

Determinazione n. 58/2009**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 2 ottobre 2009;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 13 ottobre 1998, n. 373 che assoggetta al controllo di questa Corte il rendiconto della gestione finanziaria dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo;

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

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2008, nonché l'annessa relazione del Presidente, trasmessa alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Gaetano D'Auria e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, sulla base degli atti ed degli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per la Vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) per l'esercizio 2008;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato della relazione del Presidente – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2008 – corredato della relazione del Presidente – dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Gaetano D'Auria

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI PRIVATE E DI INTERESSE COLLETTIVO (ISVAP) RELATIVA ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

SOMMARIO

PREMESSA – 1. *Le funzioni.* – 2. *L'attività.* – 3. *Gli organi.* – 4. *Il personale.* – 5. *La gestione finanziaria.* – 6. *La gestione patrimoniale.* – 7. *Il conto economico.* – 8. *Conclusioni.*

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione, la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito in ordine alla gestione finanziaria 2008 dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP), istituito come ente pubblico dalla l. 12 agosto 1982, n. 576, successivamente modificata da provvedimenti normativi – ora consolidati nel d.leg. 7 settembre 2005, n. 209, recante il "Codice delle assicurazioni private" – che hanno conferito all'ISVAP, ferma restando la natura di ente pubblico, le caratteristiche di "autorità indipendente".

La precedente relazione, riferita alla gestione finanziaria 2007, è stata deliberata da questa sezione con determinazione 24 giugno 2008, n. 54¹.

¹ Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Atti parlamentari, XV Legislatura, doc. XV, n. 19.

1. Le funzioni

1.1. - Nelle precedenti relazioni, si è dato conto delle innovazioni normative che – nell’arco di un decennio – hanno potenziato il ruolo dell’ISVAP come organismo dotato di autonomia tecnica e decisionale per l’esercizio della vigilanza sull’efficienza dei soggetti che operano sul mercato assicurativo, nonché per la tutela dei consumatori-utenti dei servizi assicurativi. E’ stata segnalata, altresì, la varietà delle problematiche che attraversano il settore assicurativo, fortemente influenzato da un’articolata disciplina comunitaria, rispetto alla quale gli organismi nazionali sono chiamati a garantire la stabilità del mercato e la solvibilità delle imprese, mediante strutture dotate di particolari garanzie di indipendenza.

1.2. - Anche nel corso del 2008, le funzioni dell’Istituto sono state interessate da numerosi provvedimenti normativi e amministrativi, che si riportano, per un verso, all’attuazione di direttive comunitarie e, per altro verso, alla riorganizzazione del settore assicurativo (seguita all’approvazione del Codice delle assicurazioni private: d.leg. 7 settembre 2005, n. 209). Il settore assicurativo è stato, inoltre, interessato dalle misure intese a fronteggiare gli effetti dell’emergenza finanziaria internazionale. Infine, l’Istituto è intervenuto con una serie di pareri nel procedimento formativo di provvedimenti legislativi e regolamentari ed ha emanato, a sua volta, numerosi atti normativi e amministrativi nell’esercizio delle funzioni regolative ad esso attribuite.

Quanto alle disposizioni attuative di norme comunitarie, rivestono particolare importanza i provvedimenti legislativi che hanno disciplinato l’esercizio dell’attività di riassicurazione negli Stati membri dell’Unione (d.leg. 9 febbraio 2008, n. 56) e la registrazione in bilancio delle operazioni di mercato delle imprese assicuratrici (d.leg. 3 novembre 2008, n. 173); le une e le altre, con attribuzione all’ISVAP di poteri regolamentari.

Nel contesto delle disposizioni relative all’emergenza finanziaria, norme d’interesse per le imprese assicuratrici sono state dettate dal d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (convertito dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2) con riguardo alla registrazione in bilancio del valore dei titoli posseduti dalle società; le relative norme di attuazione sono state pur esse affidate all’ISVAP, che vi ha provveduto con apposito regolamento (17 febbraio 2009, n. 28).

Di rilievo, poi, i pareri adottati dall'Istituto in relazione ad una serie di regolamenti ministeriali² ed un complesso di atti regolamentari (diciotto) da esso emanati previa procedura di pubblica consultazione.

Nei primi due mesi del 2009, l'Istituto ha emanato altri due regolamenti ed ha sottoposto a pubblica consultazione tre schemi regolamentari.

Più in generale, va rilevato come il Codice delle assicurazioni, nel riconoscere all'ISVAP il ruolo di principale regolatore del mercato assicurativo, abbia conferito all'Istituto poteri di natura non soltanto imperativa, ma anche "di persuasione" o "di orientamento" (art. 5, commi 1-3), commettendogli di individuare una serie di *standard* comportamentali e organizzativi mediante i quali valutare – per un verso – i rischi di instabilità delle imprese e – per altro verso – la conformità di atti e documenti negoziali a parametri normativi (fissati, a seconda dei casi, dalla legge o da norme emanate dall'ISVAP in esercizio del suo potere regolamentare).

1.3. - Come tutte le autorità amministrative indipendenti, l'ISVAP è tenuta a sottoporre ad Air (analisi di impatto della regolamentazione) gli schemi di "atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione"³. Tale obbligo generale è stato specificato e assorbito, per le autorità indipendenti con competenza sulla tutela del risparmio e sui mercati finanziari (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP), da una disposizione legislativa *ad hoc*, che richiede a tali autorità di osservare, nell'emanazione dei loro provvedimenti di natura regolamentare o di contenuto generale (esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna) gli obblighi di motivazione e i principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità (intesa come "criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari")⁴.

² D.m. sviluppo economico 1° aprile 2008, n. 86, in materia di obbligo di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti; 28 aprile 2008, n. 98, in materia di amministrazione, di intervento e di rendiconto del Fondo di garanzia per le vittime della strada e del Fondo di garanzia per le vittime della caccia; 28 aprile 2008, n. 99, sulla disciplina dei requisiti di onorabilità e di professionalità dell'attuario incaricato nei rami vita e nel ramo r.c. auto; 29 ottobre 2008, n. 191, in materia di diritto di accesso dei contraenti e dei danneggiati agli atti delle imprese che esercitano l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei veicoli a motore e dei natanti con riferimento ai procedimenti di liquidazione dei danni che li riguardano; 30 gennaio 2009, n. 19, in materia di amministrazione, contribuzione e limiti di intervento del Fondo di garanzia per i mediatori di assicurazione e di riassicurazione.

³ L. 29 luglio 2003, n. 229, art. 12, comma 1.

⁴ L. 28 dicembre 2005 n. 262, art. 23. Ivi, altresì, la previsione per cui le autorità debbono sottoporre a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse

A tali obblighi risulta uniformarsi l'ISVAP nell'esercizio del suo potere regolamentare, come del resto riconosciuto dal giudice amministrativo in controversie riguardanti l'applicazione dell'Air nei procedimenti regolamentari di competenza dell'Istituto⁵.

Peraltro, l'ISVAP ha in corso di emanazione un apposito regolamento per la disciplina, in termini generali, delle procedure concernenti la propria attività regolamentare con efficacia esterna. Lo schema di regolamento, attualmente sottoposto a procedura di pubblica consultazione, individua i criteri e le modalità per realizzare, nei menzionati procedimenti, i seguenti principi: trasparenza degli interventi regolatori; proporzionalità; partecipazione dei soggetti interessati al procedimento di regolamentazione; illustrazione delle conseguenze della regolamentazione sull'attività degli operatori del mercato e degli altri destinatari; motivazione delle scelte regolatorie effettuate.

Va inoltre considerato che, in prospettiva, al fine di onorare l'impegno assunto dai paesi dell'Unione europea di ridurre gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 31 dicembre 2012, anche l'ISVAP potrebbe essere chiamata a "misurare" gli oneri derivanti da obblighi informativi imposti dai suoi atti di regolazione generale.

adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

⁵ Tar Lazio, sez. I, n. 5522/2007; Tar Lazio, sez. I, n. 5524/07; Cons. Stato, sez. VI, n. 5026/2008.

2. L'attività

2.1. - Particolarmente intensa, nel corso del 2008, l'attività dell'ISVAP nell'esercizio delle funzioni primarie ad esso attribuite: la vigilanza sulle imprese di assicurazione e di riassicurazione, al fine di verificarne la stabilità e di garantirne la sana e prudente gestione, e la tutela degli utenti, assicurando la trasparenza e la correttezza dei comportamenti messi in atto dagli operatori⁶.

L'attività di vigilanza ha riguardato, per un verso, l'andamento della gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile delle imprese (mediante controlli sui bilanci annuali e sulle relazioni semestrali, nonché sui flussi informativi trimestrali in merito ad investimenti, attività a copertura delle riserve tecniche e strumenti derivati) e, per altro verso, l'attuazione delle disposizioni regolamentari emanate dall'Istituto.

Quanto al primo aspetto, specifica attenzione è stata dedicata alle ripercussioni sulle imprese assicurative della crisi che ha colpito i mercati finanziari internazionali, talché l'Autorità ha intensificato la cadenza temporale (da trimestrale a mensile) dei suoi monitoraggi sulla solvibilità delle imprese, richiedendo, in alcuni casi, adeguate misure di rafforzamento patrimoniale. In particolare, con riguardo alla crisi del settore dei mutui *subprime*, nel mese di febbraio 2008 è stata effettuata una ulteriore rilevazione che ha confermato la modestia del fenomeno per il settore assicurativo italiano⁷. In ogni caso, l'Autorità ha richiesto alle imprese l'effettuazione di appositi *stress test* sugli investimenti, al fine di saggiare la tenuta dei requisiti patrimoniali al verificarsi di ipotetici eventi, allora ritenuti estremi, sul mercato finanziario.

Dal settembre 2008, poi, l'Autorità, avuto riguardo all'aggravarsi della crisi finanziaria, ha avviato specifiche indagini per valutare l'impatto dei nuovi eventi sul sistema assicurativo italiano, in termini di solvibilità delle imprese, di stabilità dell'intero mercato e di tutela degli assicurati. Tali ricognizioni hanno evidenziato, con riferimento ai rischi propri delle imprese, un impatto complessivamente contenuto, mentre i clienti di talune società hanno visto ridursi drasticamente le prestazioni loro spettanti sulla base delle condizioni contrattuali di polizze *index linked* aventi, come sottostante prevalente, titoli

⁶ Al 31 dicembre 2008, risultavano autorizzate ad esercitare l'attività assicurativa e riassicurativa in Italia 166 imprese, di cui 84 nei rami danni, 65 nei rami vita e 17 in entrambi i rami.

⁷ Fin dal giugno 2003, peraltro, l'ISVAP aveva vietato, relativamente ai titoli *index linked*, di indicizzarsi a titoli derivanti da cartolarizzazioni e derivati del credito (circolare ISVAP n. 507/2003).

emessi da *Lehman Brothers* e banche islandesi. Pertanto, l'Autorità è intervenuta in più sedi per stimolare, con un'azione di *moral suasion*, iniziative da parte delle imprese affinché queste apprestassero, nel rispetto dei vincoli di stabilità finanziaria, piani di ristrutturazione idonei a minimizzare il danno a carico dei consumatori⁸.

Sempre con riferimento alla crisi finanziaria, mette conto segnalare, da un lato, l'inserimento dell'ISVAP – attraverso il suo presidente – nel "Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria"⁹ e, dall'altro, la partecipazione dell'Istituto alla rete internazionale dei contatti di emergenza (*crisis list*) deputata ad assicurare, al di là dei tradizionali canali di cooperazione, la tempestività e l'efficacia dello scambio di informazioni rilevanti.

2.2. - Al fine di coordinare i controlli che, sulle imprese assicuratrici sono esercitati – oltre che dall'ISVAP, dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB, è operante un tavolo tecnico congiunto fra le tre istituzioni, allo scopo di monitorare la creazione dei conglomerati finanziari e di elaborare regole comuni in materia di trasparenza dei bilanci, concentrazione dei rischi, operazioni *infragruppo* e meccanismi di controllo interno.

Alle disposizioni regolamentari emanate, in proposito, dall'ISVAP hanno fatto seguito verifiche in ordine alla costituzione e gestione dei "gruppi assicurativi" (ne sono stati censiti, finora, 37)¹⁰, ai controlli interni, alla gestione dei rischi e alla *compliance*, nonché all'esternalizzazione delle attività delle imprese di assicurazione¹¹.

Inoltre, l'Istituto ha autorizzato:

- 15 operazioni aventi ad oggetto l'assunzione di partecipazioni di controllo e/o rilevanti in imprese di assicurazione;
- 37 operazioni di assunzione da parte delle imprese di assicurazione di partecipazioni di controllo in imprese esercenti attività diversa da quella assicurativa;

⁸ Ad oggi, i piani d'intervento hanno interessato 117.175 contratti, equivalenti al 94 per cento delle polizze scadute o prossime alla scadenza e all'80 per cento del complesso delle polizze *index* con sottostanti i citati titoli.

⁹ Il Comitato, costituito nel marzo 2008 per favorire la gestione delle crisi che possono assumere un carattere sistemico, è presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze e composto dal Direttore generale del tesoro, dal Governatore della Banca d'Italia e dai Presidenti di CONSOB e ISVAP.

¹⁰ Regolamento 20 febbraio 2008, n. 15.

¹¹ Regolamento 26 marzo 2008, n. 20.

- 29 tra autorizzazioni all'esercizio dell'attività assicurativa, estensioni di detta attività, fusioni, scissioni, trasferimenti di portafoglio e conferimenti di rami d'azienda.

Sono state, inoltre, analizzate con esito positivo 43 operazioni infragruppo.

2.3. - Una componente essenziale dell'attività di vigilanza è costituita dalle ispezioni, che hanno registrato, nel 2008, un lieve incremento rispetto al 2007. Gli accertamenti definiti sono stati 105¹² a fronte dei 97 dell'esercizio precedente. Altri 22 accertamenti ispettivi sono stati svolti in collaborazione con la Guardia di finanza¹³. L'attività ha impegnato un totale di 2.547 giornate-uomo.

Agli accertamenti hanno fatto seguito 99 note di rilievi e 77 atti di contestazione ai sensi del Regolamento dell'Autorità n. 1/2006, nonché l'attivazione di 24 procedure di valutazione su fattispecie rilevanti ai fini dell'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti di intermediari e 7 segnalazioni all'autorità giudiziaria.

2.4. - Nel corso del 2008 è entrato a regime il Registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI)¹⁴, completato dall'elenco annesso degli intermediari provenienti dai Paesi membri dello Spazio economico europeo. Alla data del 27 marzo 2009 risultano iscritti 238.092 soggetti nelle cinque sezioni del registro e 6.766 nell'elenco annesso.

Sempre nel corso del 2008 è stata avviata la gestione del Ruolo dei periti assicurativi, secondo le disposizioni contenute nel regolamento 3 gennaio 2008, n. 11. Alla data del 27 marzo 2009 risultavano iscritti 6.491 soggetti.

L'attività di controllo sugli iscritti al RUI e al Ruolo è affidata ad un'apposita struttura organizzativa dell'Istituto.

¹² Essi hanno riguardato 20 sedi di imprese, 14 centri di liquidazione sinistri, 68 tra intermediari ed altri operatori, 3 imprese in liquidazione coatta amministrativa.

¹³ Di essi, 16 sono stati svolti presso intermediari bancari e loro collaboratori e 6 presso intermediari iscritti al RUI o presso soggetti sospettati di esercizio abusivo dell'attività d'intermediazione.

¹⁴ Il Registro – che contiene i dati dei soggetti che svolgono l'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa sul territorio italiano, residenti o con sede legale in Italia – si articola in cinque sezioni: agenti, broker, sportelli bancari e postali, produttori diretti, collaboratori delle prime tre categorie di soggetti.

2.5. - Particolarmente intensa, nel 2008, l'attività di accertamento degli illeciti amministrativi a fini di irrogazione delle conseguenti sanzioni¹⁵.

I provvedimenti conclusivi di procedimenti sanzionatori sono stati oltre 3.700 (con un incremento del 30 per cento rispetto ai provvedimenti emessi nel 2007). Di essi, 3.414 (91,4 per cento) hanno avuto ad oggetto l'irrogazione di sanzioni (2.607 nel 2007) e 322 (8,6 per cento) hanno disposto l'archiviazione del procedimento (274 nel 2007). Le ordinanze sanzionatorie si riferiscono a 164 soggetti, quasi esclusivamente imprese di assicurazione.

Delle ordinanze sanzionatorie, 3.141 (2.177 nel 2007) sono relative a violazioni della normativa r.c. auto (92 per cento), mentre le rimanenti 273 (430 nel 2007) riguardano violazioni della normativa di vigilanza riferibili alle imprese, agli intermediari e ad altri operatori del mercato (8 per cento).

I provvedimenti ingiuntivi emessi per illeciti nel comparto r.c. auto sono per la gran parte inerenti alla liquidazione dei sinistri: essi sono pari a 2.768 (2.031 nel 2007), ne rappresentano l'88,1 per cento e si riferiscono a 55 imprese.

L'importo delle sanzioni irrogate (ordinanze ingiuntive) è risultato, nel 2008, di 39,6 mln., con un incremento del 20 per cento rispetto al 2007; di tale importo, oltre il 92 per cento è riferito alla materia r.c. auto e, in particolare, alla liquidazione dei sinistri.

Tenuto conto delle sanzioni irrogate negli anni precedenti al 2008, l'importo delle sanzioni effettivamente pagate nel 2008 è pari a 43,4 mln., con un incremento del 68,7 per cento rispetto al 2007 (25,7 mln.), così distribuito:

- pagamenti per ordinanze emesse nel 2008: mln. 36,7 (84,5 per cento);
- pagamenti per ordinanze emesse nel 2007: mln. 6,7 (15,3 per cento);
- pagamenti per ordinanze emesse nel 2006: euro 68.500 (0,2 per cento).

Nei primi mesi del 2009 risultano effettuati ulteriori pagamenti relativi a ordinanze emesse nel 2008, per un importo di 2,5 mln. circa. Pertanto, l'ammontare delle ordinanze ingiuntive emesse in tale anno (mln. 39,5) risulta pagato alla predetta data per un importo totale di 39,1 mln., pari al 98,9 del totale.

Il 2008 ha anche registrato un consistente incremento delle denunce – presentate dagli utenti – relative a comportamenti disciplinarmente rilevanti

¹⁵ L'art. 26 l. n. 262/2005 ha trasferito all'ISVAP le funzioni e i poteri sanzionatori in precedenza attribuiti al Ministero delle attività produttive (ora, dello sviluppo economico). Peraltro, i proventi delle sanzioni sono attribuiti, e direttamente versati, per la parte derivante da violazioni alla normativa sulla r.c. auto, al "Fondo vittime della strada" costituito presso la CONSAP, e, per il resto, all'erario.