – che contiene i dati dei soggetti che svolgono l’attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa sul territorio italiano, residenti o con sede legale in Italia – si articola in cinque sezioni: agenti (sez. A), broker (sez. B), banche, intermediari finanziari, Sim e Poste italiane (sez. D), produttori diretti (sez. C), collaboratori delle prime tre categorie di soggetti (sez. E).

<sup>35</sup> ... che comprende gli intermediari assicurativi e riassicurativi con residenza o sede legale nel territorio di uno Stato membro dell’Unione, che – a norma dell’art. 116, comma 2, Cod. ass. priv. – possono esercitare l’attività in regime di stabilimento o di libera prestazione di servizi nel territorio della Repubblica, a decorrere dal trentesimo giorno successivo all’apposita comunicazione che l’IsVAP riceva dall’autorità di vigilanza dello Stato membro di origine.

Sempre nel corso del 2008 era stata avviata la gestione del Ruolo dei periti assicurativi, secondo le disposizioni contenute nel regolamento 3 gennaio 2008, n. 11. Alla data del 31 dicembre 2009, risultavano iscritti al Ruolo 6.506 soggetti, nei cui confronti sono stati emessi 638 provvedimenti (iscrizioni, cancellazioni, reiscrizioni).

L'attività di controllo sugli iscritti al Rui e sul Ruolo dei periti ha prodotto – anche sulla base di segnalazioni pervenute da cittadini e dalla Consap – 176 interventi di vigilanza e 72 atti di contestazione nei confronti di intermediari e compagnie di assicurazione, in relazione a violazioni della normativa di settore.

Il Provvedimento ISVAP 2 luglio 2009, n. 2720 (recante modifiche al Regolamento ISVAP n. 5/2006) ha, tra l'altro, semplificato le procedure istruttorie (la cui durata è stata portata da 90 a 45 giorni) per la registrazione di nuovi rapporti di collaborazione dei soggetti già iscritti nella sezione E del Rui.

4.8. Di rilievo, infine, l'attività di studio svolta dall'Istituto in ambito comunitario e nazionale (anche mediante convenzioni con enti e Università per lo svolgimento coordinato di analisi e ricerche in materia assicurativa) e una serie di attività formative e culturali che vanno dallo svolgimento di seminari per la formazione degli avvocati nelle tematiche del diritto dei mercati assicurativi e finanziari, alla divulgazione della cultura assicurativa nell'ambito di programmi OCSE per la promozione dell'educazione finanziaria.

4.9. In lieve diminuzione, nel 2009, il contenzioso nei confronti dei provvedimenti adottati dall'ISVAP.

I ricorsi incardinati davanti al giudice amministrativo sono stati 70 (a fronte dei 95 del 2008) e risultano essenzialmente concentrati sulla materia delle sanzioni e dei dinieghi di iscrizione al Rui e al Ruolo dei periti.

Alla fine del 2009, considerate anche le controversie instaurate in anni precedenti, i ricorsi accolti risultavano 15 e 31 quelli respinti; 70 i giudizi pendenti, compresi alcuni ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

4.10. - Specifiche attività sono svolte dall'ISVAP in rapporto di convenzione con il Ministero dello sviluppo economico, che finanzia la realizzazione di due progetti. Il primo ha ad oggetto il monitoraggio dell'incidentalità degli autoveicoli ad uso privato attraverso l'utilizzo di dispositivi di posizionamento e controllo della velocità

(c.d. progetto *Check box*). L'altro è il progetto "Preventivatore r.c. auto", che riguarda la realizzazione di un servizio informativo – attraverso un apposito portale informatico – per consentire al consumatore di comparare le tariffe r.c. auto applicate dalle società di assicurazione e di individuare le condizioni più idonee al proprio profilo assicurativo.

Quanto al primo, è proseguita nel 2009 la raccolta e l'analisi dei dati relativi alle percorrenze ed agli allarmi *crash* segnalati dai dispositivi installati negli autoveicoli aderenti al progetto.

Quanto al secondo, si è conclusa nel giugno 2009 la realizzazione di "TuOpreventivOre", il sistema informativo previsto dal progetto "Preventivatore r.c.auto", realizzato dall'ISVAP in collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico<sup>36</sup>. Dall'avvio del sistema sono stati rilasciati circa 160.000 preventivi, con una media di circa 18.000 preventivi mensili.

4.11. Si è già riferito di attività e iniziative assunte dall'ISVAP a fini diretti di tutela degli utenti.

Resta da segnalare che l'Istituto ha predisposto uno schema di regolamento recante la disciplina delle polizze *index linked* e che le imprese sono state variamente sollecitate ad adottare idonee iniziative, da comunicare preventivamente all'Istituto, per consentire alla clientela la più chiara e corretta rappresentazione delle proposte contrattuali.

Infine, sul piano dell'informazione al pubblico, l'ISVAP ha pubblicato sul proprio sito web l'elenco delle norme di interesse generale che le imprese con sede legale in Stati dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo, ammesse ad operare in Italia in regime di stabilimento o libera prestazione di servizi, sono tenute ad osservare per l'esercizio dell'attività sul territorio italiano.

---

<sup>36</sup> Il sistema – accessibile *on line* dal giugno 2009 sui siti internet dell'ISVAP e del Ministero dello sviluppo economico – consente al consumatore, in modo gratuito e anonimo, di comparare le tariffe r.c. auto disponibili sul mercato relativamente al proprio profilo individuale, nell'intento di incentivare le dinamiche concorrenziali e favorire la mobilità degli assicurati.