

dell'attività assicurativa e all'assunzione di partecipazioni di controllo o qualificate in imprese assicuratrici, le approvazioni di fusioni e di trasferimenti di portafoglio, l'esame delle operazioni infra gruppo aventi carattere patrimoniale. A seguito dell'esame di bilancio, 73 imprese sono state oggetto di rilievi, richieste di chiarimenti e notizie.

L'attività di controllo ha, inoltre, riguardato le polizze danni e vita e, in taluni casi, a seguito di rilievi formulati, è stato disposto l'immediato blocco della commercializzazione di prodotti vita.

Relativamente all'attività regolamentare l'Isvap, riscontrata sul mercato la presenza di polizze *index linked* sempre più innovative e complesse dal punto di vista della struttura finanziaria, ha disposto, con circolare 507/D del 10 giugno 2003, il divieto di utilizzare, come parametri di riferimento, i derivati del credito ed i titoli derivanti da operazioni di cartolarizzazione.

18.- L'attività ispettiva

Il nuovo Servizio Ispettorato, cui è demandata l'attività di verifica e di controllo esterno, ha effettuato nell'anno n. 114 accertamenti ispettivi, così distribuiti tra gli operatori del mercato:

- 41 imprese di assicurazione (20 danni e 21 vita);
- 15 ispettorati sinistri;
- 58 tra agenzie, brokers e altri operatori.

A seguito delle verifiche ispettive, sono state mosse alle imprese 90 note di rilievi per la rimozione delle irregolarità accertate e l'avvio dell'attività sanzionatoria.

19 –L'attività sanzionatoria

Nella presente sede vanno considerati gli elementi comprovanti la dimensione dell'attività sanzionatoria dell'ISVAP, nella prospettiva di specifiche valutazioni in tema di efficacia.

Al riguardo, l'attività rivolta al richiamo dell'osservanza delle regole di legalità e correttezza si è incrementata nel corso del 2003.

Nel complesso i procedimenti sanzionatori sono stati 7.018 (5.671 nel 2002, con un aumento percentuale del 24%), per un ammontare nel massimo di euro 264.217.578,09 che, a seguito della conciliazione amministrativa, ammontano a euro 57.891.218,32 (euro 5.212.009,00 nel 2002).

20. – La tutela del consumatore e la R.C. Auto

Va ricordato che se le esigenze del consumatore sono state istituzionalizzate sul piano generale con la legge n. 28 del 1998 – che ha previsto tra l'altro il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, nella prospettiva di contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore – nella materia assicurativa tale esigenza è stata tenuta presente nella stessa legge n. 576 del 1982 istitutiva dell'ISVAP, che all'art. 18 prevede un'apposita Sezione reclami nella struttura burocratica del medesimo.

Il dato fondamentale al riguardo è che tutti i reclami ed esposti indirizzati all'Istituto sono istruiti mediante interventi presso le imprese responsabili, con richieste di notizie inerenti alle doglianze esposte, chiarimenti, motivazioni tecniche e giuridiche e documentazione probatoria e tale attività istruttoria si estende anche ai reclami apparsi sulla stampa ritenuti meritevoli di interesse.

Nelle relazioni annuali al Parlamento sono contenute tutte le informazioni in materia di reclami – sul ramo vita, sul ramo danni (r.c. auto in particolare), sulla loro provenienza regionale, sulla varia tipologia, sulle conseguenti circolari ritenute necessarie etc – onde ad esse si fa rinvio.

Nella presente sede si è considerato utile fornire semplici cenni, non senza prima rilevare l'attenzione che è stata rivolta dall'ISVAP alle esigenze dei consumatori, anche nel delicato settore della R.C. Auto a cui è preposto il Servizio Tutela utenti, unica esperienza nazionale di salvaguardia dei diritti dell'utenza istituita presso un'autorità di controllo.

Agli utenti è stata data consulenza attraverso il servizio automatico dello "sportello telefonico", operante tutti i giorni 24 ore su 24, che ha registrato 26.219 contatti (+14% rispetto al 2002), cui vanno aggiunti n. 12.651 (+34%) contatti "tradizionali" con risposta agli utenti da parte degli uffici. Sono stati ricevuti presso l'Istituto 635 utenti.

Gli esposti e le segnalazioni pervenute, alle quali l'Istituto ha fatto fronte, sono stati complessivamente 33.361 (-2%), dei quali 24.472 concernenti la R.C. Auto, 5.374 gli altri rami danni e 3.515 i rami vita.

In tema di R.C. Auto le doglianze hanno riguardato in parte rilevante (50%) il mancato rispetto del novellato art. 3 della legge 39/1977, il rilascio degli attestati di rischio e le fasce bonus/malus. Nei rami vita: il ritardo nei pagamenti, gli adempimenti contrattuali e la verifica degli importi delle

prestazioni liquidate. Al fine di offrire un ulteriore elemento di tutela agli utenti l'Istituto ha emanato nel novembre 2003 la circolare n. 518, che ha introdotto l'obbligo, per le imprese del settore, di istituire in forma elettronica un "registro dei reclami" in cui dovranno confluire tutte le segnalazioni ricevute, le istruttorie effettuate e l'esito delle stesse.

Si realizzerà in tal modo un sistematico esame di tutti i reclami da parte dell'Internal Auditing delle imprese, con l'obbligo di segnalazione trimestrale delle risultanze agli Organi Collegiali e successiva trasmissione di un *report* all'Istituto che, in questo modo, potrà mantenere un idoneo monitoraggio del livello di servizio assicurato ai clienti.

Nell'ambito del Servizio Tutela sono incardinati la *Banca Dati Sinistri* e il *Centro Informazioni*, strumenti introdotti dal legislatore nazionale l'uno e dal legislatore comunitario l'altro, volti a dare garanzie agli assicurati e danneggiati R.C. Auto.

La Banca Dati Sinistri di cui al d.l. n. 70/2000, convertito nella legge 137/2000, istituita per agevolare la repressione delle frodi in materia di R.C. Auto, raccoglie i dati dei sinistri accaduti dal 2001, comunicati dalle imprese in via telematica e riferiti ad ogni sinistro denunciato alle compagnie; sono presenti nell'archivio circa 216 milioni di sinistri (al 31.12.2003). La Banca è stata resa operativa con Provvedimento dell'Istituto n. 2179 del marzo 2003, adottato sentito il parere del Garante della Privacy.

L'Istituto si sta adoperando per migliorare la qualità dei dati contenuti nella banca dati e favorire un massiccio utilizzo della stessa da parte del mercato. Nell'ambito di tale attività l'esame delle comunicazioni fornite, con cadenza mensile, dalle imprese, ha dato luogo, nel corso dell'anno, a 250 contestazioni e rilievi alle imprese, a seguito dei quali sono state proposte sanzioni per errata o incompleta comunicazione delle informazioni.

La normativa relativa al "Centro Informazioni", istituito dalla legge comunitaria 2001 (direttiva 2000/26 CEE), con il compito di fornire ai visitatori stranieri, danneggiati in un sinistro stradale, informazioni essenziali per far valere le proprie pretese risarcitorie nei confronti dell'impresa di assicurazione della responsabilità civile, ha dato luogo nel 2003 a numerose richieste di intervento.

Al fine di facilitare l'accesso al Centro sono state inserite nel sito Isvap le informazioni necessarie per i consumatori e sui mandatarî italiani all'estero.

21. – Gli ulteriori settori d'intervento

Merita un cenno la disposizione introdotta dall'art. 4, c. 9, del D.L.vo n. 373/1998 – secondo la quale l'ISVAP svolge attività consultiva nei confronti del Parlamento e del Governo nell'ambito delle competenze per la regolazione e il controllo del settore assicurativo – anche se tale innovazione normativa ha solo istituzionalizzato una prassi operativa presente anche prima nell'attività dell'ISVAP.

Nel periodo in esame intensa è risultata siffatta azione consultiva, data anche la particolare significatività di taluni provvedimenti adottati dal legislatore, come risulta dalla illustrazione contenuta nell'apposito capitolo delle Relazioni annuali al Parlamento, cui si fa rinvio.

Assume rilievo anche la norma del successivo comma 10 dell'art. 4 del citato D.L.vo, per la quale, ferma restando la competenza propria del Governo, l'ISVAP, ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni, intrattiene rapporti con i competenti organi dell'Unione Europea: anche al riguardo si rinvia alla particolare analisi, contenuta nelle citate Relazioni al Parlamento.

In tale quadro sono proseguite le numerose riunioni alle quali l'Istituto ha partecipato per complessive 268 giornate di missione, sia in sede di Consiglio che di Commissione europea, in materia di margine di solvibilità, di fondi di garanzia, di contabilità, di R.C. Auto e di commercio elettronico.

PARTE QUINTA

Considerazioni conclusive

22. – Notazione sull'economicità della gestione

Si sottolinea la idoneità della nuova disciplina, ispirata a calibrare il prelievo parafiscale (contributo di vigilanza) posto a carico delle imprese assicurative sulle sole ed effettive esigenze di funzionamento dell'ISVAP.

Caposaldo del sistema è la disposizione per la quale le somme, affluite allo stesso ISVAP, a titolo di contributo di vigilanza, confluiscono, per la parte eventualmente non utilizzata, nell'avanzo di amministrazione "di cui si tiene conto per la determinazione del contributo di vigilanza per il periodo successivo".

Il sistema così delineato, tuttavia, nella prassi operativa non ha trovato integrale attuazione atteso che il trend riduttivo del contributo di vigilanza – iniziato con l'emanazione della riportata disciplina – ha subito un arresto con il 2001, nel quale il prelievo contributivo è passato da 58,2 a 75,4 miliardi, ma si è andato normalizzando nell'esercizio 2002, con una diminuzione del contributo e una diminuzione dell'aliquota nel 2003.

Per l'economicità della gestione l'ISVAP è tenuto a un'attenta e rigorosa previsione del proprio fabbisogno finanziario, dato che la dimensione del medesimo condiziona quella del contributo di vigilanza; occorre prevenire, in definitiva, una inutile lievitazione dei premi assicurativi, nella quale finisce per riflettersi anche l'onere connesso a detto contributo.

23. - Notazione sull'efficienza della gestione

L'ISVAP non è un organismo pubblico di erogazione ma l'istituzione di controllo del settore assicurativo: da ciò consegue che la prevalente sua spesa complessiva è destinata al personale.

In materia, la chiave di volta è costituita dalla disposizione dell'art. 20 della legge istitutiva, per la quale il trattamento economico è stabilito dal Consiglio con riferimento "ai criteri fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel settore assicurativo", anche se occorre tenere conto "delle specifiche esigenze funzionali e organizzative dell'ISVAP".

Come osservato anche nei precedenti referti, di fatto i livelli retributivi del personale dell'Istituto, sebbene prossimi – e perciò non coincidenti – con quelli dei dipendenti del settore assicurativo, si collocano tuttavia nell'area del pubblico impiego su dimensioni sostenute, specialmente con riguardo al comparto dirigenziale.

Occorre, perciò, che le cennate "specifiche esigenze funzionali ed organizzative" si conformino all'indirizzo di politica generale imposto dall'ordinamento alle pubbliche amministrazioni in ordine al contenimento della spesa pubblica.

In realtà, siffatto contenimento è fatto salvo nella determinazione degli aggiornamenti retributivi decisi in sede di rinnovi contrattuali, ma è la struttura complessiva della retribuzione ad essere composita perché articolata in una pluralità di voci stratificatesi nel corso di vari anni e non tutte perspicue e significative di una puntuale motivazione remunerativa.

24. – La nuova disciplina contabile

Come si rilevava l'anno scorso, l'Istituto, in sede di elaborazione del nuovo regolamento di contabilità, ha recepito talune innovazioni normative emerse nel resto del settore pubblico, come l'introduzione di rilevazioni contabili economico-patrimoniali e analitiche per centri di costo, atte a consentire la valutazione di efficacia, efficienza ed economicità del risultato di gestione.

Dei controlli interni disciplinati con il D.L.vo 286/1999 nei confronti delle pubbliche amministrazioni l'ISVAP – munito di autonomia giuridica, contabile, gestionale ed organizzativa – ha inteso in particolare utilizzare taluni moduli (il controllo di gestione e il controllo strategico).

Inoltre, all'inizio dell'anno 2003, l'Istituto si è dotato di un nuovo regolamento di organizzazione, che ha razionalizzato la struttura burocratica, anche attraverso la distinzione delle funzioni di vigilanza documentale e ispettiva.

Inoltre, la struttura deputata al controllo di gestione ha superato la fase di avvio, attesi gli interessanti confronti intertemporali dei principali valori contabili e di produttività, effettuati nel 2003.

Non senza considerare che, in funzione di una sempre maggiore trasparenza dei relativi costi di gestione, e di omogeneizzazione con la nuova struttura – che individua dieci centri di responsabilità amministrativa – , sono stati approvati nuovi documenti di bilancio (gli allegati A e D).

25. – Le più significative risultanze contabili

Il conto economico generale evidenzia un risultato economico negativo di euro 3.047.000, e un avanzo di amministrazione di circa euro 5.610.000 (al netto dell'avanzo indisponibile).

Peraltro, va detto che il tutto va visto alla luce di quanto rilevato dalla Corte nelle ultime relazioni sull'attività dell'Istituto, riguardo a un progressivo ridimensionamento dell'avanzo di amministrazione, la cui entità è correlata anche alla congruità delle previsioni.

I maggiori costi rispetto ai ricavi sono stati coperti attingendo alle risorse finanziarie dell'Istituto, con ripercussione sul patrimonio, con la conseguenza che il patrimonio netto è sceso da euro 22.627.000 del 2002 a 19.579.000 euro nel 2003, con una riduzione percentuale del 13,5%.

Si ribadisce, inoltre, l'esigenza che la nuova disciplina contabile sia attuata con puntualità, nel rispetto dei requisiti della "chiarezza e precisione". Peraltro, anche sotto detto profilo, va dato atto del percorso intrapreso in tal senso dall'Istituto, che ha provveduto a modificare gli allegati A e D del bilancio in funzione di una maggiore trasparenza dei costi di gestione.

26. – La vigilanza nel settore R.C.A.

Ancor più intensa si è configurata l'attività sanzionatoria, relativa al suindicato settore, incrementatasi sia in termini di processi verbali che di importo complessivo delle sanzioni.

La criticità del comparto in esame del resto è confermata anche dalle risultanze emerse sul versante dei reclami, che concernono prevalentemente la R.C.A, e la cura manifestata dall'Istituto, nel fronteggiare siffatta condotta reattiva dell'utenza, è comprovata sia dalla consulenza fornita attraverso lo sportello telefonico, che ha registrato un aumento dei contatti del 14% rispetto al 2002, sia dall'introduzione dell'obbligo, per le imprese del settore, di istituire, in forma elettronica, un registro dei reclami.

La lettura, al riguardo, delle relazioni annuali dell'Istituto al Parlamento, consente la conoscenza completa, in relazione oltre che alla articolazione dei reclami fra i vari rami, anche alla tipologia e specialmente alla loro provenienza territoriale (prevalentemente meridionale), e a quanto ivi esposto si fa perciò rinvio.

L'attenzione posta dal legislatore con la legge n. 137 del 26 maggio 2000 sull'esigenza di sovvenire sotto vari profili il settore in esame ha trovato rispondenza nella sollecita attuazione, da parte dell'ISVAP, della Banca dati sinistri (diretta a rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore).

27. – Il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge

Nel corso del referto sono state evidenziate le risultanze emerse dal controllo effettuato dall'Istituto nel periodo in esame e a esse si fa complessivamente rinvio.

Nella presente sede va in particolare ricordata la vigilanza espletata mediante accertamenti ispettivi sugli operatori assicurativi in genere e prioritariamente sulle società del settore.

Il numero di detti accertamenti e quello delle corrispondenti giornate lavorative, avuto riguardo alla "platea" dei soggetti interessati, sono espressione di significativa efficacia, pur nell'opportunità che l'Istituto individui, in sede di elaborazione dei programmi ispettivi e di vigilanza, procedure atte a migliorare quantitativamente e qualitativamente i traguardi raggiunti, in termini di deterrenza.

Sul versante, poi, del controllo dei bilanci, è emersa, nei paragrafi che precedono, l'entità dell'impegno, cui si è aggiunta la verifica delle riserve tecniche.

Non senza considerare la significativa attività di indirizzo o consulenza posta in essere dall'Istituto nonché la partecipazione alle riunioni di lavoro in sede comunitaria e internazionale per seguire gli sviluppi delle numerose tematiche del settore.

Mette conto, altresì, sottolineare l'attività sanzionatoria, volta al richiamo dell'osservanza delle regole di legalità e correttezza e l'ampiezza dei procedimenti sanzionatori, che hanno percentualmente superato del 24% quelli effettuati nel 2002, e che sono espressione di un indicatore di deterrenza, valutabile positivamente.

28. – La collocazione istituzionale dell'ISVAP

Come già rilevato nei precedenti referti, a conclusione della rassegna dei dati di gestione del periodo in esame, contenuta nei paragrafi che precedono, è d'uopo prioritariamente ricordare la tematica svolta nella Premessa in ordine alla configurazione ed al ruolo proprio dell'ISVAP, quale Autorità di vigilanza del settore assicurativo.

Per effetto della disciplina introdotta con il D.L.vo n.373 del 1998, recante "razionalizzazione delle norme" concernenti detto Istituto, quest'ultimo è venuto a configurarsi quale organismo munito di piena autonomia "giuridica, patrimoniale, contabile, organizzativa e gestionale" (art. 4, c. 5), rimanendo perciò formalmente distinto e indipendente dall'organizzazione e dalla amministrazione dello Stato, dalle quali era stato enucleato nel 1982 con la legge istitutiva in ragione della specialità della materia soggetta al suo controllo.

La precipua missione dell'ISVAP invero è data dalla protezione degli interessi collettivi connessi alla tutela del risparmio affluito nel settore assicurativo ed in proposito va ricordata la tutela costituzionale di detti interessi, sancita dal precetto dell'art. 47 della Costituzione per il quale "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme".

L'ISVAP opera perciò in vista della stabilità delle imprese assicuratrici, come la Banca d'Italia delle imprese bancarie (ma con distinte specializzazioni rese necessarie da specifiche regole e da competenze tecniche).

La legge ha preordinato alla tutela del risparmio assicurativo il controllo da parte dell'ISVAP della gestione tecnica finanziaria e patrimoniale delle imprese di assicurazione, nonché la verifica dei bilanci delle stesse e l'osservanza delle disposizioni in materia, con caratteristiche di peculiare specificità.

Non senza considerare che *l'Istituto, anche attraverso il Servizio Tutela utenti, può essere identificato come l'unica esperienza nazionale di salvaguardia dei diritti dell'utenza istituita presso un'autorità di controllo.*

Sotto altro profilo, è doveroso, a conclusione del presente referto, evidenziare la circostanza che, pur in presenza di un contesto economico non facile, nei recenti, ben noti dissesti finanziari, il sistema assicurativo – in linea di massima – non sia stato coinvolto e non abbia provocato trasferimenti di

rischi e perdite sulla propria utenza: ciò, senza dubbio, anche grazie alla efficace, peculiare attività di vigilanza svolta dall'Isvap.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the name of the author or signatory.