

PAGINA BIANCA

LA CONSULENZA LEGALE

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

Nel 2020 l'attività di consulenza legale dell'IVASS ha trattato 228 pareri, fornendo agli Organi di Vertice e ai Servizi dell'Istituto (tav. VII.1) assistenza e supporto giuridico nello svolgimento delle attività istituzionali e contribuendo al presidio della coerenza tra scelte operative e quadro giuridico di riferimento.

Tavola VII.1

Soggetti richiedenti atti di consulenza (2020)	
	Numero
Vertici e Segreteria di Presidenza e del Consiglio	15
Vigilanza prudenziale	13
Normativa e politiche di Vigilanza	21
Vigilanza Condotte di mercato	74
Tutela del Consumatore	21
Gestione risorse	32
Sanzioni e Liquidazioni	20
Ispettorato	3
Studi e gestione dati	9
Corte di Giustizia U.E. (questioni pregiudiziali)	12
Responsabile prevenzione corruzione e trasparenza	2
Esterni	6
Totale	228

2. - IL CONTENZIOSO

Secondo le previsioni dello Statuto dell'IVASS, l'Ufficio Consulenza Legale rappresenta e difende in giudizio l'Istituto con i propri avvocati, iscritti nell'elenco speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici presso l'Ordine degli Avvocati di Roma.

Nel 2020 sono stati incardinati 25 nuovi affari contenziosi, inclusi i ricorsi straordinari al Capo dello Stato e i contenziosi in appello (tav. VII.2).

Il contenzioso

Tavola VII.2

Affari contenziosi incardinati nel 2020 - per materia	
	(numero)
Provvedimenti di vigilanza (intermediari)	1
Sanzioni amministrative pecuniarie	2
Cartelle esattoriali	2
Sanzioni disciplinari agli intermediari	4
Affari penali	1
Giudizi risarcitori su provvedimenti di vigilanza	4
Personale	5
Prova idoneità RUI	1
Accesso	1
Altri	4
Totale	25

2.1. - Pronunzie significative a conferma di orientamenti precedenti o con profili di nuovo rilievo

a) *Provvedimenti concernenti la liquidazione coatta amministrativa dell'impresa di assicurazione – nomina e revoca del commissario liquidatore – competenza dell'IVASS anche riguardo a procedure avviate dall'ISVAP o dal Ministero, sussiste.*

1) Abrogate le precedenti norme di riferimento, ai sensi dell'art. 246, comma 1, CAP spetta all'IVASS la competenza a nominare e revocare i commissari liquidatori con riferimento non solo alle nuove procedure di L.C.A. ma anche con riferimento alle procedure avviate sotto l'operatività dell'ISVAP e ancora pendenti al momento dell'entrata in vigore del CAP, fino a risalire al tempo in cui la nomina dei commissari liquidatori spettava al Ministero, per una sorta di successione tra enti provocata dal CAP stesso.

2) Le “Linee guida per la nomina del commissario per il compimento di singoli atti e degli organi delle procedure di gestione provvisoria, amministrazione straordinaria, liquidazione coatta amministrativa delle imprese assicurative e riassicurative” costituiscono strumenti di “autovincolo” per l'IVASS, con i quali l'Istituto ha fissato i principi comportamentali cui attenersi.

3) La nomina del commissario liquidatore è atto discrezionale connotato da profili di altissima fiduciarità che resta patrimonio esclusivo dell'Istituto, contestabile in sede giudiziale solo in quanto affetto da macroscopici ed evidenti deficit di legittimità e ragionevolezza¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Consiglio di Stato, Sezione VI, 6 aprile 2020, n. 2251/2020.

LA CONSULENZA LEGALE

b) *Sanzioni amministrative pecuniarie – art. 148 CAP, obbligo di formulare l’offerta al danneggiato o di comunicare i motivi della mancata offerta – tassatività delle ipotesi di interruzione del termine d’offerta.*

4) La disciplina dell’art. 148 CAP connota in termini di assoluta tassatività ed eccezionalità le ipotesi di sospensione o di interruzione del termine per l’offerta risarcitoria: l’interruzione, disciplinata dal comma 5 della norma medesima, consegue unicamente alla tempestiva formulazione di richiesta, rivolta al danneggiato, di integrazione della richiesta risarcitoria incompleta¹⁹⁷.

5) A fronte dell’esigenza di colmare lacune specifiche, la richiesta di integrazione dell’istanza risarcitoria incompleta non può essere formulata con modulari interlocutori, inutilmente diffusi e prolissi, quasi guide/vademecum alla liquidazione del sinistro, invero più appropriate in altre fasi del rapporto contrattuale: non risponde alle prescrizioni di legge una comunicazione generica in cui siano riportati indistintamente tutti i dati e le informazioni che devono essere forniti all’assicuratore per ogni fattispecie di sinistro, sia esso con danni alle cose o alle persone, senza alcuna indicazione specifica di quale tra gli stessi elementi sia in concreto risultato mancante¹⁹⁸.

c) *Sanzioni amministrative pecuniarie – erogazione della prestazione ai beneficiari in ritardo rispetto al termine contrattualmente stabilito – violazione dell’art. 183 CAP - principio di legalità – principio di leale collaborazione e vicinanza della prova - principio di proporzionalità – cumulo di sanzioni.*

6) Risulta coerente con i principi di legalità, determinatezza e tassatività espressi dalla L. 689/1981 la sanzione irrogata per la tardiva erogazione della prestazione ai beneficiari rispetto al termine contrattualmente stabilito. L’art. 183, comma 1, lett. a) CAP, infatti, contempla una regola di condotta sufficientemente delineata, chiara e comprensibile laddove impone alle imprese di assicurazioni di “comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza nei confronti dei contraenti e degli assicurati”. Si tratta, infatti, di clausole generali cui si devono uniformare gli operatori del settore, corrispondenti ad altrettanti canoni fissati anche dal diritto civile, il cui contenuto può anche essere eterointegrato mediante rinvio agli accordi tra le parti. La previsione contrattuale di pagamento della prestazione assicurativa entro il termine stabilito, costituisce, appunto, regola eterointegrativa dei principi recati nell’art. 183 CAP, senza necessità di norme regolamentari volte a specificare ulteriormente la condotta ai fini sanzionatori.

7) Qualora le condotte sanzionate siano plurime - cioè costituiscano singoli episodi violativi, ciascuno temporalmente identificabile e individuo, di differente contenuto, caratteristiche, parti ed entità patrimoniale, in grado di esprimere spiccata autonomia fattuale e giuridica, dunque rilevando separatamente e autonomamente ex art. 183 CAP – alla singola capacità offensiva del bene giuridico protetto corrisponde autonoma sanzione¹⁹⁹.

¹⁹⁷ TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 26 novembre 2020, n. 12653/2020; TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 16 ottobre 2020, n. 10617/2020 e TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 5 giugno 2020, n. 6024/2020 confermano l’orientamento risalente e costante già espresso da TAR Lazio, Sez. II ter, 8 aprile 2019, n. 4528; da TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 9 febbraio 2017, n. 2232/2017; da TAR Lazio, 4 novembre 2013, n. 9365/13 e da TAR Lazio, 11 ottobre 2011, n. 7864/11.

¹⁹⁸ TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 5 giugno 2020, n. 6024/2020, cit.

¹⁹⁹ Consiglio di Stato, Sezione VI, 18 settembre 2020, n. 5468/2020, conferma Tar Lazio Sez. II ter, 9 febbraio 2018 n. 1598.

Il contenzioso

d) *Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione degli obblighi di comunicazione dei dati alla Banca Dati Sinistri r.c. auto ex artt. 135 e 316 CAP – ratio – tempestività della contestazione con dies a quo a far data dalla fine del periodo di rilevamento.*

8) La *ratio* dell'obbligo di comunicazione dei dati dei sinistri alla *Banca dati sinistri* istituita presso l'ISVAP non può essere esaurita entro l'interesse delle Compagnie di assicurazione al contenimento dei costi delle polizze tramite la prevenzione delle frodi; l'obbligo stesso è posto a tutela dell'utenza e risponde a esigenze di interesse generale, di presidio dell'affidamento sull'effettività della garanzia assicurativa e sulla corrispondenza dei relativi costi a livelli adeguati di valutazione dei rischi e di remunerazione dei valori assicurati. Le Compagnie assicurative, pur essendo avvantaggiate da un'efficace azione di prevenzione delle frodi, partecipano dunque al sistema della *Banca dati sinistri* come titolari di una responsabilità (e di una corrispondente obbligazione) informativa, che deriva loro dall'essere radicate in una posizione di prossimità con i dati che sono necessari per esercitare efficacemente l'azione preventiva contro le frodi. Incombe pertanto sulle stesse un obbligo di leale cooperazione e collaborazione.

9) L'imposizione dell'obbligo di cooperazione nella prevenzione dell'illecito nel settore dei sinistri *r.c. auto*, è strutturato dal legislatore sulla base di presupposti che, per la concreta dimensione e organizzazione delle imprese di assicurazione, rendono ragionevolmente esigibile l'adozione di misure e la predisposizione di adeguate risorse che non eccedono la diligenza e lo sforzo dovuto da parte di aziende specializzate operanti nel settore, le quali si presumono nell'ordinario possesso dei dati richiesti dall'obbligo di comunicazione.

10) In tema di sanzioni amministrative pecuniarie di matrice assicurativa, il Legislatore individua una serie di fattispecie destinate a salvaguardare procedure e funzioni e incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, ricollegando il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico e limitando l'indagine sull'elemento soggettivo dell'illecito all'accertamento della volontarietà e consapevolezza della condotta inosservante. Ne deriva che, integrata e provata dall'istituto di vigilanza la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 L. 689/1981 - disposizione di portata generale - l'onere di provare di aver agito diligentemente e in assenza di colpevolezza.

11) Pur a fronte della scansione mensile dell'obbligo di comunicazione dei dati dei sinistri, non è tardiva la contestazione delle infrazioni relative all'esattezza e alla completezza degli stessi inviata alle imprese solo a fine del periodo di rilevamento – con conseguente decorrenza del termine di 120 giorni dal 31 dicembre dell'anno di riferimento – in relazione alla necessità, per la Vigilanza, di una valutazione globale dei dati trasmessi, da condursi quindi necessariamente a fine periodo di rilevamento, poiché i dati mancanti o erronei possono essere completati o corretti in prosieguo; alla necessità, ancora, di valutare l'incidenza dei sinistri in ordine al portafoglio *r.c. auto* complessivo dell'impresa; alla necessità, infine, di accertare se le erroneità e le incompletezze dei dati sono di tipo occasionale o strutturale, con conseguente valutazione delle procedure interne predisposte dall'impresa per l'assolvimento degli obblighi di comunicazione, profili di rilievo anche ai fini della graduazione delle sanzioni.

12) L'atto di contestazione degli addebiti relativo all'inesattezza o all'incompletezza dei dati dei sinistri deve ritenersi integrato *per relationem* in forza dei *report* prodotti automaticamente dal

LA CONSULENZA LEGALE

sistema informativo dell'Amministrazione nella fase di controllo dei dati trasmessi dalle imprese, ciò che vale a garantire la puntuale e circostanziata individuazione delle condotte oggetto di sanzione.

13) Allorché la legge rimetta al potere dell'Amministrazione la determinazione dell'entità della sanzione tra un minimo e un massimo, commisurandola alla concreta gravità del fatto illecito, non vi è necessità che sia specificato il criterio seguito perché la stessa commisurazione della sanzione – a fronte di una precisa e articolata contestazione – è misura espressiva della valutazione di gravità operata dall'Ente che procede e assorbe ogni ulteriore profilo che dunque si potrebbe ulteriormente pretendere solo esasperando la nozione formale di motivazione²⁰⁰.

e) *Sanzioni amministrative pecuniarie – destinatari – responsabilità solidale dell'impresa o dell'intermediario con il dipendente o il collaboratore nell'adempimento dell'obbligazione pecuniaria derivante da illecito amministrativo ex art. 325, comma 2, CAP.*

14) La disciplina specifica dell'attività di impresa nel settore delle assicurazioni private contemplava all'art. 325, comma 2, CAP una forma di responsabilità solidale dell'impresa o dell'intermediario con il dipendente o il collaboratore nell'adempimento dell'obbligazione pecuniaria derivante da illecito amministrativo e non una forma di *responsabilità civile* nei confronti dei terzi riconducibile al modello dell'art. 2049 cod. civ. (c.d. *responsabilità da preposizione*).

15) La previsione si basava sul requisito della “occasionalità necessaria”, peculiare applicazione dei criteri di imputazione causale degli illeciti che sussiste quando la persona che ha commesso l'illecito ha potuto porre in essere la violazione proprio perché inserita in un'organizzazione imprenditoriale che ne ha consentito o agevolato la realizzazione. Tale relazione causale non è esclusa dal fatto che l'agente abbia agito per scopi personali o abusivi purché l'azione dello stesso sia prevedibile, secondo un giudizio prognostico *ex ante*, in applicazione del criterio della causalità adeguata. Il coinvolgimento dell'obbligato solidale si giustifica per finalità non solo di garanzia, ma anche di deterrenza dalla commissione di illeciti amministrativi e di ricostruzione personalistica del sistema sanzionatorio.

16) Con l'abrogazione dell'art. 325, comma 2, CAP operata dall'art. 1, comma 57, lettera b), D. Lgs. 21 maggio 2018, n. 68, il legislatore ha voluto escludere la responsabilità personale del dipendente o del collaboratore, con conseguente riespansione della valenza del primo comma dell'art. 325 CAP e responsabilità esclusiva dell'impresa o dell'intermediario. La persona che agisce per tali enti risponde solo se commette fatti di reato secondo il meccanismo generale prefigurato dal D. Lgs. n. 231 del 2001²⁰¹.

²⁰⁰ TAR Lazio, Sez. II ter, 15 dicembre 2020, 13507/2020 e TAR Lazio, Sez. II ter, 15 dicembre 2020, 12058/2020, non appellate. Il principio di necessità e sufficienza, per l'irrogazione della sanzione pecuniaria, della volontarietà e della consapevolezza della condotta, salva dimostrazione di aver agito diligentemente e in assenza di colpevolezza, è ribadito da ultimo con fermezza, seguendo indirizzo fermo e risalente, anche da Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 settembre 2020 n. 5444/2020.

²⁰¹ Consiglio di Stato, Sezione VI, 15 aprile 2020, n. 2425/2020.

Il contenzioso

f) *Sanzioni amministrative pecuniarie – regime del cumulo materiale, sussiste – inserimento nell’istruttoria procedimentale di nota istruttoria anteriore alla formale contestazione degli illeciti – lesione delle facoltà di difesa, non sussiste.*

17) L’autonomia strutturale delle singole lesioni al bene giuridico presidiato dalle norme sanzionatorie del CAP implica distinte violazioni, con conseguente corretta applicazione del regime del cumulo materiale delle sanzioni²⁰².

18) L’inserimento nell’istruttoria procedimentale di una nota istruttoria anteriore alla formale contestazione degli illeciti, lungi dall’aver menomato le facoltà difensive del destinatario, in realtà realizza una concreta utilità per lo stesso, tempestivamente informato delle criticità rilevate ai fini della progressiva definizione dei fatti ascrittigli, avendo avuto fin da quel momento la possibilità di svolgere pienamente le sue difese²⁰³.

g) *Sanzioni disciplinari agli intermediari assicurativi – valore probatorio privilegiato degli atti ispettivi dell’impresa mandante, sussiste.*

19) In materia di illeciti degli intermediari assicurativi, i verbali amministrativi dell’impresa mandante hanno consistenza ed efficacia probatoria privilegiata, non inficiata dalla mancata presenza di un organo terzo; tali verbali costituiscono dato oggettivo che l’Istituto di vigilanza non può non prendere in considerazione²⁰⁴.

b) *Sanzioni disciplinari – radiazione – incameramento di somme incassate a titolo di premio – polizza fideiussoria ex art. 117, comma 3-bis CAP.*

20) La gravità dell’illecito di distrazione dei premi dalla destinazione legale a riserva – incidente in modo particolarmente grave sull’elemento fiduciario dei rapporti intercorrenti con l’impresa mandante e lesiva di un obbligo essenziale per il funzionamento del sistema assicurativo nel suo complesso – giustifica, in ossequio al principio di proporzionalità della sanzione irrogata, l’adozione di una sanzione di carattere particolarmente afflittivo quale la radiazione.

21) Il possesso di una polizza fideiussoria ex art. 117, comma 3-bis CAP esenta l’intermediario assicurativo solo dall’obbligo strumentale di tenuta obbligatoria di un conto separato dedicato all’esercizio dell’attività di intermediazione, ma non incide sul vincolo di destinazione a riserva delle somme riscosse a titolo di premio né sulla loro natura di “patrimonio autonomo”, con conseguente impignorabilità e divieto di compensazione delle stesse. L’art. 117,

²⁰² TAR Lazio, Sez. II ter, 15 dicembre 2020, n. 13500/2020 e TAR Lazio, Sez. II ter, 1 dicembre 2020, n. 12778/2020, a conferma di indirizzo risalente e costante: Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5566/2019; TAR Lazio, Sez. II ter, 20 novembre 2018, n. 11240/2018; TAR Lazio, Sez. II ter, 9 gennaio 2017 n. 232/2017; TAR Lazio, Sez. II, 5 maggio 2014, n. 4635/2014; TAR Lazio, Sez. II, 18 marzo 2013, n. 2745/2013; TAR Lazio, Sez. II, 20 marzo 2013, n.2841/2013; TAR Lazio, Sez. I, 21 luglio 2011, n. 6570; TAR Lazio, Sez. I, 21 giugno 2010, n. 19659.

²⁰³ TAR Lazio, Sez. II ter, 15 dicembre 2020, n. 13500/2020, cit.

²⁰⁴ D.P.R. 8 maggio 2020 (parere Consiglio di Stato, 24 giugno 2019, n. 1866 - n. aff. 595/2019, segue l’indirizzo di C.G.A.R.S., 9 febbraio 2009, n. 41/2009).

LA CONSULENZA LEGALE

comma 3-*bis* CAP, infatti, prevede l'esenzione dai soli obblighi di cui al comma 1 dell'art. 117 medesimo (tenuta obbligatoria di un conto separato) mentre il divieto di compensazione è sancito dal comma 3²⁰⁵.

i) Sanzioni disciplinari – radiazione – qualificazione del conseguimento di un ingiusto profitto con altrui danno quale elemento costitutivo dell'illecito disciplinare, non sussiste.

22) La contraffazione o falsificazione della documentazione contrattuale assicurativa è sanzionata dall'ordinamento di settore senza richiedere quale elemento costitutivo dell'illecito il conseguimento di un ingiusto profitto con altrui danno.

23) La particolare specializzazione e complessità tecnica della materia e dei **prodotti assicurativi** pone il cliente in una posizione di debolezza conoscitiva che deve essere riequilibrata con la garanzia che i dati e le informazioni fornite dall'**intermediario** siano veritiere e siano riportate esattamente sulla **polizza**. Correttamente la disciplina regolamentare IVASS contempla l'applicazione della sanzione della radiazione per condotte dell'**intermediario** non conformate a incisivi canoni di correttezza e lealtà professionale e tale da rendere dubbia la sua affidabilità verso i terzi e verso gli altri collaboratori, poiché a fondamento del sistema assicurativo si pone l'ineludibile esigenza di presidiare la certezza informativa nella circolazione delle garanzie e ciò nell'ottica di un equilibrato bilanciamento tra la posizione del cliente e quella dell'impresa assicuratrice, entrambi dipendenti dalla correttezza comportamentale dell'**intermediario**²⁰⁶.

j) Provvedimenti di vigilanza nei confronti di imprese comunitarie in libera prestazione di servizi – annullamento giudiziale e successiva istanza risarcitoria – elemento psicologico ex art. 2043 c.c. (colpa), non sussiste per errore scusabile.

24) Ai fini del **risarcimento** del danno da attività di vigilanza, non è sufficiente l'illegittimità del provvedimento lesivo, come accertata nella sentenza che ne abbia decretato l'annullamento, ma occorre altresì la dimostrazione dell'elemento soggettivo della colpa grave in capo all'Autorità che lo ha adottato. Nel caso di specie è stato escluso che ricorressero gli estremi anche della colpa lieve, essendo stata riconosciuta la scusabilità dell'errore in cui era incorsa l'Autorità.

3. - LA FORMAZIONE LEGALE

Nel 2020 l'attività di formazione obbligatoria per i legali interni è proseguita con la partecipazione *on-line* a seminari e convegni giuridici specialistici accreditati, anche nella materia deontologica obbligatoria, con attribuzione dei relativi crediti formativi secondo le deroghe al vigente *Regolamento per la formazione continua* stabilite dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma in relazione all'emergenza epidemiologica COVID-19.

²⁰⁵ Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 marzo 2020, n. 2184/2020.

²⁰⁶ Consiglio di Stato, 26 marzo 2020, n. 2125/2020.

PAGINA BIANCA

L'ORGANIZZAZIONE

VIII. - L'ORGANIZZAZIONE

In tema di organizzazione interna, l'IVASS ha proseguito nel percorso di innovazione gestionale e operativa avviato sin dal 2013, investendo sul proprio capitale umano e sull'innovazione, monitorando al contempo i costi, i tempi di risposta e i rischi.

L'incremento degli investimenti nelle infrastrutture tecnologiche perseguito negli ultimi anni, frutto della sempre maggiore cooperazione con la Banca d'Italia, e il costante impegno posto nel riprogettare e digitalizzare l'organizzazione e i processi lavorativi hanno avuto un ruolo determinante nella risposta dell'Istituto agli effetti della pandemia.

Da marzo 2020 in media l'85% del personale ha lavorato da remoto, riuscendo a mantenere inalterata l'efficacia dell'azione istituzionale e svolgendo, con dedizione e professionalità, il proprio servizio a favore della collettività.

In tema di salute e sicurezza sul posto di lavoro, è stato applicato il “Protocollo di regolamentazione per la prevenzione, il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro”, condiviso e sottoscritto con i sindacati a giugno 2020, riportante le linee di intervento e le modalità operative per contrastare l'epidemia.

È continuato il percorso di rafforzamento dei presidi interni sui rischi e a tal fine nel 2020 è stato avviato il secondo ciclo di monitoraggio del rischio operativo, introdotti nuovi strumenti di controllo di gestione e dato ulteriore impulso alle attività per garantire la *compliance* in materia di etica, trasparenza, corruzione e protezione dei dati personali.

1. - GLI ORGANI DELL'ISTITUTO

Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, sono organi dell'IVASS:

- il Presidente;
- il Direttorio Integrato e il Consiglio;

Il Presidente dell'IVASS è il Direttore Generale della Banca d'Italia, in ragione del collegamento istituzionale tra i componenti degli organi di vertice dei due Istituti.

Il Direttorio integrato è un organo collegiale costituito dal Governatore della Banca d'Italia, che lo presiede, dal Direttore generale della Banca d'Italia – Presidente dell'IVASS, dai tre Vice direttori generali della Banca d'Italia e dai due Consiglieri dell'Istituto. Svolge l'attività d'indirizzo e direzione strategica e assume gli atti con elevata rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni istituzionali in materia di vigilanza assicurativa. Nel 2020 si sono tenute 19 sedute, sono state assunte 126 delibere ed esaminate 25 informative.

Evoluzione organizzativa e interventi di efficientamento

Il Consiglio è un organo collegiale costituito dal Presidente e dai due Consiglieri²⁰⁷. A esso spetta l'amministrazione generale dell'IVASS, ferme restando le funzioni attribuite al Direttorio integrato dallo Statuto. Nel 2019 si sono tenute 22 sedute, sono state assunte 99 delibere ed esaminate 12 informative.

Il Segretario Generale ha compiti di coordinamento e di supervisione dell'attività delle Strutture²⁰⁸.

2. - EVOLUZIONE ORGANIZZATIVA E INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO

Anche a fronte del contesto di emergenza sanitaria, l'Istituto è intervenuto sulla struttura interna, sull'organizzazione del lavoro e degli spazi e mediante una semplificazione dei processi operativi, anche attraverso un utilizzo più pervasivo della tecnologia quale presidio dei crescenti profili di sicurezza connessi alle nuove modalità lavorative.

2.1. - Evoluzione dell'assetto organizzativo

Gli interventi di manutenzione evolutiva del 2020 hanno riguardato, in primo luogo, la ridefinizione delle competenze in materia di *Insurtech*, con la costituzione di una "Cabina di regia per l'innovazione tecnologica nel settore assicurativo", mirata al rafforzamento dell'azione di coordinamento interno tra le Strutture maggiormente coinvolte e di fornire verso l'esterno un'autorevole sede di interlocuzione.

È stato altresì rafforzato il ruolo del Servizio Gestione risorse nelle sedi di pianificazione e sviluppo informatico e la focalizzazione del Servizio Studi e gestione dati sui processi di gestione e di sfruttamento dell'informazione istituzionale.

Infine, in un'ottica di razionalizzazione dei processi interni e di massima adesione all'assetto organizzativo, è stata attuata una più funzionale ripartizione delle competenze relative alla produzione della normativa secondaria in materia di *r.c. auto* e di rilevazioni statistiche, attribuite al Servizio Studi e gestione dati.

2.2. - La pianificazione strategica

Nel 2020 è stato avviato il terzo ciclo di pianificazione strategica, relativo al triennio 2021-2023, con il coinvolgimento del management nel processo di individuazione degli obiettivi. A tal fine, è stata realizzata l'analisi di scenario sull'evoluzione del contesto di riferimento esterno e interno e sulle aree di intervento prioritarie per il prossimo triennio.

A maggio 2021 è stato approvato dal Direttorio Integrato il nuovo Piano Strategico, con il quale l'Istituto si propone di portare a compimento l'azione di rafforzamento delle attività

²⁰⁷ A seguito della nomina a Direttore Generale della Banca d'Italia (D.P.R. del 12 marzo 2021), il dott. Luigi Federico Signorini è Presidente dell'IVASS.

²⁰⁸ <https://www.ivass.it/chi-siamo/organizzazione/Struttura-organizzativa/index.html>

L'ORGANIZZAZIONE

istituzionali e di promuovere un fattivo contributo dell'industria assicurativa allo sviluppo economico del Paese, attraverso quattro obiettivi strategici:

1. rafforzare l'azione di vigilanza e di tutela dei clienti dei servizi assicurativi;
2. contribuire agli sviluppi normativi nazionali e internazionali, anche al fine di far crescere l'apporto dell'industria assicurativa alla resilienza del sistema Paese e allo sviluppo economico sostenibile;
3. favorire lo sviluppo digitale in un moderno sistema di tutele per i consumatori;
4. valorizzare il capitale umano e innovare l'organizzazione in termini di flessibilità ed efficienza.

2.3. - Il controllo di gestione e la razionalizzazione dei processi di lavoro

È proseguito il percorso evolutivo del sistema di controllo di gestione verso un modello orientato al monitoraggio dei costi e dei prodotti dell'azione istituzionale. In tale ottica, è stata avviata la rilevazione delle informazioni sulla quantità di lavoro mensile dedicata ai processi e alle attività svolti da ciascuna Unità organizzativa, secondo la metodologia *activity-based costing*. È stato altresì sviluppato il sistema di contabilità analitica mirato, attraverso la misurazione e l'analisi dei costi, a supportare i processi decisionali e gestionali dell'Istituto.

La pandemia e il conseguente lavoro in remoto hanno dimostrato l'efficacia del processo di digitalizzazione della documentazione attraverso il Sistema di Gestione documentale digitale operativo in Banca d'Italia, adottato dall'**TVASS** nel 2015. Gli ulteriori interventi per la riduzione della documentazione cartacea hanno permesso di contenere a solo il 2,4% i documenti pervenuti in forma cartacea nel 2020 contro il 4,7% nel 2019. Relativamente alle comunicazioni esterne, i destinatari raggiunti tramite posta elettronica certificata sono stati 94.173, con un incremento del +6,4% rispetto al 2019. Tutti i documenti prodotti dall'**TVASS** sono stati realizzati in formato digitale e quelli inviati all'esterno in formato cartaceo a soggetti non in possesso di indirizzo **PEC** sono stati il 4,8% dei documenti complessivamente spediti, contro il 5,6% dell'anno precedente.

2.4. - Il *procurement*

Dal 2 gennaio 2020 è iniziata l'operatività dell'Elenco dei fornitori, gestito attraverso il Portale Appalti dell'Istituto, con il quale si garantisce la massima trasparenza e parità di trattamento tra gli operatori economici nonché la semplificazione dei processi amministrativi di acquisto dei beni e servizi. Nell'Elenco risultano iscritti circa 100 operatori economici, mentre sono in corso altrettante istruttorie di valutazione delle domande di ammissione all'elenco.

È proseguita l'attività di *procurement* congiunto con la Banca d'Italia, anche attraverso lo stretto coordinamento dei piani biennali di acquisto di servizi e forniture di importo superiore a 40 mila euro e in attuazione del Protocollo d'Intesa, ex art. 15 della L. 241/1990, sottoscritto nel novembre 2019 con Banca d'Italia, **AGCM**, **CONSOB** e **ANAC**, finalizzato alla gestione di procedure di appalto congiunto per l'acquisizione di beni, servizi e lavori.

Il presidio dei rischi e i controlli interni

Nel 2020 sono state avviate importanti procedure congiunte riguardanti servizi IT e servizi generali per la gestione della sede, conseguendo apprezzabili risparmi nell'azione amministrativa sia in termini di efficacia ed efficienza dell'attività istituzionale sia di razionalizzazione e contenimento dei costi connessi con l'espletamento delle procedure stesse.

Sono state assicurate le forniture di beni e servizi essenziali per la gestione dell'emergenza sanitaria, necessarie a garantire l'operatività in remoto dei dipendenti dell'Istituto e la possibilità per gli stessi di rendere le prestazioni lavorative in ufficio in totale sicurezza. Sono state apportate modifiche ad alcuni contratti in corso, rimodulando le prestazioni per assicurare i servizi anche nelle diverse modalità richieste dalla situazione emergenziale.

3. - IL PRESIDIO DEI RISCHI E I CONTROLLI INTERNI

L'Istituto si avvale di un sistema di controlli interni volto a migliorare il perseguimento degli obiettivi strategici, la qualità dei servizi e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, a presidiare il **rischio operativo** e il rispetto della normativa interna ed esterna.

Per adattarsi alle modalità operative dovute all'emergenza COVID-19, l'Ufficio Revisione Interna è intervenuto sui propri processi, valorizzando e incentivando le iniziative di natura progettuale. Il ricorso al lavoro in remoto è risultato agevole, in virtù della dematerializzazione completa della documentazione di ufficio e dell'adeguatezza della infrastruttura ICT.

Sono stati effettuati quattro interventi di revisione su macroprocessi e sono in corso due audit, avviati nel 2019 e 2020, relativi a progetti dell'Istituto tuttora in lavorazione. È continuato, attraverso periodici *follow-up*, il monitoraggio dei piani di azione presentati dalle Strutture nel triennio 2018-2020. I piani individuano oltre 50 interventi, indirizzati in gran parte all'area dei processi e a quella dei sistemi, aventi lo scopo di rimuovere le criticità, aumentare l'efficacia e ridurre i rischi delle diverse attività.

L'Ufficio si è infine attivato, in collaborazione con le Funzioni preposte ai controlli di 2° livello (Divisione Pianificazione organizzativa e gestionale, Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza e Responsabile della protezione dei dati), per potenziare le sinergie e favorire una maggiore efficienza ed economicità del sistema dei controlli interni. Il modello di collaborazione tra le funzioni di controllo di secondo e terzo livello è stato integrato e ampliato con lo scopo di affinare i flussi informativi, eliminare sovrapposizioni, e migliorare la comunicazione e la collaborazione tra le stesse funzioni e con gli Organi di Vertice, mettendo a fattor comune le informazioni e le valutazioni disponibili.

Nel primo trimestre del 2020 si è altresì concluso, con l'approvazione degli Organi di vertice, il I ciclo triennale per il monitoraggio del **rischio operativo (ORM)** ed è stato successivamente avviato il II ciclo con l'aggiornamento della mappatura dei processi e la revisione dei documenti e degli strumenti di supporto.

L'ORGANIZZAZIONE

3.1. - Etica, prevenzione della corruzione, trasparenza, protezione dei dati personali

Il Comitato per l'etica ha la finalità di vigilare sulla corretta applicazione dei Codici etici vigenti ed è costituito ai sensi dell'art. 12 dello Statuto dell'IVASS. Nel 2020 ha proseguito la valutazione e il monitoraggio delle tematiche di natura etica, anche con le finalità di orientare i comportamenti dei destinatari dei Codici.

L'Istituto ha adottato il piano triennale per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza 2020-2022²⁰⁹, con misure per rafforzare i presidi esistenti e mantenere elevata l'attenzione su questi temi.

Le dichiarazioni annuali relative all'insussistenza di cause di incompatibilità per i titolari di posizioni manageriali sono pubblicate sul sito internet.

Sono state introdotte modifiche e integrazioni alla disciplina interna in materia di protezione dei dati personali, alla luce delle indicazioni operative del Garante Privacy. Le modifiche riguardano l'introduzione della categoria dei dati altamente personali, una più puntuale disciplina dei rapporti tra IVASS e Responsabili dei trattamenti, un maggior dettaglio delle modalità con cui viene effettuata la valutazione di impatto e di quelle che governano la procedura di *data breach*, l'integrazione delle informazioni sui trattamenti censite nel registro dei trattamenti, una più precisa definizione dei presidi di sicurezza per tutelare la privacy.

4. - IL PERSONALE

4.1. - L'ordinamento delle carriere

Nel 2020 è proseguita l'attuazione degli istituti previsti dall'ordinamento delle carriere approvato nel dicembre 2016. In particolare:

- è stata svolta la terza sessione di valutazione del personale, con riferimento alle prestazioni rese nel 2019;
- sono state effettuate procedure interne di avanzamento, tese a valorizzare la qualificazione professionale e a riconoscere il merito e il contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, attraverso una verifica comparativa tra i candidati;
- sono state indette procedure di *vacancy* per la copertura di due posizioni apicali rimaste scoperte (Capo Servizio); la situazione di emergenza sanitaria ha comportato il rinvio di altre procedure di *vacancy* già programmate.

4.2. - La dotazione organica

Il personale in servizio a tempo indeterminato al 31 dicembre 2020 è di 369 unità, a fronte di una dotazione organica riconosciuta *ex lege* di 400 unità (355 unità di cui alla legge istitutiva e

²⁰⁹ https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/amministrazione-trasparente/prevenzione-corruzione/Piano_anticorruzione_2020-2022.pdf

Il personale

45 derivanti dal successivo ampliamento di 45 posizioni ex art. 4, comma 5, del [D.lgs. 68/2018](#) per le esigenze di avvio dell'Arbitro per la risoluzione delle controversie assicurative). A queste, si aggiungono quattro unità con contratto a tempo determinato, in riduzione di una rispetto al 2019.

Tavola VIII.1

Distribuzione del personale IVASS per aree professionali a fine anno						
(unità)						
Area	Personale a tempo indeterminato		Personale a tempo determinato		Totale	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Professionale/Manageriale						
Direttori / Direttori Centrali	31	32	1	1	32	33
Specialisti / Esperti	256	276	1	-	257	276
Operativa						
Operativi	65	61	3	3	68	64
Totale	352	369	5	4	357	373

A fine 2020 i titolari di posizioni manageriali erano 32 Direttori e Specialisti, di cui il 53% donne, con una età media di 55 anni.

L'IVASS ha continuato ad avvalersi di risorse distaccate dalla Banca d'Italia che a fine 2020 erano 33 unità di cui 10 Direttori, 21 *professionali* e due operativi. A sua volta ha distaccato quattro dipendenti, di cui uno presso la Banca d'Italia e tre presso istituzioni nazionali ed europee. In aggiunta, due Direttori sono in aspettativa per incarico presso l'EIOPA.

L'Istituto, nel 2020, ha provveduto, in esito a due procedure concorsuali avviate nel 2019, all'assunzione di 27 unità di personale, di cui 20 esperti con orientamento nelle discipline giuridiche e 7 esperti con orientamento nelle discipline ICT. Considerato quanto previsto dall'art. 20 del [d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75](#) e successive modificazioni e integrazioni in tema di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni, sono state stabilizzate tre risorse già assunte con contratto a termine a seguito di concorso pubblico. L'Istituto ha, infine, assunto a tempo determinato tre risorse idonee alla selezione riservata a persone con disabilità, bandita dalla Banca d'Italia l'8 giugno 2018.

4.3. - La formazione

Il personale dell'Istituto ha preso parte a 94 iniziative formative, con il coinvolgimento di 303 dipendenti, pari all'81% della compagine, con una media di 27 ore di formazione pro-capite.

La formazione è stata erogata sulla base delle seguenti linee direttrici:

- formazione su materie tecnico-specialistiche con particolare attenzione per gli argomenti di stretta attualità quali le tematiche *Insurtech*, che ha coinvolto 70 dipendenti dell'Istituto;

L'ORGANIZZAZIONE

- attuazione del piano di formazione interno su tematiche assicurative per accompagnare l'ingresso degli esperti neoassunti nonché realizzazione di iniziative di riorientamento professionale, nell'ottica di agevolare la rotazione delle risorse tra le Strutture e l'acquisizione di nuove competenze, con il coinvolgimento di 64 dipendenti (di cui 28 neoassunti) sui temi di tutela del consumatore;
- erogazione di formazione obbligatoria sia in materia di *salute* e sicurezza che sulle tematiche della *privacy* e dell'etica e legalità, che hanno riguardato la gran parte della compagine, nonché la somministrazione di articolati percorsi di formazione di lingua inglese, che hanno coinvolto circa la metà del personale;
- rafforzamento delle *soft skills* del personale, in particolare a supporto dei manager nella gestione delle attività in *smart working* e in modalità "ibrida", a seguito dell'emergenza sanitaria;
- riprogrammazione delle iniziative formative da remoto, per garantire l'accesso alla formazione continua durante la suddetta emergenza.

Personale dell'IVASS ha partecipato a una iniziativa organizzata dai Responsabili della Protezione dei Dati (RPD) delle Autorità amministrative indipendenti nonché ad approfondimenti in Banca d'Italia in materia di conflitto di interessi. Il *network* facente capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza ha partecipato, infine, a un corso di aggiornamento sul *whistleblowing*.

Figura VIII.1

Distribuzione attività formativa – ore erogate 2020

