



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria
dell'ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE
ASSICURAZIONI (IVASS)
per gli esercizi 2013-2014

Relatore: cons. Natale Maria Alfonso D'Amico

Ha collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati

il dott. Giampiero Greco

Determinazione n. 19/2016



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 1° marzo 2016;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la determinazione n. 1726 in data 24 maggio 1983, con la quale sono state disciplinate le modalità di esecuzione dell'attività di controllo sull'Isvap, già previste dalla legge 12 agosto 1982, n. 576;

visto l'art. 13 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135, che ha istituito l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Ivass) ed ha previsto che detto istituto succede in tutte le funzioni all'Isvap, soppresso dalla data di entrata in vigore dello statuto del nuovo ente (1° gennaio 2013);

visti i conti consuntivi relativi agli esercizi finanziari 2013 e 2014 dell'ente suddetto nonché le annesse relazioni a firma del presidente, trasmesse alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

uditò il relatore consigliere Natale Maria Alfonso D'Amico e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, sulla base degli atti e degli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Ivass) per gli esercizi 2013 e 2014;

considerato che dall'esame della gestione e della documentazione relativa al suddetto esercizio è risultato che:

- a seguito di quanto disposto dall'art. 13 della legge n. 135 del 7 agosto del 2012 l'attività di vigilanza nel settore assicurativo, fino a quel momento svolta dall'Isvap, è stata riformata,

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

dando vita all'Ivass, Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni. Il nuovo istituto ha iniziato ad operare il 1° gennaio 2013;

- ad oggi, il complesso processo di trasformazione della Isvap nella nuova Ivass può dirsi sostanzialmente compiuto;
- nonostante operi entro vincoli finanziari stringenti dal lato delle entrate fissati nella legge istitutiva, il bilancio dell'istituto presenta una situazione di sostanziale equilibrio;
- dopo due anni di risultati negativi (2012, ultimo del regime Isvap, e 2013, primo di Ivass), nel 2014 il rendiconto finanziario si è chiuso con un avanzo di competenza pari a circa 2,5 milioni e la gestione di cassa è ritornata in attivo;
- così pure il conto economico, dopo i risultati negativi relativi al 2012 (-4,2 milioni) e al 2013 (-6,1 milioni) è ritornato positivo nel 2014 (1,4 milioni), anche giovandosi dell'aumento delle aliquote contributive imposte ai soggetti vigilati;
- di conseguenza il patrimonio netto, dopo la riduzione subita fra il 2012 (18,9 milioni) e il 2013 (12,8 milioni), è aumentato nel 2014 fino a 14,2 milioni.

Ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni del presidente – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi 2013 e 2014 – corredati delle relazioni del presidente – l'unica relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso.

ESTENSORE

Natale Maria Alfonso D'Amico

Depositata in segreteria 8 - MAR. 2016

PER COPIA CONFORME

PRESIDENTE

Enrica Laterza

IL DIRIGENTE
Dott. Roberto Zingales

Corte dei conti – Relazione Ivass esercizi 2013-2014

SOMMARIO

PREMESSA.....	7
1. Il quadro normativo di riferimento	8
1.1 Lo statuto.....	9
1.2 I regolamenti	9
2. Gli organi e la struttura.....	11
2.1 Gli organi.....	11
2.2 La struttura	12
3. Le risorse umane	15
3.1 Le spese per consulenze	17
3.2 L'internal auditing.....	17
4. L'attività istituzionale	18
4.1 L'attività di vigilanza	18
4.2 L'attività internazionale, normativa e macroprudenziale	20
4.3 L'attività statistica e di studio	21
4.4 La tutela dei consumatori	22
4.5 L'attività sanzionatoria	22
4.6 La gestione del contenzioso	23
5. La gestione economico-finanziaria.....	24
5.1 Il rendiconto finanziario.....	26
5.2 La gestione dei residui.....	29
5.3 La gestione di cassa e la situazione amministrativa	30
5.4 Il conto economico	32
5.5 Lo stato patrimoniale.....	35
Considerazioni conclusive.....	39

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Consiglio dell'Ivass	11
Tabella 2 - Spese per gli organi (ultimo triennio)	12
Tabella 3 - Composizione del personale	15
Tabella 4 - Spese per il personale (rif. tabella 7)	16
Tabella 5 - Spese per consulenze e collaborazioni (rif. tabella 7)	17
Tabella 6 - Rendiconto finanziario	26
Tabella 7 - Gestione corrente	27
Tabella 8 - Attuazione previsioni	28
Tabella 9 - Residui attivi	29
Tabella 10 - Residui passivi	29
Tabella 11 - Situazione amministrativa	30
Tabella 12 - Quota vincolata dell'avanzo di amministrazione	31
Tabella 13 - Conto economico	32
Tabella 14 - Andamento contributi di vigilanza (ultimo triennio)	33
Tabella 15 - Ammontare ed incidenza degli oneri di gestione corrente	33
Tabella 16 - Attivo dello stato patrimoniale	35
Tabella 17 - Passivo dello stato patrimoniale	37

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Organigramma Ivass	14
-------------------------------------	----

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento – ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 – sul risultato del controllo eseguito in ordine alla gestione finanziaria relativa agli anni 2013 e 2014 dell’Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Ivass), nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

La precedente relazione, riferita alla gestione finanziaria 2012 dell’Isvap, ente di origine dello stesso istituto, si trova in atti parlamentari, XVII legislatura, doc. XV, n. 232.

I. Il quadro normativo di riferimento

Al fine di assicurare la piena funzionalità dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo, anche attraverso un collegamento più stretto con la vigilanza bancaria, con decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è stata prevista l'istituzione dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Ivass), tramite la soppressione del precedente Isvap.

La volontà del legislatore di legare la vigilanza bancaria a quella assicurativa era riscontrabile già nel testo iniziale dello stesso decreto n. 95/2012, nel quale la funzione attribuita infine all'Ivass veniva assegnata direttamente alla Banca d'Italia. Tale volontà risponde alla sempre maggiore convergenza fra attività bancaria ed assicurativa, che è comune all'intero mondo delle economie sviluppate.

Il decreto ha affidato al nuovo istituto le funzioni già assegnate all'Isvap, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 576/1982 e dell'art. 5 del d.lgs. n. 209/2005, stabilendo che:

- l'istituto opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, oltre che di trasparenza e di economicità, mantenendo i contributi di vigilanza annuali, previsti dal capo II del titolo XIX del decreto legislativo n. 209/2005 (codice delle assicurazioni private);
- l'istituto ed i componenti dei suoi organi operano con piena autonomia ed indipendenza e non sono sottoposti alle direttive di altri soggetti pubblici o privati.

Il decreto ha mantenuto ferma la disciplina in materia di poteri di vigilanza regolamentare, informativa, ispettiva e sanzionatori esercitati dalla Consob sui soggetti abilitati e sulle imprese di assicurazione nonché sui prodotti di cui all'art. 1, comma 1, lettera w-bis, del decreto legislativo n. 58/1998 e relativa disciplina regolamentare di attuazione.

L'istituzione dell'Ivass rientra nell'alveo della normativa sulla revisione della spesa pubblica (c.d. *spending review*) secondo quanto espressamente indicato dalla legge istitutiva, confermando (fra l'altro) il controllo già esercitato dalla Corte dei Conti con le medesime modalità applicate nei confronti dell'Isvap (ex art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259).

La Corte, pertanto, ha provveduto con determinazione n. 14/2013 a richiedere la comunicazione di ogni atto o provvedimento che riguardi i controlli di spettanza della stessa: l'istituto ha ottemperato nelle forme e nei tempi indicati.

1.1 Lo statuto

Lo statuto dell'Ivass è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica in data 12 dicembre 2012 con entrata in vigore dal 1° gennaio 2013, rispettando le scadenze temporali prefissate.

In precedenza, lo stesso documento era stato deliberato dal direttorio della Banca d'Italia, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva.

All'art. 1 vengono esplicitati:

- i riferimenti alla stessa legge istitutiva per quel che concerne la nascita dell'istituto;
- il nesso ordinamentale fra funzioni svolte, legge nazionale e disciplina europea;
- l'autonomia e l'indipendenza dei componenti dei suoi organi rispetto a soggetti pubblici o privati;
- l'obbligo di rendere pubblica l'attività svolta, tramite relazioni trasmesse al Parlamento ed al governo entro il mese di giugno di ogni anno.

1.2 I regolamenti

L'Ivass, a completamento della fase di trasformazione, nel corso dell'anno 2013 ha emanato (e regolarmente trasmesso alla Corte, insieme ai successivi aggiornamenti) i regolamenti riguardanti:

- *organizzazione dell'istituto* (delibere del consiglio n. 46-63-68-91/2013, n. 40/2014 e n. 102/2015), analizzato nel capitolo a seguire;
- *contabilità ed amministrazione* (approvato dal consiglio il 5 giugno 2013 ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a) dello statuto e successivamente aggiornato in data 22 ottobre 2015), nel quale vengono disciplinati l'attività di bilancio, le scritture, i controlli, la gestione patrimoniale e contrattuale secondo quanto stabilito dalla normativa nazionale sulla contabilità degli enti pubblici non economici (ex d.p.r. n. 97 del 27 febbraio 2003);
- *trattamento giuridico ed economico del personale*, riportante la disciplina normativa ed economica riferita al personale dipendente ed entrato in vigore il 1°settembre 2013 (successivamente aggiornato in data 17 giugno 2015);
- *trattamento di previdenza e quiescenza del personale*, riferito sia alla previdenza obbligatoria che a quella complementare, oltre che alla disciplina del trattamento di fine rapporto;
- *assistenza del personale*, per esigenze di tipo sanitario, contro gli infortuni o per la copertura dal rischio di non autosufficienza;

- *attività di revisione interna*, recante disposizioni su finalità, caratteristiche ed esercizio dell’attività di *auditing* interna.

2. Gli organi e la struttura

La legge istitutiva dell'Ivass, allo scopo di assicurare una forma di integrazione dell'attività di vigilanza assicurativa con quella bancaria, ha conferito all'istituto una struttura di *governance* specifica, caratterizzata dalla partecipazione di figure organiche alla Banca d'Italia.

2.1 Gli organi

L'art. 2 dello statuto indica come organi dell'Ivass:

- 1) il *presidente*, indicato nella persona del direttore generale della Banca d'Italia ed avente funzioni di rappresentanza legale e di coordinamento ed iniziativa nei confronti degli altri organi;
- 2) il *direttorio integrato*, composto dal governatore della Banca d'Italia, che lo presiede, dal direttore generale della Banca d'Italia, che come appena detto è anche presidente dell'Ivass, dai tre vice direttori generali della Banca d'Italia e dai due consiglieri dell'Ivass: ha funzioni di indirizzo e direzione strategica ed ha competenza su provvedimenti di rilevanza esterna relativi alle funzioni istituzionali;
- 3) il *consiglio*, composto dal presidente e due consiglieri, competente per l'amministrazione generale e per l'esecuzione delle direttive eventualmente impartite dal direttorio integrato.

Sono di seguito riportati i riferimenti relativi a composizione, nomine, durata e compensi dei componenti il consiglio:

Tabella 1 - Consiglio dell'Ivass

Carica	Data nomina	Atto di nomina	Durata dell'incarico	Compenso annuo
Presidente	10/05/2013	d.p.r. del 10 maggio 2013 (nomina dg Banca d'Italia)	Sei anni	0
Consigliere*	24/12/2012 (insediamento 01/01/2013)	d.p.r. del 24 dicembre 2012 (nomina Consiglio Ivass)	Sei anni	240.000
Consigliere*	24/12/2012 (insediamento 01/01/2013)	d.p.r. del 24 dicembre 2012 (nomina Consiglio Ivass)	Sei anni	240.000

(*) il compenso annuo di ciascun consigliere era in precedenza fissato, fino a tutto aprile 2014, nella misura di 264.000 euro

Le spese complessive relative agli stessi organi per il triennio 2012-2014 sono rappresentate di seguito:

Tabella 2 - Spese per gli organi (ultimo triennio)

Capitoli di spesa	2012 (Isvap)	2013	2014	Variaz. % 2013-2014
Indennità di presidenza	267.520,61	0,00	0,00	
Indennità componenti consiglio*	288.750,00	528.000,00	496.000,00	-6,06%
Oneri previdenziali assistenziali per organi	51.148,24	152.037,24	139.302,19	-8,38%
Missioni e rimborsi spese	15.632,32	58.493,89	28.273,72	-51,66%
Totale spesa organi dell'istituto	623.051,17	738.531,13	663.575,91	-10,15%

(*) il compenso annuo di ciascun consigliere era in precedenza fissato, fino a tutto aprile 2014, nella misura di 264.000 euro

Tali spese sono da riferire esclusivamente ai due consiglieri, nominati con effetto dal 1° gennaio 2013: il presidente, infatti (in qualità di direttore generale della Banca d'Italia), non percepisce alcuna indennità dall'Ivass.

Si registra, pertanto, una diminuzione del 10,15 per cento del totale speso fra il 2013 ed il 2014, risultante dall'applicazione di quanto stabilito dall'art. 13 del decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014, per effetto del quale i compensi annui dei consiglieri sono stati diminuiti da 264 mila a 240 mila euro, a partire dal 1° maggio 2014.

Nonostante tale riduzione, il totale delle spese sostenute nel 2014 per gli organi dell'Ivass è superiore a quanto registrato nell'ultimo esercizio di attività dell'Isvap.

Al di fuori degli organi propri dell'istituto, è da evidenziare la figura del *segretario generale*, di derivata indicazione legislativa (ex comma 25 art. 13 del decreto legge n. 95 del 2012) e recepita allo stesso modo dallo statuto dell'Ivass (articoli 5 e 8). Il direttorio integrato ha deliberato la nomina del segretario generale il 2 gennaio 2013 (delibera n. 2/2013): la sua carica è di durata quinquennale e la sua remunerazione annua è pari a 240.000 euro.

2.2 La struttura

Con riguardo alla struttura dell'istituto, il consiglio ha approvato, in data 24 aprile 2013, il nuovo regolamento di organizzazione e un piano di riassetto, entrato in vigore il successivo 10 giugno, con l'obiettivo di specializzare maggiormente le funzioni svolte dalle unità organizzative (servizi o uffici) e nel contempo di introdurre elementi di flessibilità di funzionamento all'interno dell'assetto

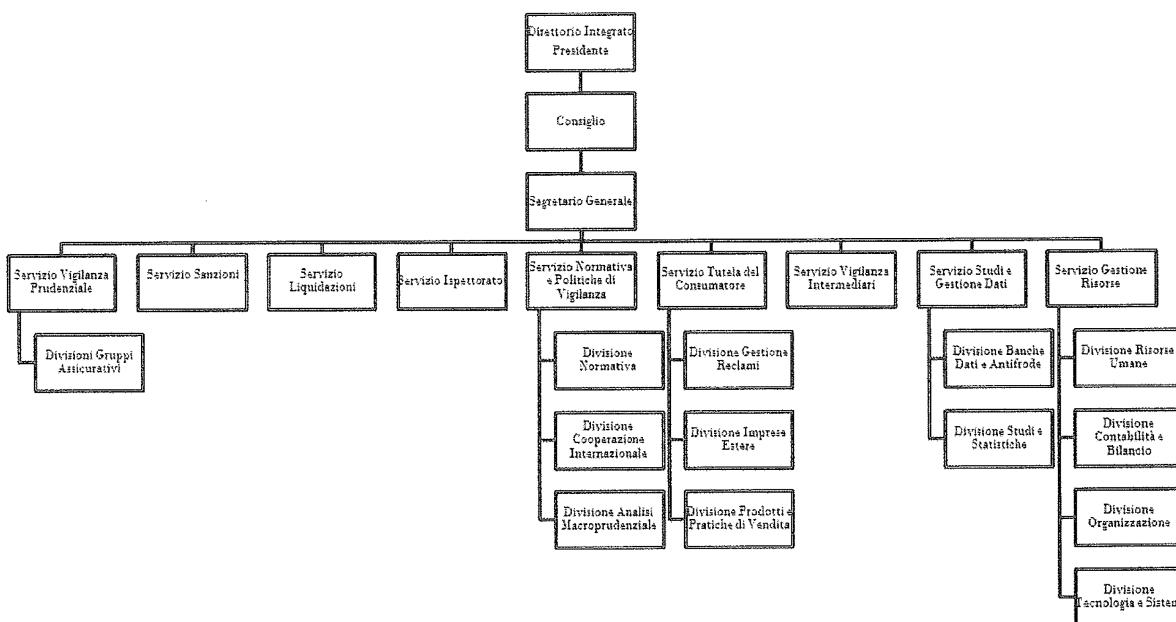
di tipo gerarchico-funzionale applicato dall'istituto. In particolare, risultano implementate le seguenti modifiche organizzative:

- creazione di un servizio ispettorato, quale strumento per le funzioni di vigilanza ispettiva;
- assegnazione della vigilanza cartolare al servizio di vigilanza prudenziale;
- ampliamento dei compiti del servizio tutela del consumatore;
- istituzione di funzioni in precedenza non svolte o svolte in modo decentrato (quali, ad esempio, le competenze in materia di normativa di vigilanza, analisi macro-prudenziale e analisi d'impatto regolamentare, attività che sono state attribuite al servizio normativa e politiche di vigilanza);
- accentramento dei compiti relativi al funzionamento dell'istituto in un unico servizio, il servizio gestione risorse, che comprende competenze sull'organizzazione generale, sulla gestione delle risorse umane, sull'amministrazione e il bilancio, nonché sull'*information technology*;
- istituzione di un servizio studi e gestione dati.

Rispetto alla precedente organizzazione ereditata dall'Isvap, la razionalizzazione ha comportato la riduzione del numero di strutture: da 14 a 12 servizi/uffici e da 18 sezioni a 16 divisioni; con delibera del consiglio n. 91 del 12 settembre 2013, sono state apportate modifiche riguardanti gli *organi di staff*, che attualmente consistono nell'ufficio di revisione interna, nell'ufficio segreteria di presidenza e del consiglio e nell'ufficio consulenza legale.

In data 9 dicembre 2014, con effetto dal 1° gennaio 2015, il consiglio dell'Ivass ha approvato una nuova versione dello stesso regolamento di organizzazione, nella quale vengono definite figure aggiuntive quali il dirigente (nominato dal consiglio) che coadiuva il segretario generale ed il vice capo del servizio, oltre che un maggiore dettaglio delle divisioni costituenti i singoli servizi; tale documento è stato aggiornato in data 25 novembre 2015 apportando modifiche marginali sempre riguardanti le divisioni dei singoli servizi; pertanto, l'organigramma dell'istituto, alla data di compilazione della presente relazione ed escludendo gli organi di staff già indicati, si presenta come riportato di seguito.

Figura 1 - Organigramma Ivass



3. Le risorse umane

La tabella che segue riepiloga la composizione del personale in servizio, di ruolo e con contratto a termine nell'ultimo triennio:

Tabella 3 - Composizione del personale

TABELLA DEL PERSONALE					
Anno	Tabella Organica	Personale in servizio al 31/12			totale
		di ruolo	contratto a termine		
Personale dirigente					
2012 (Isvap)		33	22		6 28
2013		22	22		6 28
2014		22	21		3 24
Personale non dirigente					
2012 (Isvap)		367	332		3 335
2013		333	329		3 332
2014		333	326		3 329
Totale					
2012 (Isvap)		400	354		9 363
2013		355	351		9 360
2014		355	347		6 353

Il personale in servizio al 31 dicembre 2014 risulta di 353 unità complessive, di cui 6 con contratto a tempo determinato.

Nel corso del biennio 2013-2014 hanno cessato l'attività 13 risorse (10 di ruolo e 3 a termine), nello specifico: 4 dalla carriera dirigenziale (nel 2013 il rapporto di lavoro di un dirigente a tempo determinato è stato trasformato in un contratto di consulenza, senza variazioni di scadenza e con risparmi di spesa), 4 dalla carriera direttiva, 4 dalla carriera operativa.

Sono state inoltre assunte 3 unità, riferibili al segretario generale (dirigente di Banca d'Italia assunto con contratto di durata quinquennale) e a 2 risorse della carriera operativa.

Nell'ambito dei rapporti di collaborazione con la Banca d'Italia, al fine di far fronte alla carenza di personale, l'Ivass si è avvalso sia nel 2013 che nel 2014 della possibilità di chiedere il distacco di risorse umane della banca. In particolare, alla data del 31 dicembre 2013, risultavano distaccate presso l'istituto 8 risorse (3 appartenenti alla carriera dirigenziale; 4 appartenenti alla carriera direttiva; 1 appartenente alla carriera operativa); alla data del 31 dicembre 2014 le risorse distaccate risultano 11 (5 appartenenti alla carriera dirigenziale; 5 appartenenti alla carriera direttiva; 1 risorsa appartenente alla carriera operativa).

Infine sia nel 2013, sia nel 2014 l'istituto si è avvalso di 15 unità interinali, di cui 8 per l'attività svolta dal *contact center* nell'ambito del servizio tutela del consumatore e 7 per l'attività di *data entry* del servizio vigilanza intermediari.

Il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti non è variato dal 2009, in ottemperanza all'art. 9, commi 17 e 21, della legge n. 122/2010 che ha disposto il blocco per il triennio 2010/2012 dei rinnovi contrattuali, degli scatti di anzianità e di quelli economici per tutto il personale dirigente e non; tale blocco è stato prorogato per gli anni 2013 e 2014 dal d.p.r. n. 122 del 4 settembre 2013.

Le spese per il personale nel triennio 2012-2014, risultanti dalla gestione finanziaria, hanno registrato il seguente andamento:

Tabella 4 - Spese per il personale (rif. tabella 7)

	2012 (Isvap)	2013	Var %	2014	Var %
Spese personale	38.768.356,63	38.287.791,32	-1,24%	39.035.136,92	1,95%

L'aumento che emerge nell'esercizio 2014 rispetto al 2013 (nel 2013 si era registrato un decremento dell'1,24 per cento rispetto al 2012) è ascrivibile, secondo quanto riferito dall'istituto, all'incremento di alcune voci retributive dovute alle modifiche apportate all'orario di lavoro dal 1° gennaio 2014, delle indennità ispettive (per la necessità di incrementare la supervisione *in loco*) e dell'assistenza sanitaria. Inoltre, per effetto della riorganizzazione dell'orario di lavoro, è stata prevista l'erogazione del buono pasto per una giornata aggiuntiva rispetto a quanto stabilito in precedenza.