
LA VIGILANZA SU CONDOTTA DI MERCATO E TUTELA DEL CONSUMATORE

ricevute e dell'interazione con gli addetti al Contact Center è stato molto elevato e in continuo aumento. L'84,2% dei consumatori che hanno partecipato alla rilevazione ha espresso i punteggi di maggiore gradimento del servizio, confermando i risultati di un'attenta azione di formazione e indirizzo del personale addetto.

10. - L'ARBITRO ASSICURATIVO

È proseguita l'interlocuzione con i Ministeri competenti per la costituzione di un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie assicurative (AAS), previsto dall'art. 187, comma 1 del CAP, in analogia con i settori bancario (Arbitro Bancario e Finanziario - ABF) e finanziario (Arbitro per le Controversie Finanziarie - ACF). La disciplina attuativa è rimessa a un Decreto del MIMIT, di concerto con il Ministro della Giustizia e su proposta dell'IVASS.

I competenti Ministeri hanno concertato il testo del Decreto, trasmesso al Consiglio di Stato per il previsto parere. Quest'ultimo ha rilasciato un parere interlocutorio chiedendo al MIMIT di integrare i dati e le informazioni fornite per potersi esprimere sul merito del provvedimento.

In collaborazione con la Banca d'Italia, il personale dell'IVASS destinato all'AAS è stato coinvolto in esperienze lavorative presso le segreterie tecniche dell'ABF, per far acquisire una concreta esperienza dei processi di lavoro e dell'applicativo informatico.

Prosegue l'adeguamento dell'infrastruttura informatica di cui si avvarrà la Segreteria tecnica dell'AAS. L'infrastruttura, realizzata con la Banca d'Italia, è stata adattata per gestire le particolarità di struttura e di modello distributivo che connotano il mercato assicurativo rispetto a quello bancario.

11. - L'EDUCAZIONE ASSICURATIVA

L'IVASS ha incluso da tempo nel proprio Piano strategico la promozione dell'educazione assicurativa, ritenuta essenziale per innalzare il livello di protezione del consumatore nella convinzione che un adeguato livello di conoscenze e competenze possa consentire di scegliere consapevolmente in base agli effettivi bisogni di copertura e di confrontare le alternative disponibili. Gli strumenti per comprendere l'importanza delle assicurazioni come strumento di protezione e risparmio rappresentano una leva di sviluppo e di inclusione sociale a cui l'Istituto assegna grande rilievo.

L'impegno dell'IVASS sul fronte dell'educazione assicurativa muove da tale consapevolezza e dal riconoscimento della stretta correlazione tra l'alfabetizzazione finanziaria e assicurativa della popolazione e la capacità di far fronte, a livello individuale e di sistema, a momenti di crisi e di cambiamento sul piano sociale, economico, tecnologico. I divari profondi nelle conoscenze degli italiani per aree geografiche, genere e condizione socio-economica e nel confronto internazionale rendono essenziale l'ampliamento a tutte le fasce di età delle conoscenze e delle competenze assicurative.

Da febbraio 2022 l'attività di educazione assicurativa viene svolta da un Settore dedicato, avviato per rafforzare e garantire continuità all'azione dell'Istituto.

L'educazione assicurativa

11.1. - Le iniziative realizzate dall'IVASS

Nel 2022 l'Istituto ha fatto ricorso ad approcci innovativi e a modalità comunicative calibrate sui differenti *target* di riferimento cui viene indirizzata l'educazione assicurativa. Sono stati completamente rivisti i materiali formativi per renderli aggiornati agli sviluppi normativi e più inclusivi, fruibili e accattivanti nello stile e nel linguaggio.

Per gli adulti sono state pubblicate sette "Guide Assicurate in parole semplici". La collana comprende due Guide generali ("A che cosa servono le assicurazioni" e "Difendiamoci dalle truffe"), nelle quali viene spiegato il funzionamento dell'assicurazione e il percorso per scegliere consapevolmente se e come assicurarsi, inclusi gli accorgimenti per non cadere vittima di truffe. Cinque Guide specifiche riguardano le polizze assicurative più diffuse (r.c. auto, infortuni e malattia, responsabilità civile, vita, polizze connesse a mutui e finanziamenti).

L'utilizzo di un linguaggio semplice, di esempi pratici, di info-grafiche di sintesi e riepiloghi corredati anche da un glossario, mirano a rendere i nuovi materiali accessibili al grande pubblico e a invogliare alla lettura.

Sono stati pubblicati tre Quaderni didattici rivolti agli studenti, calibrati sui diversi ordini scolastici: "Vacanze a Villa Sicura" (per la Scuola Primaria), "Imprevisto al museo" (per la Scuola Secondaria di I grado) e "#AssoTEEN - Manuale pratico sulle assicurazioni" (per la Scuola Secondaria di II grado). I Quaderni valorizzano l'apprendimento attraverso il gioco e l'immedesimazione con i personaggi protagonisti di storie adatte alle diverse fasce di età. Tutti i materiali sono disponibili nella sezione del sito #IMPARACONIVASS.

Per rafforzare la comunicazione e adeguarla ai nuovi linguaggi è stata avviata la realizzazione di contenuti *podcast* in materia di educazione assicurativa.

Il 19 ottobre 2022 è stata organizzata, nel Mese dell'Educazione Finanziaria, la Giornata dell'Educazione Assicurativa. È stato trattato il tema delle conoscenze assicurative delle donne, per le quali permane un *gap* di alfabetizzazione rispetto agli uomini, osservabile fin dall'età scolare.

11.2. - La partecipazione al Comitato EDUFIN

L'IVASS è parte attiva della Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale perseguita dal Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria (EduFin), al quale partecipa insieme a Banca d'Italia, CONSOB, COVIP, CNCU, OCF, MEF, MIUR, MIMIT e Ministero del lavoro e politiche sociali.

Nel 2022 l'Istituto ha contribuito a importanti iniziative programmate dal Comitato, in particolare nell'ambito del quinto Mese dedicato all'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale (ottobre 2022, Cap. V.11.1) con eventi di informazione e di sensibilizzazione rivolti a bambini, studenti, adulti e imprese anche sui temi delle assicurazioni. Sono state avviate *partnership* con quotidiani e periodici per aumentare il grado di divulgazione delle tematiche di educazione finanziaria e, con la collaborazione di IVASS, assicurativa.

L'IVASS ha collaborato attivamente all'organizzazione della *Global Money Week*, promossa dall'OCSE per sensibilizzare i giovani sull'importanza della cultura finanziaria.

LA VIGILANZA SU CONDOTTA DI MERCATO E TUTELA DEL CONSUMATORE

È stata rafforzata la collaborazione con gli *stakeholder*, innanzitutto con la definizione di Linee guida per l'interazione con il Comitato Edufin, per favorire – governando il rischio di conflitto di interesse – il coinvolgimento nell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale di soggetti esterni al Comitato che possano contribuire al raggiungimento del maggior numero di destinatari possibili.

Una prima importante forma di collaborazione, volta a promuovere l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale sul posto di lavoro, è stata la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con l'Università Roma Tre (dicembre 2022), nell'ambito del quale i membri del Comitato organizzeranno moduli didattici per il personale amministrativo dell'Ateneo.

11.3. - Le iniziative in collaborazione con Banca d'Italia

Le sempre più strette sinergie con la Banca d'Italia hanno portato a intensificare la collaborazione nelle iniziative di educazione finanziaria e assicurativa.

È stato effettuato un progetto pilota di Percorso per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento (PCTO) organizzato con Banca d'Italia, CONSOB e COVIP e gli studenti di una scuola romana. Gli studenti sono stati invitati a dare conto di quanto appreso in materia assicurativa attraverso la creazione di contenuti audio e video destinati a piattaforme *social*.

Per portare l'educazione assicurativa sul territorio, è stata effettuata un'iniziativa pilota presso il Comune di Tocco di Casauria (Pescara), con il coinvolgimento delle filiali de L'Aquila e di Pescara della Banca d'Italia. Si è inteso sensibilizzare le istituzioni locali e i cittadini sull'importanza delle conoscenze di base su temi finanziari e assicurativi e sul ruolo propulsivo che, a tal fine, possono svolgere le istituzioni presenti sul territorio. In tale occasione sono stati presentati i nuovi materiali di educazione assicurativa.

Continua la collaborazione nel Progetto scuola, in cui la Banca d'Italia è impegnata d'intesa con il Ministero dell'Istruzione. Il progetto, rivolto agli studenti delle scuole secondarie di II grado, è finalizzato alla realizzazione di percorsi di educazione finanziaria per i docenti su tutto il territorio nazionale, al fine di includere in modo strutturato l'ambito assicurativo nei programmi educativi.

La vigilanza ispettiva

12. - LA VIGILANZA ISPETTIVA

Nel 2022 sei accertamenti presso compagnie hanno riguardato aspetti di *market conduct*, quali la verifica sull'implementazione dei requisiti previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di governo e controllo del prodotto (*Product Oversight Governance -POG*). Quattro accertamenti sono stati condotti presso *intermediari* assicurativi.

12.1. - Le imprese assicurative

Le sei ispezioni hanno riguardato:

- per tre imprese, di cui due di *bancassurance*, l'implementazione dei requisiti in tema di *POG* introdotti dalla Direttiva *IDD* e dai Regolamenti (*UE*) 2017/2358 e *IVASS* 45/2020;
- con riferimento al ramo *r.c. auto*, l'efficienza dei processi liquidativi e la verifica delle regole tariffarie e di ricalcolo del premio in funzione degli sconti praticati, della correttezza della gestione *CARD* e dei connessi aspetti di governo e controllo;
- un *follow-up* dell'efficacia delle azioni intraprese per assicurare il corretto funzionamento dei processi aziendali di vendita e post vendita, ivi compresa la qualità dei servizi resi alla clientela e il miglioramento del sistema informatico di gestione.

Sono stati emessi cinque giudizi in area sfavorevole, di cui tre in materia di *POG*.

Pur tenendo conto della progressiva convergenza con il quadro normativo, l'adeguamento alla disciplina *POG* presenta diffuse carenze, in termini di governo e gestione dei rischi associati e di funzionalità di presidi rilevanti. È emersa una scarsa incisività dei Consigli di Amministrazione nell'azione di indirizzo e di monitoraggio dell'operato dell'*Alta Direzione*. Tale debolezza si è riflessa nell'approvazione di *policy* eccessivamente generiche circa gli obiettivi da perseguire e i criteri valutativi da adottare, soprattutto nella fase di test del prodotto.

Sul piano organizzativo, la non corretta allocazione delle responsabilità e la mancata attribuzione di un ruolo autonomo alle funzioni di controllo di secondo livello ha ricadute sul presidio dei rischi operativi e di conformità. Diffusa è risultata l'assenza di procedure applicative che declinassero puntualmente metodi, criteri e soglie di accettabilità, in modo da assicurare la coerenza dell'operatività con le *policy*, limitando i margini di flessibilità per gli attori coinvolti.

Il mercato di riferimento è risultato non sufficientemente granulare, tenuto conto delle caratteristiche tecniche e dei profili di complessità dei prodotti. Debolezze sono emerse nella profilazione della clientela, con una limitata valenza attribuita a fattori rilevanti nella identificazione del mercato di riferimento, nonché nell'algoritmo per la determinazione del profilo di rischio del cliente, che non garantiva un approccio conservativo rispetto alla clientela meno propensa al rischio.

Il test sul prodotto ha mostrato ricorrenti debolezze nella valutazione dell'adeguatezza dei prodotti per il mercato di riferimento, con test qualitativi scarsamente motivati e documentati e test quantitativi, in alcuni casi, che fanno riferimento al mero recupero dei costi nello scenario moderato

LA VIGILANZA SU CONDOTTA DI MERCATO E TUTELA DEL CONSUMATORE

relativo all'orizzonte temporale raccomandato (RHP), e che non sono accompagnati da valutazioni sulla proporzione tra costi e *performance* attese.

I modelli di *Value for Money* hanno evidenziato carenze di impostazione in termini di ponderazione, inadatta a intercettare efficacemente prodotti con basso o nullo valore per il cliente, e di significatività delle variabili quantitative da ponderare. Un'impresa di *bancassurance* è risultata debole nel presidio sul processo di vendita del principale distributore.

Per un'impresa con giudizio in area sfavorevole è stato avviato un procedimento sanzionatorio in relazione alle carenze riscontrate.

12.2. - Gli intermediari assicurativi

Sono stati condotti accertamenti presso quattro *intermediari* assicurativi che hanno riguardato la trasparenza delle informazioni fornite nel processo di vendita e l'efficacia dei controlli sulla rete distributiva, in alcuni casi molto vasta e costruita sul modello organizzativo *wholesale*, in cui figurano numerosi agenti e broker come collaboratori orizzontali.

In un caso, gli accertamenti sono stati estesi anche alla *branch* operante in un altro Stato UE, con la collaborazione dell'Autorità di Vigilanza *bost*. Sono emerse debolezze organizzative e procedurali e un sistema incentivante dei collaboratori fortemente sbilanciato sulla componente quantitativa (crescita della produzione) rispetto a quella qualitativa.

PAGINA BIANCA

LE SANZIONI

VI. LE SANZIONI

L'Istituto prosegue nell'attività di studio e approfondimento delle molteplici tematiche connesse alla concreta applicazione del regime sanzionatorio. Particolare rilievo in sede di quantificazione della sanzione assume la valutazione degli effetti delle attività rimediali intraprese dai responsabili di violazioni.

Nel 2022 sono stati definiti con sanzione i primi procedimenti aperti nei confronti di esponenti aziendali e personale cui è affidata la responsabilità di specifiche funzioni presso aree o settori operativi. Le contestazioni sono state originate da carenze e debolezze della struttura di governo dell'impresa e dalla mancanza di un vaglio sufficientemente critico da parte degli organi aziendali e delle funzioni di controllo societario che, a loro volta, hanno generato carenze nei principali processi aziendali. L'attenzione dell'Istituto su tali profili violativi è massima, anche in un'ottica di dissuasione e prevenzione di comportamenti dannosi alla sana e prudente gestione delle imprese.

Sono stati istruiti anche procedimenti sanzionatori nei confronti di imprese per carenze da parte degli organi aziendali nell'indirizzo e supervisione sul processo di adeguamento alla normativa **POG** (*Product Oversight and Governance*) introdotta dalla Direttiva **IDD** e dal Regolamento (UE) 2017/2358, da ultimo integrata dal Regolamento **IVASS** 45/2020.

La modalità alternativa dell'audizione a distanza, resa strutturale dopo la fase emergenziale, è stata frequentemente utilizzata dai destinatari dei procedimenti sanzionatori. Si conferma la rispondenza di tale modalità operativa all'esigenza di piena difesa apprezzandone, al contempo, la speditezza e minore onerosità rispetto all'ordinario svolgimento dell'audizione in presenza presso la sede dell'Istituto.

L'Istituto ha avviato le attività preliminari alla procedura di designazione e nomina dei componenti del Collegio di garanzia, cui è affidata la funzione propositiva della sanzione amministrativa che l'**IVASS** irroga agli **intermediari** vigilati in caso di violazione (dall'istruttoria del Collegio è esclusa la materia antiriciclaggio).

1. - I PROVVEDIMENTI

Sono stati trattati 254 provvedimenti, di cui 85 sanzioni pecuniarie, 119 non pecuniarie (14 relative a violazioni commesse prima del 1° ottobre 2018) e 50 archiviazioni. Le sanzioni pecuniarie complessivamente irrogate ammontano a 6,7 milioni di euro.

1.1. - Provvedimenti emessi

I provvedimenti sanzionatori hanno avuto come destinatari 28 compagnie, di cui 21 italiane, che rappresentano il 23,3% del totale delle società italiane, 19 esponenti aziendali e personale e 121 **intermediari**.

I provvedimenti

Tavola VI.1

Provvedimenti emessi			
<i>(numero provvedimenti in unità, importi in milioni di euro e valori percentuali)</i>			
	N.	%	Importo
Provvedimenti sanzionatori pecuniari	85	33,5	6,7
Provvedimenti sanzionatori non pecuniari	119	46,8	-
Provvedimenti di archiviazione	50	19,7	-
Totale provvedimenti	254	100,0	6,7

Tavola VI.2

Provvedimenti sanzionatori pecuniari per destinatari				
<i>(numero provvedimenti in unità, importi in milioni di euro e valori percentuali)</i>				
	Imprese	Esponenti aziendali e Personale	Intermediari	Totale
Numero Provvedimenti	62	19	4	85
%	72,9	22,4	4,7	100,0
Importo Provvedimenti	4,8	1,8	0,1	6,7
%	71,6	26,9	1,5	100,0

Tavola VI.3

Provvedimenti sanzionatori non pecuniari per sezione di appartenenza degli intermediari destinatari					
<i>(numero provvedimenti in unità e valori percentuali)</i>					
	Sez. A Agenti	Sez. B Broker	Sez. D Intermediari finanziari	Sez. E Collaboratori	Totale
Numero Provvedimenti	35	30	-	54	119
%	29,4	25,2	-	45,4	100,0

Trentuno provvedimenti sanzionatori sono stati oggetto di ricorso giurisdizionale (15,2% dei provvedimenti emessi), di cui sei provvedimenti non pecuniari emessi nei confronti di **intermediari**, sette nei confronti di un'impresa in materia di liquidazione **sinistri r.c. auto** e accesso agli atti e diciotto nei confronti di esponenti aziendali e personale.

1.2. - Tipologie di violazioni riscontrate

1.2.1. - Non distribuzione

Sono stati emessi 84 provvedimenti pecuniari per sanzioni pari a 6,7 milioni di euro.

LE SANZIONI

Tavola VI.4

Provvedimenti sanzionatori non distribuzione per fattispecie di violazione						
<i>(numero provvedimenti in unità, importi in milioni di euro e valori percentuali)</i>						
Violazione di disposizioni	Numero	% totale	% tot. r.c. auto	Importo	% totale	% totale r.c. auto
Su r.c. auto	48	57,1%		2,5	37,3%	
<i>di cui in materia di:</i>						
Liquidazione dei sinistri	20	23,8%	41,7%	1,8	26,8%	72,0%
Attestati di rischio	5	6,0%	10,4%	0,1	1,5%	4,0%
Banca Dati Sinistri	7	8,3%	14,6%	0,1	1,5%	4,0%
Banca Dati Attestati	11	13,0%	22,9%	0,2	3,0%	8,0%
Accesso agli atti	5	6,0%	10,4%	0,3	4,5%	12,0%
	Numero	% totale	% tot. natura diversa	Importo	% totale	% totale natura diversa
Di natura diversa	36	42,9%		4,2	62,7%	
<i>di cui in materia di:</i>						
Liquidazione polizze vita	10	11,9%	27,8%	1,0	14,9%	23,8%
Gestionale	23	27,4%	63,9%	3,1	46,3%	73,8%
Irregolarità intermediari	3	3,6%	8,3%	0,1	1,5%	2,4%

1.2.2. - Distribuzione

Sono stati emessi 106 provvedimenti sanzionatori di cui 105 non pecuniari e 1 pecuniario.

Tavola VI.5

Provvedimenti sanzionatori distribuzione per sezione di appartenenza degli intermediari destinatari							
<i>(numero provvedimenti in unità, importi in euro e valori percentuali)</i>							
Esito	Sez. A Agenti	Sez. B Broker	Sez. D Interm. finanziari	Sez. E Collaboratori	Totale	% sul totale	
Richiamo	15	11	0	14	40	37,7	
Censura	8	8	0	17	33	31,1	
Pecuniaria							
Numero	1	0	0	0	1	1,0	
Importo	5.000				5.000		
Radiazione (persone fisiche)	7	4	0	15	26	24,5	
Cancellazione (società)	3	1	0	2	6	5,7	
Totale	34	24	0	48	106	100,0	

I 14 provvedimenti disciplinari relativi a procedimenti avviati per violazioni commesse dagli intermediari in data anteriore al 1° ottobre 2018 sono così ripartiti:

Tavola VI.6

Provvedimenti disciplinari per sezione di appartenenza degli intermediari destinatari							
<i>(numero provvedimenti in unità e valori percentuali)</i>							
Esito	Sez. A Agenti	Sez. B Broker	Sez. D Interm. finanziari	Sez. E Collaboratori	Totale	% sul totale	
Richiamo	0	0	0	3	3	21,4	
Censura	0	2	0	1	3	21,4	
Radiazione	2	4	0	2	8	57,2	
Totale	2	6	0	6	14	100,0	

I provvedimenti

Le condotte che hanno dato luogo a provvedimenti di radiazione di **intermediari** sono relative in prevalenza alla mancata rimessa alle imprese o agli **intermediari** di riferimento di somme riscosse a titolo di **premi**, accompagnata sovente dalle omesse registrazioni degli incassi, alla violazione degli obblighi di separazione patrimoniale derivante da mancata costituzione o non corretta gestione del conto corrente separato, alla falsificazione di documentazione contrattuale, alla comunicazione ai contraenti di circostanze non rispondenti al vero, cioè il rilascio di false attestazioni in sede di offerta contrattuale.

I provvedimenti di censura sono stati irrogati generalmente per il mancato rispetto delle regole di trasparenza, diligenza, correttezza e professionalità nei confronti degli assicurati e delle disposizioni sull'adeguatezza dei contratti offerti e degli obblighi di informativa pre-contrattuale.

1.3. - Le sanzioni pagate

Gli importi delle sanzioni pagate nell'anno si riferiscono a provvedimenti ingiuntivi emessi dall'Istituto anche negli anni passati. Si tratta, in alcuni casi, di pagamenti per maggiorazione dell'importo, effettuati oltre il termine di 30 o 60 giorni, a seconda che il destinatario risieda in Italia o all'estero, o relativi a provvedimenti per i quali è stato consentito il frazionamento mensile, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 26 L. 689/1981 (concessione fino a un massimo di 30 rate mensili all'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate). Nel 2022 **PIVASS** ha accolto le richieste di rateizzazione con la massima dilazione consentita.

Tavola VI.7

Sanzioni pagate					
<i>(migliaia di euro e valori percentuali)</i>					
Per anno di emissione dei provvedimenti sanzionatori					
	2022	2021	2020	2019	Totale
Importo pagato	4.609,5	177,0	244,4	13,2	5.044,1
Per soggetto beneficiario della sanzione – 2022					
CONSAP – FGVS			ERARIO		Totale
(Violazione normativa r.c. auto)			(Violazioni di diversa natura)		
Importo pagato	% totale		Importo pagato	% totale	
2.514,7	49,9		2.529,4	50,1	5.044,1

LA CONSULENZA LEGALE

VII. LA CONSULENZA LEGALE

1. - L'ATTIVITÀ DI CONSULENZA

Nel 2022 l'Ufficio Consulenza legale dell'IVASS ha trattato 227 pareri (251 lo scorso anno), 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 di coerenza tra scelte operative e quadro giuridico di riferimento.

È proseguito nell'anno l'impegno dell'Ufficio nell'ambito di numerosi gruppi di lavoro nazionali e internazionali su tematiche istituzionali e sull'attività normativa, anche contribuendo all'analisi di Regolamenti dell'Istituto.

Tavola VII.1

Soggetti richiedenti atti di consulenza (2022)	
	Numero
Vertici e Segreteria di Presidenza e del Consiglio	26
Vigilanza prudenziale	7
Normativa e politiche di Vigilanza	16
Vigilanza Condotte di mercato	44
Tutela del Consumatore	14
Gestione risorse	27
Sanzioni e Liquidazioni	38
Ispettorato	9
Studi e gestione dati	9
Corte di Giustizia U.E. (questioni pregiudiziali)	14
Responsabile prevenzione corruzione e trasparenza	1
Esterni	19
Ufficio Stampa	2
D'ufficio	1
Totale	227

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 2022 sono stati incardinati 44 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 2022 – per materia	
	(numero)
Provvedimenti di vigilanza (imprese)	2
Provvedimenti di vigilanza (intermediari)	2
Sanzioni amministrative pecuniarie	8
Sanzioni disciplinari agli intermediari	11
Affari penali	3
Cartelle esattoriali	5
Personale	2
Altri	11
Totale	44

2.1. - Decisioni significative emesse nel 2022 a conferma di orientamenti precedenti o con profili di nuovo rilievo

Le massime seguenti sono estratte da sentenze pronunziate in giudizi promossi avverso provvedimenti sanzionatori dell'IVASS, con una selezione di decisioni significative per l'attività istituzionale dell'Istituto perché evidenziano profili nuovi o confermano orientamenti precedenti.

a) *Sanzioni amministrative pecuniarie – sanzioni ai sensi dell'art. 183 CAP – violazione del principio di legalità, non sussiste – necessità di norme regolamentari specifiche, non sussiste.*

1. L'art. 183 CAP contempla una regola di condotta immediatamente precettiva, 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*. La norma stessa, infatti, evoca clausole generali cui si devono uniformare gli operatori del settore le quali corrispondono ad altrettanti canoni positivizzati anche in altri rami dell'ordinamento giuridico (diritto civile)²¹⁹.

2. Il precetto recato dall'art. 183 CAP è costituito da *elementi normativi* (comportamento delle imprese assicuratrici secondo *diligenza, correttezza e trasparenza* sia nell'offerta sia nell'esecuzione dei contratti, nei confronti dei contraenti e degli assicurati) che, per la determinazione del loro contenuto, possono necessitare di una eterointegrazione mediante il rinvio a una norma diversa da quella "incriminatrice". Si tratta di elementi di stretta natura giuridica che trovano il proprio fondamento normativo negli artt. 1176, 1218, 1337 e 1375 c.c., sicché il precetto da seguire è individuabile senza incertezze, con il conseguente indubbio rispetto dei principi di tassatività e di sufficiente determinatezza delle condotte sanzionate.

3. L'utilizzo, nel testo di legge, di elementi non rigidi (diligenza, correttezza e trasparenza) non contrasta con il principio di legalità né con i suoi corollari in tema di tassatività e precisione, trattandosi di una tecnica redazionale che consente di sintetizzare con un vocabolo condotte che altrimenti avrebbero richiesto lunghi elenchi casistici.

4. Le norme primarie che prevedono sanzioni amministrative possono rinviare – nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 della Costituzione – anche ad atti *sub*-legislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa Legge.

²¹⁹ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 13 dicembre 2022, n. 16796; TAR Lazio, Roma, Sez. II *ter*, 4 novembre 2022, n. 14388; TAR Lazio, Roma, Sez. II *ter*, 21 marzo 2022, n. 3221.

LA CONSULENZA LEGALE

Rilevano, di volta in volta, violazioni di obblighi fondamentali gravanti sull'impresa assicuratrice quali quello di chiarezza, trasparenza e correttezza in sede di trattative, di stipula e di esecuzione del contratto, la cui violazione – oltre a rilevare su un piano civilistico, ai sensi degli artt. 1337, 1366 e 1375 c.c. – integra gli illeciti amministrativi diretti ad assicurare il regolare funzionamento del sistema assicurativo a tutela degli interessi degli assicurati, costituente obiettivo primario dei poteri di vigilanza attribuiti all'IVASS e assurgente a bene giuridico tutelato.

5. La previsione di cui all'art. 17, Regolamento ISVAP 35/2010, nell'individuare un preciso obbligo delle compagnie di inviare *al contraente almeno trenta giorni prima della scadenza del contratto una comunicazione scritta con l'indicazione del termine di scadenza e della documentazione da trasmettere per la liquidazione della prestazione*, dà specifica e concreta attuazione all'art. 183, comma 2, CAP e fissa una soglia minima di correttezza richiesta alle compagnie nella gestione della liquidazione delle polizze a scadenza²²⁰.

b) *Sanzioni amministrative pecuniarie a carico di intermediari – principio dell'autonomia degli accertamenti pubblicistici – obbligo di sospensione del procedimento diretto all'irrogazione di sanzioni amministrative nelle materie di competenza dell'IVASS in pendenza di procedimento penale sugli stessi fatti materiali, non sussiste.*

6. Il principio generale di autonomia degli ambiti di accertamento pubblicistico implica l'irrilevanza dell'intervenuta assoluzione in sede penale per i fatti per cui parallelamente si sia proceduto in via amministrativa²²¹.

7. In ossequio al principio di autonomia degli ambiti di accertamento pubblicistico, allorché i fatti illeciti hanno rilievo sotto il profilo amministrativo di competenza dell'IVASS, l'Istituto stesso non è tenuto a sospendere il procedimento nell'attesa dell'esito del giudizio penale²²².

c) *Sanzioni amministrative pecuniarie a carico di imprese – art. 148 CAP, obbligo di formulare l'offerta al danneggiato o di comunicare i motivi della mancata offerta – tardiva formulazione del diniego – riduzione della sanzione invocata per pagamento dell'importo contestualmente all'offerta, seppure in tempo successivo al tardivo diniego, non spetta.*

8. L'unica fattispecie rispetto alla quale il comma 3 dell'art. 315 CAP prevede la possibilità per l'impresa assicurativa di beneficiare di una riduzione della sanzione è quella del pagamento del risarcimento contestualmente alla formulazione dell'offerta, pur tardiva rispetto al termine utile di legge a far data dalla ricezione dell'istanza risarcitoria²²³.

9. Come emerge dal tenore letterale, l'art. 315, comma 3, CAP costituisce disposizione premiale con funzione acceleratoria della liquidazione stragiudiziale in riferimento a un termine di pagamento ancora pendente e presuppone, affinché la compagnia assicuratrice possa beneficiare della riduzione della sanzione, che il comportamento resipiscente sia frutto di una tempestiva e autonoma iniziativa della compagnia stessa, a termine ancora aperto e prima dell'inizio del procedimento sanzionatorio.

10. La circostanza che l'impresa, successivamente alla commissione dell'illecito, abbia mutato opinione e formulato un'offerta non può in alcun modo implicare la riapertura dei termini rispetto a

²²⁰ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 13 dicembre 2022, n.16749; TAR Lazio, Sez. II *ter*, 13 dicembre 2022, n. 16737.

²²¹ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 20 giugno 2022, n. 8241; TAR Lazio, Sez. II *ter*, 14 aprile 2022, n. 4580, confermano l'orientamento già seguito da TAR Lazio, Sez. II *ter* 8 luglio 2019, n. 9054.

²²² TAR Lazio, Sez. II *ter*, 20 giugno 2022, n. 8241, cit.

²²³ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 9 dicembre 2022, n. 16525.

Il contenzioso

una fattispecie illecita oramai consumata per effetto della cristallizzazione del ritardo rilevante a seguito del diniego tardivo.

11. L'estremo dettaglio del comma 3 dell'art. 315 CAP e il suo carattere di eccezione alla regola posta dal comma 2 (che prevede solo valori minimi e massimi tra i quali determinare la sanzione) escludono che della previsione possa essere data una interpretazione analogica o estensiva.

12. La fruizione del beneficio di legge richiede la prova dell'invio dell'offerta, non potendo a tal fine ritenersi sufficiente la mera attestazione proveniente da applicativi informatici aziendali dello stesso debitore, privi di riscontri esterni, e della prova in atti del contestuale pagamento, atteso che l'emissione di assegno è solo propedeutica all'effettiva corresponsione dell'importo relativo.

d) *Sanzioni pecuniarie a carico di intermediari – art. 117 CAP, mancato versamento di somme riscosse a titolo di premio – obbligo di registrazione dei premi – sufficienza ai fini istruttori di dati concludenti emergenti da plurime verifiche ispettive e contabili dell'impresa in contraddittorio con l'intermediario, sussiste – divieto di compensazione dei premi con eventuali crediti dell'intermediario verso l'impresa.*

13. L'omesso versamento all'impresa dei premi assicurativi riscossi dagli intermediari presso la clientela, secondo giurisprudenza costante, non costituisce solamente un inadempimento contrattuale, bensì rappresenta l'appropriazione di somme indisponibili, soggette a destinazione vincolata, che, atteso il meccanismo economico del mercato assicurativo (inversione del ciclo produttivo), rischia di rendere difficoltosa la liquidazione degli indennizzi e, nei casi più gravi, mandare in default il sistema di garanzie dei rischi²²⁴.

14. L'affidabilità richiesta all'agente di assicurazione consiste specialmente nella capacità di adempiere i propri obblighi in materia di gestione di denaro altrui, ambito nel quale la diligenza pretendibile verso l'intermediario non si limita alla mera assenza di comportamenti dolosi, volti ad appropriarsi indebitamente o a trattenere per un tempo superiore al dovuto le somme delle quali è depositario, ma si estende alla diligenza necessaria ad assicurarne la sollecita consegna agli aventi diritto, di modo che il mancato o anche solo il ritardato versamento dei premi riscossi costituisce gravissima e inescusabile violazione d'un primario obbligo, il cui rispetto è necessario per garantire il funzionamento stesso del sistema assicurativo nel suo complesso.

15. Nessuna norma autorizza o consente all'intermediario di mettere in copertura le polizze assicurative e rilasciare al cliente i relativi titoli senza aver incassato i premi. Sotto il profilo pubblicistico ciò che solo rileva ai fini sanzionatori ex art. 117 CAP è che l'impresa non abbia ricevuto la necessaria copertura finanziaria, rimanendo invece vincolata verso il cliente²²⁵.

16. L'obbligo di cui all'art. 117 CAP comprende anche l'obbligo di registrazione dei premi incassati, doverosa attività prodromica rispetto all'obbligo di separazione patrimoniale.

17. In presenza di dati concludenti, come le plurime verifiche ispettive e contabili dell'impresa rispetto alle quali vi sia stato contraddittorio con l'intermediario e possibilità dello stesso di controdedurre per iscritto, non è necessaria l'autonoma verifica contabile da parte dell'Istituto di Vigilanza. La sottoscrizione del verbale ispettivo dell'impresa con accettazione dello stesso e dei suoi contenuti, in uno alla dichiarazione di riconoscimento di importi per premi da versare alla mandante

²²⁴ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 4 novembre 2022, n. 14387; Tar Lazio, sez. II *ter*, 6 maggio 2022, n. 6809; Consiglio di Stato, Sez. I, 27 gennaio 2022, n. 132/2022 (n. affare 74/2021) parere decisorio di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

²²⁵ TAR Lazio, sez. II *ter*, 6 maggio 2022, n. 6809, cit.

LA CONSULENZA LEGALE

con assunzione di responsabilità e impegno al versamento stesso, dimostra ancor più la sufficienza del compendio documentale acquisito, senza necessità istruttorie ulteriori²²⁶.

18. L'eventuale esistenza di crediti dell'intermediario nei confronti della compagnia non consente la compensazione con i premi assicurativi alla stessa spettanti, in ossequio al rigoroso meccanismo della separazione patrimoniale.

19. Lo scrutinio della legittimità del provvedimento sanzionatorio è svolto sulla base dei dati disponibili al momento della sua adozione. Il collegio giudicante non è tenuto a supplire, disponendo attività istruttoria, alle lacune difensive del privato che non abbia fornito nel corso del procedimento elementi di prova atti a dimostrare l'inesistenza degli illeciti ascritti.

20. L'obbligo motivazionale del provvedimento sanzionatorio rispetto ai rilievi difensivi dell'interessato è assolto sufficientemente con una formula che richiami il loro esame e la loro inidoneità a fondare un diverso esito provvedimentale, non occorrendo la loro analitica confutazione.

21. L'art. 326, comma 1, CAP, nella parte in cui prevedeva, precedentemente alle novità introdotte dal D.lgs. 68/2018, la possibilità di non contestare l'illecito accertato nei casi di *assoluta mancanza di pregiudizio per il tempestivo esercizio delle funzioni di vigilanza o per gli interessi degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative*, rivestiva carattere del tutto eccezionale, con conseguente necessità di stretta e letterale interpretazione e di piena inoffensività della condotta (infrazioni meramente formali).

e) *Sanzioni pecuniarie a carico di intermediari – rilascio di polizze per premi più bassi di quelli effettivamente corrispondenti per calcolo attuariale alle garanzie prestate all'utenza – violazione dell'art. 183 CAP, sussiste – applicazione del criterio sanzionatorio del cumulo materiale.*

22. Il rilascio di polizze r.c. auto a premi più bassi di quelli corrispondenti per calcolo attuariale alle garanzie prestate all'utenza – ricorrendo a intestatari fittizi del contratto residenti o con sede in province con minor indice di sinistralità – altera la corretta classificazione dei rischi in violazione dell'art. 183 CAP ed è in grado di pregiudicare gli interessi dei contraenti e degli assicurati²²⁷.

23. Tali polizze arrecano un danno certo alle imprese assicurative corrispondente al minor premio incassato rispetto al rischio gravante sui veicoli assicurati qualora i veicoli stessi effettivamente circolino in zone con sinistrosità più alta rispetto a quella dichiarata ai fini della quantificazione del premio.

24. L'irrogazione della sanzione pecuniaria è correttamente effettuata in applicazione del regime del cumulo materiale allorché gli illeciti accertati siano costituiti da autonome lesioni degli interessi presidiati, di cui erano portatori i singoli assicurati i cui contratti sono stati irregolarmente classificati. Ciascuna delle plurime condotte contestate e sanzionate, avente autonomia strutturale, è infatti in grado di attingere autonomamente al bene giuridico tutelato dalla norma di presidio e cioè la diligenza e la correttezza dell'intermediario in fase di assunzione del contratto e l'instaurazione di un rapporto negoziale privo di irregolarità e con idonea copertura dei rischi²²⁸.

f) *Sanzioni disciplinari a carico di intermediari – collegamento negoziale fra i documenti relativi alla fase dell'incarico professionale (accordo di brokeraggio e suo allegato) e scheda di adesione per il collocamento delle polizze, sussiste – incompletezza e scarsa trasparenza dei documenti trasmessi al cliente, rileva.*

²²⁶ Consiglio di Stato, Sez. I, 27 gennaio 2022, n. 132/2022 (n. affare 74/2021) parere decisorio di ricorso straordinario al Capo dello Stato, cit.

²²⁷ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 20 giugno 2022, n. 8241; TAR Lazio, Sez. II *ter*, 14 aprile 2022, n. 4580, *citt.*; TAR Lazio, Sez. II *ter*, 20 gennaio 2022, n. 688.

²²⁸ TAR Lazio, Sez. II *ter*, 4 novembre 2022, n. 14387.

La formazione legale

25. I documenti di incarico precedenti al collocamento vero e proprio dei prodotti assicurativi non sono limitati all'instaurazione del rapporto professionale, ma sono idonei a contenere elementi informativi richiesti dalla disciplina a tutela del consumatore.

26. Tra gli atti di incarico professionale e quelli diretti al collocamento vero e proprio dei prodotti assicurativi sussiste un collegamento negoziale, perseguendo gli stessi *un risultato economico unitario e complesso, realizzato non per mezzo di un singolo negozio, ma attraverso una pluralità coordinata di contratti, che conservano una loro causa autonoma*. Pertanto, le vicende di un contratto si ripercuotono sugli altri, condizionandone la validità e l'efficacia; eventuali elementi in astratto suscettibili di condizionare il consenso per l'uno dei due negozi (l'incarico professionale conferito al *broker* e il contratto di assicurazione con la compagnia) rilevano anche se inseriti nell'ambito della trattativa dell'altro, proprio per l'unicità dell'operazione economica che le parti intendono perseguire, con tutte le conseguenze in punto di tutela del contraente-consumatore perseguita ai sensi dell'art. 183 CAP.

27. L'interesse perseguito dall'art. 183 CAP è immanente a tutta la fase del contatto fra l'intermediario e il cliente, in quanto quest'ultimo, non dotato di particolari cognizioni in materia di diritto assicurativo, difficilmente è in grado di percepire la differenza giuridica tra le due fasi e financo tra i due negozi giuridici che l'assicurando è in procinto di stipulare (il mandato conferito al *broker* e poi il contratto di assicurazione con la compagnia).

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

28. 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 per il risarcimento del danno, data l'assenza di qualsiasi profilo di colpa (anche solo lieve) in capo all'Autorità²²⁹.

3. - LA FORMAZIONE LEGALE

Nel 2022 l'attività di formazione obbligatoria per i legali interni è proseguita con la partecipazione a seminari e convegni giuridici specialistici accreditati, anche nella materia deontologica obbligatoria, con attribuzione dei relativi crediti formativi secondo il vigente Regolamento per la formazione continua del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma.

L'attività di formazione interna ha interessato gli avvocati dell'Ufficio, anche in qualità di relatori, su argomenti d'interesse per l'Istituto quali la Legge “Gelli-Bianco”, le clausole *claim made*, la trasparenza e la semplificazione in materia di [prodotti assicurativi vita](#) e [danni](#), con particolare riguardo all'informativa precontrattuale (*KID*, *DIP*, *DIP aggiuntivo*), la revisione della Direttiva [r.c. auto](#) (*Motor Insurance Directive - MID*), i procedimenti di competenza dell'[EIOPA](#).

²²⁹ Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 gennaio 2022, n. 725.