

---

*LE SANZIONI*

---

**VI. - LE SANZIONI**

Nel 2016 si è registrato un aumento del 17,7% dei provvedimenti emessi dall'Istituto. L'incremento ha interessato sia le ordinanze di irrogazione della sanzione (16,9%) sia le archiviazioni dei procedimenti (26,6%). Si è trattato, di 2.326 provvedimenti totali (1.976 nel 2015) ripartiti tra 2.126 ordinanze di ingiunzione (1.818 nel 2015) e 200 archiviazioni (158 nel 2015).

Le sanzioni complessivamente irrogate ammontano a 14,6 milioni di euro (13,4 milioni nel 2015), con un incremento di +8,4% rispetto all'anno precedente.

Anche per quest'anno gli interventi sanzionatori hanno riguardato prevalentemente la violazione delle norme poste a presidio dei diritti degli assicurati e dei danneggiati, in larga parte relativi al mancato rispetto delle disposizioni in materia di r.c. auto, tra i quali assumono peso significativo le ordinanze notificate per violazioni afferenti la liquidazione dei sinistri. Un elemento di novità nell'ambito della protezione dell'assicurato e del rispetto delle regole di condotta è costituito dalle misure sanzionatorie che hanno colpito le imprese vita per ritardi nella liquidazione delle prestazioni richieste dai beneficiari per scadenze, riscatti e sinistri (cfr. il box in seguito).

È continuato il monitoraggio dell'Istituto, attraverso indagini ispettive, sull'adeguatezza ed efficacia dei presidi e delle procedure di controllo interno delle imprese finalizzati al contrasto del riciclaggio. Gli interventi si sono conclusi con cinque ordinanze ingiuntive recanti sanzioni complessive di 682 mila euro (nel 2015, quattro ordinanze per 249 mila euro), riferite a procedimenti avviati con atti di contestazione nel 2016 e negli anni precedenti.

**Provvedimenti ingiuntivi per la violazione delle regole di comportamento (art. 183 CAP)**

Carattere di sostanziale novità e sicura rilevanza assumono i provvedimenti ingiuntivi notificati a diverse imprese nel 2016 per la violazione delle regole di comportamento dettate dall'art. 183, comma 1, lett. a) del CAP in materia di tardiva liquidazione delle prestazioni vita rispetto al termine di 30 giorni fissato dalle condizioni di contratto. I ritardi sono determinati da lentezze e disguidi operativi delle compagnie – ma a volte da vere e proprie disfunzioni dell'organizzazione aziendale – nell'apertura e gestione del processo liquidativo, anche dovuti alla non immediata presa in carico della richiesta di prestazione da parte della rete agenziale.

Nel biennio 2015-2016 per tale fattispecie sono stati aperti complessivamente 450 procedimenti sanzionatori su 27 imprese (il 72% dei procedimenti ha riguardato due sole compagnie appartenenti allo stesso gruppo). Ad alcune imprese sono state contestate plurime e reiterate violazioni dell'art. 183 nell'ambito della speciale procedura dettata dall'art. 327 (c.d. illecito seriale) e con applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva ivi prevista.

Una parte di tali procedimenti si è chiusa nel 2016: sono stati emessi nell'anno 31 provvedimenti ingiuntivi (alcuni relativi a più procedimenti in via cumulativa) con i quali sono state irrogate sanzioni per 512 mila euro a 17 imprese.

Si tratta di un aspetto della gestione assicurativa che riguarda lo specifico profilo della tutela dei diritti dell'assicurato nella fase dell'esecuzione del contratto e che si inserisce nell'ambito dei più generali doveri comportamentali (diligenza, correttezza e trasparenza) che l'art. 183 del CAP impone alle imprese. Le

---

*LE SANZIONI*

---

regole di condotta non sono soltanto finalizzate a realizzare gli interessi privatistici della singola controparte del rapporto assicurativo sul piano civilistico, per i quali sarebbero sufficienti le clausole generali stabilite dal codice civile agli artt. 1176 (diligenza) e 1175/1375 (correttezza e buona fede) e il pagamento degli interessi legali per il ritardo. Tali regole sono anche portatrici di standard comportamentali miranti a soddisfare generali obiettivi di tutela e protezione degli utenti assicurativi e di corretto funzionamento e sviluppo del mercato nel quale operano le imprese.

Così delineati i canoni comportamentali e la peculiare natura funzionale assegnata alle clausole stesse, si spiega come il loro rispetto sia stato assoggettato dal legislatore alla specifica vigilanza dell'**IVASS** (art. 3 del CAP) e come la loro violazione sia suscettibile di sanzione pecuniaria, attesa la natura cogente delle prescrizioni dell'art. 183 – autonomamente perseguibili – e il vulnus arrecato al contraente assicurato dal mancato rispetto da parte della compagnia delle clausole contrattuali che essa stessa si è data e sulla quale l'interessato ha fatto affidamento con la sottoscrizione della polizza. Non rileva in proposito che per la liquidazione tardiva di prestazioni vita manchino disposizioni regolamentari *ad hoc*, posto che queste nulla potrebbero aggiungere rispetto a quanto già l'impresa con propria autonoma valutazione ha deciso di prevedere quale termine congruo entro il quale effettuare la liquidazione della prestazione assicurativa, autovincolandosi al suo rispetto secondo i principi civilistici di diligenza e correttezza nell'esecuzione del contratto trasferiti con valenza pubblicistica nell'art. 183 del CAP. Anzi, proprio il riferimento all'art. 3 del Codice, rubricato alle finalità della vigilanza – nel testo novellato dal decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 74, di recepimento della Direttiva *Solvency II* – pone in evidenza il valore assoluto che il legislatore comunitario e nazionale ha riconosciuto all'adeguata protezione degli assicurati e degli aventi diritto alle prestazioni assicurative, elevandola a obiettivo primario della vigilanza e subordinando a questo il principio della sana e prudente gestione aziendale e la stabilità del sistema e dei mercati.

Si è affermato, dunque, con i provvedimenti sanzionatori in commento l'importante principio che la mancata osservanza da parte dell'impresa degli obblighi da essa stessa assunti con il contratto, laddove questi siano di chiara e immediata identificazione, costituiscono di per sé violazione diretta delle regole di comportamento dettate dall'art. 183 del Codice.

Nella valutazione effettuata dall'Istituto in sede di emanazione dei provvedimenti sanzionatori si è infine tenuto conto che i casi considerati riguardano polizze vita, dunque coperture assicurative connotate da un particolare interesse pubblico e da una specifica esigenza di maggior tutela dell'utenza, attesi i fini previdenziali e di risparmio assolti da questi contratti.

*LE SANZIONI***1. - LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE****1.1. - Ordinanze emesse**

Nel 2016 si rileva un sensibile aumento del numero e dell'ammontare delle sanzioni irrogate, nonché dei provvedimenti di archiviazione del procedimento.

**Tavola VI.1**

Ordinanze emesse (milioni di euro e valori percentuali)									
	2016			2015			Variazione		
	N.	% sul totale	Importo	N.	% sul totale	Importo	N.	%	Importo
Ordinanze di ingiunzione	2.126	91,4	14,6	1.818	92,0	13,5	308	16,9	1,1 8,4
Provvedimenti di archiviazione	200	8,6		158	8,0		42	26,6	
<b>Totali ordinanze</b>	<b>2.326</b>	<b>100,0</b>	<b>14,6</b>	<b>1.976</b>	<b>100,0</b>	<b>13,5</b>	<b>350</b>	<b>17,7</b>	<b>1,1 8,4</b>

**Tavola VI.2**

Ordinanze di ingiunzione del 2016 per destinatari (importi in milioni di euro)		
	Imprese	Intermediari
Numero Ordinanze	1.800	326
%	84,7	15,3
Importo Ordinanze	10,2	4,4
%	69,6	30,4
		100,0

I provvedimenti sanzionatori hanno interessato 78 imprese e 320 intermediari.

**Tavola VI.3**

	Ricorsi avverso ordinanze di ingiunzione e confronto (unità)	
	2016	2015
Ordinanze di ingiunzione emesse	2.126	1.818
Ricorsi al TAR o ricorso straordinario al Capo dello Stato	13	26 *
% sul totale ordinanze di ingiunzione	0,6	1,4 *

\* I dati, differenti da quelli dello scorso anno (25), tengono conto degli ulteriori ricorsi pervenuti dopo la pubblicazione della Relazione 2015.

I ricorsi, dimezzati rispetto allo scorso anno, sono riferibili in prevalenza a intermediari di assicurazione (0,4%). Le restanti impugnazioni (0,2%) riguardano ricorsi in materia di liquidazione sinistri presentati da imprese.

*Le sanzioni amministrative pecuniarie***1.2. - Tipologie di violazioni riscontrate**

Sono in aumento le ordinanze ingiuntive emesse per illeciti nel comparto r.c. auto nel cui ambito assumono una incidenza rilevante le violazioni relative alla liquidazione dei sinistri (tavola VI.4).

Tavola VI.4

Violazione delle disposizioni in materia di r.c. auto										
(milioni di euro e valori percentuali)										
	2016				2015				Variazione	
	N.	% totale	Importo	% totale	N.	Importo	N.	%	Importo	%
Ordinanze di ingiunzione	1.680	79,0	7,9	54,4	1.459	7,2	221	15,1	0,7	9,9

Tavola VI.5

Violazione delle norme sui tempi di liquidazione dei sinistri										
Ordinanze di Ingiunzione	Numero				Importo				di cui con procedura di risarcimento diretto	
	N.	% r.c. auto	% Totale	Mil. euro	% r.c. auto	% Totale	Importo	% Totale importi		
2016	1.263	75,2	59,4	6,0	75,9	41,3	594	47,0	2,1	35,0
2015	1.085			5,5			428	39,4	1,6	28,7

Nel 2016 i provvedimenti ingiuntivi concernenti la liquidazione dei sinistri r.c. auto si riferiscono a 44 imprese ed evidenziano un incremento delle sanzioni per numero e importo.

Tavola VI.6

Altre violazioni in materia di r.c. auto							
(milioni di euro)							
2016				2015			
Attestati di rischio	Banca Dati	Altri illeciti r.c. auto	totale	Totale		Totale	
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
112	0,4	67	0,5	238	1,0	417	1,9
						374	1,7

Tavola VI.7

Violazione delle disposizioni di natura diversa									
(milioni di euro e valori percentuali)									
2016				2015				Variazioni	
N.	% sul totale mercato	Importo	% sul totale mercato	N.	Importo	N.	%	Importo	%
Ordinanze di ingiunzione	446	21,0	6,6	359	6,2	87	24,2	0,4	6,6

*LE SANZIONI*

Le ordinanze di ingiunzione emesse per illeciti diversi dalla r.c. auto si riferiscono a violazioni degli obblighi di comunicazione all'Istituto a fini di vigilanza, di norme in materia di gestione dell'attività di impresa (ambito nel quale sono comprese anche le irregolarità sanzionate per inadeguatezza e carenze rilevate nei presidi e nelle procedure dedicate al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), di violazioni concernenti l'attività di intermediazione, nonché in materia di liquidazione di prestazioni vita.

L'area dell'intermediazione ha fatto registrare larga parte dei provvedimenti sanzionatori riferiti alla materia non auto (73,1% per numero e 66,6% per importo). Nei confronti di agenti, broker e loro collaboratori, infatti, sono state irrogate sanzioni per 4,4 milioni di euro (326 ordinanze), in lieve diminuzione rispetto al 2015, anno nel quale le sanzioni si erano attestate su 5 milioni di euro per 305 provvedimenti. Tali sanzioni riguardano in assoluta prevalenza la violazione delle norme in materia di separazione patrimoniale e quelle relative alle regole di comportamento (mancata comunicazione e registrazione dei titoli incassati): nel complesso si tratta di 264 ordinanze ingiuntive per 3,8 milioni di euro che, rispetto al complesso dei provvedimenti ingiuntivi notificati agli **intermediari** hanno un'incidenza per numero dell'81% e per importo dell'86,4%.

### 1.3. - Le sanzioni pagate

Gli importi delle sanzioni pagate nell'anno si riferiscono a ordinanze di ingiunzione emesse dall'Istituto nei quattro anni precedenti. Si tratta, in alcuni casi, di pagamenti per maggiorazione dell'importo della sanzione in quanto effettuati oltre il termine di 30 giorni o relativi a ordinanze per le quali è stato consentito il frazionamento mensile, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 26 della l. n. 689/1981.

Tavola VI.8

Sanzioni pagate nel 2016					
(migliaia di euro e valori percentuali)					
	2016	2015	Variazione 2016/2015		
Importo pagato	10.650,50	9.148,80	16,4%		
Per anno di emissione delle ordinanze di ingiunzione					
	2016	2015	2014	2013	2012
Importo pagato	9.931,10	612,20	22,00	3,10	82,10
Totale					
Importo pagato	9.931,10	612,20	22,00	3,10	82,10
10.650,50					
Per soggetto beneficiario della sanzione					
Consap – FGVS (Violazione normativa r.c. auto)		ERARIO (Violazioni di diversa natura)		Totale	
Importo pagato	% sul totale	Importo pagato	% sul totale	Totale	
8.239,50	77,4	2.411,00	22,6	10.650,50	

*Le sanzioni disciplinari***2. - LE SANZIONI DISCIPLINARI****2.1. - Istruttoria dei procedimenti disciplinari e attività del Collegio di garanzia**

Il Collegio di garanzia sui procedimenti disciplinari sugli intermediari assicurativi, diviso in due Sezioni e coadiuvato dalla Segreteria presso il Servizio Vigilanza Intermediari, valuta le risultanze istruttorie, esamina le memorie difensive degli interessati, dispone l'audizione e delibera la proposta ai competenti organi dell'[IVASS](#) per l'adozione di sanzioni disciplinari o l'archiviazione del procedimento.

Nel 2016 sono stati avviati 250 nuovi procedimenti disciplinari. A conclusione dei procedimenti, anche avviati l'anno precedente, e sulla base delle delibere delle Sezioni del Collegio – che hanno tenuto 54 adunanze – l'Istituto ha adottato 200 provvedimenti disciplinari (258 nel 2015, con una riduzione del 22%).

**Tavola VI.9****Esito dei procedimenti - per tipo di provvedimento e per sezione di appartenenza degli intermediari destinatari (anno 2016)**

(unità e valori percentuali)

Esito	Sez. A	Sez. B	Sez. E	Totale	Incidenza % 2016	Incidenza % 2015
Archiviazione	9	7	10	26	13,0	12,4
Richiamo	15	6	10	31	15,5	19,4
Censura	14	14	33	61	30,5	39,1
Radiazione	29	18	35	82	41,0	29,1
<b>Totale</b>	<b>67</b>	<b>45</b>	<b>88</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nel raffronto con il 2015, si ha un forte aumento nell'incidenza dei casi di radiazione a fronte di un minore peso dei provvedimenti di censura e dei richiami e di una sostanziale stabilità delle archiviazioni.

Radiazioni e censure rappresentano il 71,5% dei provvedimenti disciplinari adottati, contro il 68,2% nel 2015.

**2.2. - Tipologie di violazioni sanzionate**

Le principali condotte che hanno dato luogo a provvedimenti di radiazione sono:

- la mancata rimessa alle imprese o agli intermediari di riferimento di somme riscosse a titolo di premi, accompagnata sovente anche dalle omesse registrazioni degli incassi;
- la violazione degli obblighi di separatezza patrimoniale derivante dalla mancata costituzione o da una non corretta gestione del conto corrente separato;

*LE SANZIONI*

- la falsificazione di documentazione contrattuale;
- la contraffazione della firma dei contraenti;
- la comunicazione ai contraenti di circostanze non rispondenti al vero o il rilascio di false attestazioni in sede di offerta contrattuale.

I provvedimenti di censura sono stati irrogati a seguito delle seguenti principali violazioni:

- mancato rispetto delle regole di trasparenza, diligenza, correttezza e professionalità nei confronti degli assicurati;
- accettazione di contante in violazione della normativa sui mezzi di pagamento ammissibili, in particolare nel ramo vita;
- mancato rispetto delle disposizioni in materia di adeguatezza dei contratti offerti e degli obblighi di informativa precontrattuale.

In alcuni casi, in linea con l'orientamento consolidato del Collegio di garanzia e in applicazione dell'art. 62, comma 3 del Regolamento ISVAP n. 5/2006, è stata irrogata la sanzione immediatamente inferiore a quella edittale, tenuto conto di circostanze soggettive e oggettive quali la modesta entità, per numero o importo, delle violazioni accertate, o dei comportamenti di ravvedimento operoso dell'[intermediario](#), volti a porre rimedio alle irregolarità.

Nelle decisioni del Collegio ha trovato conferma l'orientamento di avviare procedimenti ed eventualmente adottare provvedimenti disciplinari nei confronti di [intermediari](#) non più iscritti al RUI al momento della segnalazione dell'illecito all'[IVASS](#) (perché già cancellati su richiesta o già colpiti da precedenti provvedimenti di radiazione) ma iscritti al momento della violazione.

**PAGINA BIANCA**

*LA CONSULENZA LEGALE***VII. - LA CONSULENZA LEGALE****1. - L'ATTIVITÀ DI CONSULENZA**

Nel 2016 l'attività consultiva dell'Ufficio ha avuto rispetto all'anno precedente un rilevante incremento (+ 37%, rispetto al 2015). I 289 pareri resi hanno fornito agli Organi di Vertice e ai Servizi dell'Istituto assistenza e supporto sotto il profilo giuridico nello svolgimento delle attività istituzionali di rispettiva competenza a tutela della necessaria coerenza delle singole scelte operative con il quadro giuridico di riferimento.

La tabella VII.1 fornisce alcune informazioni di dettaglio circa le funzioni istituzionali e aziendali cui i pareri sono stati resi e l'incidenza percentuale sul totale.

**Tavola VII.1**

Materie oggetto degli atti di consulenza (anno 2016)		
	Numero	% sul totale
Vigilanza sulle imprese	31	10,7
Vigilanza sugli intermediari	59	20,5
Tutela del consumatore	53	18,6
Amministrazione interna	45	15,7
Sanzioni	19	5,6
Liquidazioni	15	5,5
Altre materie	67	23,4
<b>Totale</b>	<b>289</b>	<b>100,0</b>

*Il contenzioso***2. - IL CONTENZIOSO**

Come previsto dalle previsioni statutarie, la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'Istituto sono state curate a mezzo dei propri avvocati costituiti in ruolo separato e iscritti nell'elenco speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici presso l'Ordine degli Avvocati di Roma.

Nel 2016 sono stati trattati 63 nuovi affari contenziosi, inclusi i ricorsi straordinari al Capo dello Stato e i contenziosi in appello.

**Tavola VII.2**

Affari contenziosi incardinati nel 2016 - suddivisione dei ricorsi per materia	
	(unità)
Provvedimenti di vigilanza	8
Sanzioni amministrative pecuniarie	21
Sanzioni disciplinari	13
Accesso agli atti	1
Personale	1
Liquidazioni	5
Altro	14
<b>Totali</b>	<b>63</b>

**Tavola VII.3**

Ricorsi avverso sanzioni amministrative pecuniarie per destinatario (anno 2016)	
	(unità)
Sanzioni irrogate a imprese	14
Sanzioni irrogate a intermediari	7
<b>Totali</b>	<b>21</b>

Alcune significative pronunzie tra quelle rese nel 2016 nelle materie oggetto di attività istituzionale hanno confermato orientamenti precedenti di particolare interesse o delineato indirizzi o principi di nuovo rilievo.

---

*LA CONSULENZA LEGALE*

---

**2.1. - Individuazione del momento dell'accertamento delle violazioni**

In due decisioni del 2016<sup>99</sup> il TAR Lazio ha ribadito, a conferma di un costante orientamento<sup>100</sup>, che la nozione legale di accertamento dell'infrazione, da cui far decorrere il termine per la notifica della contestazione, non coincide né con la data di consumazione della violazione, né con la mera percezione del fatto, ma con il compimento – da parte degli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa inflitta nel caso concreto – di tutte le indagini che siano ritenute necessarie ad acquisire la piena conoscenza del fatto medesimo. Solo una volta acquisite tutte le informazioni e ottenuti i necessari chiarimenti può ritenersi che l'Istituto sia in grado di avere cognizione dell'infrazione e, su tale base, procedere alla contestazione degli addebiti.

Ne consegue che per l'apprezzamento dell'infrazione e la legittima adozione di un atto di contestazione degli addebiti, non può ritenersi sufficiente il compimento degli accertamenti ispettivi da parte dell'Istituto e la rilevazione di fatti nella loro materialità. In esito a tali attività può emergere solo la percezione della sussistenza di profili di illecito, la cui conferma, tuttavia, deve avvenire sulla base di un confronto in contraddittorio con le parti interessate per confermare o delineare più compiutamente i profili di criticità in ipotesi sanzionabili, da porre a base della contestazione degli addebiti.

Tale fase di acquisizione di ulteriori atti e informazioni – successiva allo svolgimento degli accertamenti ispettivi e in contraddittorio con le parti interessate – è imprescindibile alla luce dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, della difesa e di leale collaborazione tra le parti. Essa consente di evitare – nel quadro complesso degli accertamenti e delle valutazioni proprie delle procedure sanzionatorie di competenza delle Autorità indipendenti utili alla riconducibilità dei fatti al paradigma normativo sanzionatorio di riferimento – l'inutile apertura di procedimenti sanzionatori per fattispecie la cui illecità potrebbe essere esclusa alla luce dei chiarimenti e informazioni forniti dagli interessati.

**2.2. - Patrimonio separato degli intermediari assicurativi**

In materia di *intermediari* le decisioni del 2016<sup>101</sup> hanno ribadito che ai sensi degli artt. 117 CAP e 54 del Regolamento ISVAP n. 5/2006 i premi assicurativi riscossi presso la clientela costituiscono patrimonio separato a destinazione vincolata a riserva del pagamento delle prestazioni assicurative agli aventi diritto.

Il versamento dei premi medesimi su un conto diverso da quello obbligatoriamente dedicato all'esercizio dell'*attività assicurativa* è in contrasto con il regime della separazione patrimoniale. Non possono altresì avere rilevanza, in sede disciplinare<sup>102</sup>, le vicende riguardanti

<sup>99</sup> TAR Lazio, Sez. II, 8 agosto 2016, nn. 9232/2016 e 9233/2016.

<sup>100</sup> *Ex multis*, limitando la citazione alle pronunce specificamente relative a sanzioni ISVAP/IVASS: TAR Lazio, Sez. II, n. 2544/2014; TAR Lazio, sez. II ter, n. 1633 del 2014; TAR LAZIO, sez. I, n. 6463/2012; TAR Lazio, Sez. I, 21 giugno 2010, n. 19659; TAR Lazio, Sez. I, 19 aprile 2007, n. 3474; TAR Lazio, Sez. I, 15 novembre 2006, n. 12427.

<sup>101</sup> D.P.R. 9 settembre 2016 (Consiglio di Stato, parere decisorio di ricorso straordinario al Capo dello Stato n. 1511/2016 28 giugno 2016) e TAR Lazio, Sez. II, 8 agosto 2016 n. 9228.

<sup>102</sup> TAR Lazio, Sezione II-ter, n. 6452/2016 e n. 7219/2016 dell'1 e 21 giugno 2016.

*Il contenzioso*

il rapporto agenziale o l'atto di transazione eventualmente intervenuto fra **intermediario** e compagnia per definire reciprocamente le partite di dare/avere, atteso che, in tal modo, la cura degli interessi generali, a garanzia della quale sono poste le norme pubblistiche di settore, sarebbe sottomessa alla volontà delle parti private.

**2.3. - Autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello sanzionatorio**

È altresì confermata in giurisprudenza<sup>103</sup> l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello sanzionatorio pecuniario. Essa deriva dai differenti presupposti e finalità sottesi ai due generi di responsabilità e dalla diversità di ambiti in cui operano i distinti organi preposti alla verifica delle condotte trasgressive con differenze strutturali che possono sortire legittimamente autonome valutazioni ed esiti non perfettamente coincidenti. In altri termini, tra i due generi di procedimenti non ricorre né logicamente né normativamente, alcuna relazione di pregiudizialità, obbedendo gli stessi a regole, forme e principi del tutto peculiari.

Il procedimento disciplinare, secondo la giurisprudenza<sup>104</sup>, è autonomo anche rispetto all'archiviazione del procedimento penale avviato nei confronti dell'**intermediario** perché gli elementi acquisiti in sede di indagini preliminari non erano idonei a sostenere l'accusa in giudizio sotto il profilo soggettivo. Rimane dunque inconfigurabile l'illegittimità automatica della sanzione disciplinare per effetto dell'archiviazione.

Nessuna pregiudizialità che imponga la sospensione del procedimento disciplinare a carico dell'**intermediario**, infine, è dato rinvenire<sup>105</sup> con la causa promossa innanzi al giudice civile in ordine al recesso per giusta causa dell'impresa dal rapporto d'agenzia, attese le differenze soggettive e oggettive delle valutazioni in considerazione nelle due sedi.

**2.4. - Rinnovo dell'incarico del commissario liquidatore: affidamento del privato.  
Rilievo del conflitto di interessi**

La disciplina dell'art. 246 del CAP stabilisce che la nomina del commissario liquidatore abbia durata triennale e assegna all'Istituto le valutazioni riguardo al rinnovo, non risultando desumibile alcun elemento che possa giustificare la durata indeterminata dell'incarico commissoriale, la quale non è configurabile neanche nell'ambito della disciplina generale della liquidazione e del fallimento delle società in cui vale, anzi, l'opposto principio del termine di durata della gestione, per meglio corrispondere all'esigenza di esaurire la attività commissariale-liquidatoria in tempi certi. Al riguardo appare ragionevole il riferimento fatto dalle Linee guida pubblicate sul sito web dell'**IVASS** – quale criterio di rotazione e ricambio dell'incarico di commissario – al superamento del limite dei 75 anni di età, allorquando la chiusura della procedura non appaia imminente<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Ancora TAR Lazio, Sez. II, 8 agosto 2016 n. 9228.

<sup>104</sup> D.P.R. 3 maggio 2016 (Consiglio di Stato, parere decisorio di ricorso straordinario al Capo dello Stato n. 218/2016).

<sup>105</sup> D.P.R. 9 settembre 2016 (Consiglio di Stato, parere decisorio di ricorso straordinario al Capo dello Stato n. 1592/2016).

<sup>106</sup> TAR Lazio, Sez. III Ter, 9 Maggio 2016, n. 5432.

---

*LA CONSULENZA LEGALE*

---

Rimane peraltro fermo, in materia, il consolidato principio secondo cui in capo alle Autorità di Vigilanza sussiste un'ampia discrezionalità nell'apprezzamento dei presupposti legittimanti l'adozione dei loro provvedimenti con la conseguenza che lo scrutinio giudiziale non può estendersi alle valutazioni di merito compiute in ordine a tali presupposti, salvi i casi di manifesta erroneità o irragionevolezza, non essendo consentito lo sconfinamento del sindacato giurisdizionale in sostanziale sostituzione del giudice all'Amministrazione rispetto a valutazioni non manifestamente erronee né irrazionali<sup>107</sup>.

In caso di nomina di nuovo Commissario, la rilevata esistenza di conflitto di interessi va valutata esclusivamente con riferimento ai rapporti tra il nuovo Commissario e i soci e gli ex esponenti della società in liquidazione, oppure tra il suo patrimonio e quello della liquidazione: occorre infatti la sussistenza di una contestualità tra l'incarico e la situazione potenzialmente causa di conflitto di interessi, non assumendo rilevanza a tal fine, invece, le vicende conflittuali riferite a rapporti professionali pregressi tra il Commissario uscente e quello da ultimo nominato.

### 3. - LA FORMAZIONE

È stato organizzato un ciclo di seminari per approfondire i seguenti aspetti d'interesse istituzionale: a) Diritto di accesso e vigilanza nel settore assicurativo; b) La nuova disciplina della distribuzione; c) Il futuro della distribuzione assicurativa; d) Il **gruppo assicurativo** dopo *Solvency II*.

Sono state erogate circa 400 ore/uomo di formazione, valida per la maturazione dei crediti obbligatori per gli avvocati, a un costo contenuto. Gli atti dei Seminari sono stati pubblicati nel Quaderno IVASS n. 8.

---

<sup>107</sup> Sul profilo della discrezionalità viene confermato l'orientamento di Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 novembre 2010, n. 8016 e di TAR Lazio, Sez. III, 10 luglio 2014, n. 7398.

**PAGINA BIANCA**

---

## L'ORGANIZZAZIONE

---

### VIII. - L'ORGANIZZAZIONE

Da quando il legislatore nel 2012 ha ridisegnato il contesto di riferimento dell'Istituto con l'obiettivo di assicurare la piena integrazione dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo anche attraverso un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria, molto è stato fatto per adeguare la macchina organizzativa alle buone prassi che caratterizzano una moderna authority, anche adottando procedure e modelli in uso presso la Banca d'Italia.

In tale ottica, l'**IVASS** ha operato per essere un'istituzione moderna, competente e professionale, con una organizzazione efficiente e una buona reputazione, ponendosi quale obiettivo di rilevanza strategica l'ammodernamento dell'organizzazione, l'avanzamento della digitalizzazione e la razionalizzazione dei processi di lavoro.

Nel 2016 le principali linee d'azione hanno riguardato la strutturazione del processo di pianificazione strategica e del ciclo della performance, la mappatura dei processi interni, la riforma delle carriere e la riconversione dell'infrastruttura informatica.

#### 1. - EVOLUZIONE ORGANIZZATIVA E INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO

##### 1.1. - Pianificazione strategica e ciclo delle performance

Nel 2015 è stato introdotto il sistema di pianificazione strategica ed è stato approvato il primo piano triennale d'Istituto (2015-2017), dopo un articolato percorso che ha visto l'individuazione della missione istituzionale, la definizione di obiettivi strategici, la declinazione in sub-obiettivi assegnati alle Strutture interne e la formulazione di piani d'azione volti a tradurre in pratica gli obiettivi strategici.

Nel settembre 2016 è stato effettuato il primo monitoraggio sullo stato di attuazione del piano triennale per verificare, relativamente a ciascun piano di azione, le attività poste in essere al 30 giugno 2016 e il rispetto delle scadenze inizialmente stabilite. Nel complesso, non si segnalano problemi sul conseguimento degli obiettivi. Gli interventi sono stati posti in essere nei tempi programmati e nel rispetto dei parametri previsti.

In coerenza con il processo di pianificazione è stato contestualmente ridisegnato il sistema di valutazione della dirigenza, per stabilire un collegamento diretto tra obiettivi strategici e prestazioni manageriali e garantire un moderno sistema di incentivazione del merito e dei risultati. Nel gennaio 2016 è stato dato avvio al primo ciclo di analisi delle *performance* con l'assegnazione degli obiettivi individuali al *management* da parte degli Organi di Vertice e la valutazione in base ai risultati raggiunti e alle capacità manageriali esercitate.

##### 1.2. - Interventi sulla Struttura organizzativa

Il processo di razionalizzazione organizzativa, avviato con l'istituzione dell'**IVASS** nel 2012 sta proseguendo; nel dicembre 2016 sono state deliberate diverse modifiche al Regolamento di organizzazione, recepite il 19 gennaio 2017.

---

*Evoluzione organizzativa e interventi di efficientamento*

---

Gli interventi mirano a rinnovare la macchina organizzativa per assicurare una migliore simmetria tra disegno strutturale e attività da svolgere in concreto, a recepire importanti cambiamenti del contesto di riferimento e garantire le *best practice* in materia di vigilanza mantenendo l'efficienza dell'architettura.

Le modifiche strutturali di maggior rilievo hanno interessato i Servizi Vigilanza prudenziale e Vigilanza intermediari, con l'obiettivo di irrobustire l'azione di controllo dell'Istituto.

Nel Servizio Vigilanza prudenziale è stata costituita la Divisione Analisi Rischi, chiamata a fornire supporto tecnico alle Divisioni Gruppi assicurativi in materia di quantificazione dei rischi, di valutazione della posizione patrimoniale delle compagnie e dei relativi sistemi di governo dei rischi nonché a garantire omogeneità nelle procedure di analisi finanziaria e dei criteri di valutazione dei rischi.

Nel Servizio Vigilanza intermediari sono state costituite due distinte unità, denominate Divisione Vigilanza intermediari e Divisione Gestione RUI (quest'ultima frutto dell'accorpamento dei Settori Gestione RUI1 e Gestione RUI2) per incrementare l'efficacia dell'attività di controllo sugli intermediari assicurativi e riassicurativi e dei loro collaboratori.

### 1.3. - Dematerializzazione documentale e razionalizzazione dei processi di lavoro

Il 2016 ha rappresentato il primo anno completo di esercizio del sistema di gestione documentale digitale (CAD) acquisito in riuso amministrativo gratuito dalla Banca d'Italia nel 2015.

La procedura è stata adeguata ai processi di lavoro dell'Istituto, con una efficace integrazione con altri applicativi, in particolare quello per la gestione dei reclami che da solo tratta il 50% della documentazione in arrivo e in partenza.

Rilevanti investimenti progettuali e realizzativi hanno consentito un deciso passo in avanti nella direzione della dematerializzazione, con la digitalizzazione dei moduli di richiesta di operazioni di registrazione al RUI. Da tale progetto ci si attende una consistente riduzione della residua documentazione analogica gestita (circa il 25% del totale).

*A fine 2016 i 138.292 documenti protocollati in entrata sono nativi digitali per il 56,2%. I documenti in uscita sono nativi digitali per il 99,8%. Nel 2016 oltre il 60% dei documenti in uscita è stato inviato tramite Posta Elettronica Certificata (PEC).*

### 1.4. - Le politiche di razionalizzazione della spesa

In continuità con le politiche di contenimento della spesa già adottate da IVASS nei precedenti esercizi, nel 2016 sono stati attuati interventi per una maggiore efficienza in materia di utenze e spese postali, spese per la selezione del personale, spese per organizzazione e partecipazione a convegni, spese per consulenze e collaborazioni, con risparmi complessivi di oltre 110 mila euro (-11,4% rispetto alle stesse spese nel 2015).

È inoltre proseguita la ricerca di sinergie crescenti con la Banca d'Italia, anche con la realizzazione di appalti congiunti.