

20 -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.

A tale riguardo i dati più rilevanti concernono il numero dei processi verbali notificati - che risultano in forte espansione - e l'ammontare delle entrate con l'avvertenza che l'attività sanzionatoria trae origine dall'attività ispettiva (e direttamente anche dall'istruttoria dei reclami).

Per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni si è registrato, anche nell'anno in esame, un significativo incremento in relazione al numero delle contestazioni.

Nel complesso i processi verbali notificati sono stati n. 1.241 a fronte di 548 nel 2001 e 418 nel 2000, per un ammontare nel massimo pari a 3.362.561 euro e per un valore, ai fini della conciliazione amministrativa, pari a 1.073.415 euro.

Il significativo incremento, rispetto all'anno precedente, è da ricollegarsi alle irregolarità registrate in fase di avvio della Banca dati sinistri r.c. auto (oltre 300 contestazioni) e all'aumento del numero degli interventi dell'Istituto in materia di polizze vita per la tardiva liquidazione della prestazione assicurativa.

Va evidenziato che, per quanto riguarda l'esercizio abusivo dell'attività assicurativa da parte di società prive di qualunque autorizzazione in Italia, nell'Unione Europea o in un Stato terzo, si continua a registrare un significativo declino del fenomeno. Infatti, nel corso dell'anno è stato notificato un solo verbale sanzionatorio, a un intermediario, per un ammontare di 2.871 euro.

Le irregolarità gestionali hanno comportato l'avvio di quarantaquattro procedimenti sanzionatori.

In ordine, poi, alle violazioni delle disposizioni poste a tutela dell'utente (danneggiato da sinistro derivante dalla circolazione stradale o assicurato per la responsabilità civile autoveicoli; contraente di polizza vita), le sanzioni applicate sono state 747 per un importo di 638.128 euro, a fronte di 296 procedimenti promossi nel corso del 2001.

Non senza evidenziare che 621 degli anzidetti procedimenti si riferiscono a polizze vita, in relazione al tardivo rimborso del premio in caso di recesso o di revoca della proposta oppure alla tardiva liquidazione della prestazione assicurativa in caso di riscatto.

21. - La tutela del consumatore

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 ma ritenuti meritevoli di interesse.

Nelle relazioni annuali al Parlamento sono contenute tutte le informazioni in materia di reclami - su ramo vita, su 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, specie nel delicato settore della R.C. Autoveicoli, intensificando l'attività degli uffici volta a dare adeguata consulenza attraverso il servizio automatico dello "sportello telefonico" operante tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, che ha dato quasi 9.500 risposte a quesiti, cui vanno aggiunti i contatti "tradizionali" con risposta agli utenti da parte di funzionari qualificati in numero di 9.441.

Gli esposti e le segnalazioni pervenute all'Istituto hanno raggiunto complessivamente il numero di 29.781 (28.925 nel 2001), dei quali n. 24.541

concernenti la R.C. Auto e 5.240 gli altri rami danni. Se si confronta la composizione dei premi raccolti con quella dei reclami emerge come a fronte di una quota del 19% del ramo r.c. auto sul totale dei premi raccolti, la percentuale sul totale reclami risulta del 71,7%, con un incremento del 3,3% rispetto all'anno precedente. Gli esposti attinenti alle polizze vita sono stati n. 4.448 contro 3.857 nel 2001 ed hanno per la gran parte riguardato le modalità di sottoscrizione dei contratti e i tempi di liquidazione dei capitali assicurati. Al riguardo si rileva che, a fronte di una quota sui premi complessivi pari al 63%, i reclami relativi sono stati del 13%.

Va altresì segnalata la diramazione della circolare n. 487/D del 24 ottobre 2002, "Multilevel marketing - Network marketing" che individua precisi limiti e modalità per l'operatività di tale canale distributivo, praticato anche nel settore assicurativo per lo più nei rami vita. La circolare impone una serie di adempimenti volti a prevenire possibili disservizi (applicazione delle tecniche a cura del solo canale agenziale; trasparente presentazione di ogni produttore al potenziale assicurato; utilizzo solo di stampati ufficiali delle compagnie; versamento del premio con mezzi di pagamento diretto alla stessa compagnia; ed altro).

22. - Banca dati sinistri

La Banca dati sinistri, di cui al d.l. n. 70 del 28 marzo 2000, convertito nella legge 137 del 26.5.2000, destinata alla prevenzione e al contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle R.C. Auto, dopo la prima fase di implementazione, nel corso del 2002 ha acquisito le comunicazioni mensili da parte delle imprese.

Le comunicazioni sono state analizzate dall'Ufficio frodi che ha effettuato circa 900 contestazioni, che hanno dato luogo a circa 330 sanzioni per errata o incompleta comunicazione delle informazioni afferenti i sinistri R.C. Auto.

23.- 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 del resto 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 244 giornate di missione, sia in sede di Consiglio che di Commissione europea, in materia di vendita a distanza dei servizi finanziari, di fondi pensione, di margine di solvibilità, di intermediazione assicurativa, di conglomerati finanziari, di riassicurazione, di contabilità, di R.C. Auto.

In sede di Conferenza delle Autorità di vigilanza assicurativa dell'U.E. numerose tematiche hanno formato oggetto di studio sia con riguardo alla fase preparatoria della riunione che in quella di successivo approfondimento. Si sono inoltre tenute numerose riunioni, nell'ambito dei gruppi di lavoro stabiliti in seno alla Conferenza, con riguardo rispettivamente all'applicazione del Protocollo di Helsinki (in materia di vigilanza supplementare sulle imprese

di assicurazione appartenenti a gruppi assicurativi) e in materia di "fit & proper", controllo interno e di solvibilità in seno al gruppo esperti.

Anche presso il comitato delle Assicurazioni, organo consuntivo della Commissione, sono emerse nuove tematiche, spesso esaminate attuando un opportuno coordinamento con i lavori della Conferenza, stabilendo le priorità tra le numerosissime questioni da affrontare in vista dell'attuazione del Piano di azione per i servizi finanziari della Commissione che ha fissato come obiettivo principale la realizzazione di un mercato europeo integrato dei servizi finanziari entro il 2005.

Nell'ambito del progetto della Commissione relativo alla valutazione dei Paesi candidati ad entrare nell'Unione Europea, è stata effettuata una "Peer Review" da parte dell'ISVAP presso Malta.

Inoltre l'Istituto partecipa, oltre che alle riunioni del Comitato tecnico della IAIS, anche ai sottocomitati in materia di accounting, di conglomerati finanziari, di solvibilità e di informativa finanziaria.

PARTE QUINTA

Considerazioni conclusive

24. — La collocazione istituzionale dell'ISVAP

Come già rilevato nel precedente referto, 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.

25. – 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 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 e, in alcuni casi, complessità dei medesimi, cui si è aggiunta la verifica delle riserve tecniche e le numerose operazioni di fusione e trasferimento di portafoglio nonché le operazioni infragruppo.

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 derivante da quella ispettiva e l'ampiezza numerica dei processi verbali notificati a conclusione degli accertamenti ispettivi, espressione di un indicatore di deterrenza, valutabili positivamente.

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 la R.C.A. in ragione di oltre il 70% dei reclami relativi ai rami danni; la cura manifestata dall'Istituto nel fronteggiare siffatta condotta reattiva dell'utenza è comprovata dal passaggio ad istruttoria di tutti i reclami e dal numero delle risposte date dalle società di assicurazione alle richieste avanzate dall'ISVAP di chiarimenti, di documentazione probatoria e di motivazioni di varia natura giustificative del loro operato.

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).

La cessazione derivante da specifica normativa comunitaria (di oltre dieci anni fa) del controllo pubblico sul regime tariffario – reintrodotta per il periodo di un anno con la citata legge n. 137 e sanzionata dalla Corte di Giustizia Europea – non ha purtroppo determinato la prevista intensificazione della concorrenza tra le varie imprese assicuratrici nella prospettiva di un miglior trattamento riservato all'utenza; anzi dalla liberalizzazione è derivato, specialmente nel settore R.C.A., un persistente aggravio dei premi.

Si vedrà nel prossimo referto se le nuove disposizioni, dettate dalla legge 12 dicembre 2002, n. 273, saranno sufficienti a incrementare la concorrenza fra le imprese e la tutela dell'utenza.

27. - 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.

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.

28. - 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 nel precedente referto, 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 dei dipendenti ISVAP - così come quella del personale assicurativo - ad essere composita perché articolata in una pluralità di voci stratificatisi nel corso di vari anni e non tutte perspicue e significative di una puntuale motivazione remunerativa.

29. - La nuova disciplina contabile

Come si rilevava l'anno scorso, verso una prospettiva di ammodernamento l'Istituto è sembrato muoversi, allorquando in sede di elaborazione del nuovo regolamento di contabilità, deliberato l'11 febbraio 2000, sono state recepite 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 solo taluni moduli (il controllo di gestione e il controllo strategico), ma non altri (la valutazione della dirigenza). Peraltro, all'inizio dell'anno in corso l'Istituto si è dotato di un nuovo regolamento di organizzazione, al fine di rendere sempre più proficua la propria attività. Ma esso sarà oggetto di attenta valutazione nel prossimo referto.

Inoltre, per effetto del nuovo regolamento, l'analisi della spesa per centri di costo è contenuta ora nei documenti di bilancio e non più in rilevazioni extra-contabili e la struttura deputata al controllo di gestione (l'Ufficio auditing) sembra abbia superato la fase di avvio, attesi gli interessanti confronti intertemporali dei principali valori contabili e di produttività, effettuati nel 2003.

Si ribadisce, infine, l'esigenza di un'integrazione dell'attività di detto Ufficio auditing, anche in surrogazione del soppresso collegio dei revisori dei conti.

30. – Le più significative risultanze contabili

Il conto economico generale evidenzia un risultato economico negativo di euro 783.444, e un avanzo di amministrazione di euro 7.532.855 (al netto dell'avanzo indisponibile ex art. 6, c. 3 del Regolamento).

Peraltro, va detto che il tutto va visto alla luce di quanto rilevato dalla Corte nell'ultima relazione 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 dalle risorse finanziarie dell'Istituto, con ripercussione sul patrimonio, che da 23.728.799 euro è sceso a euro 22.210.429.

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 ad allegare, al bilancio consuntivo 2002, la lista comprendente l'elenco dei crediti, dei debiti e dei residui attivi e passivi, come previsto dall'art. 14 del regolamento, e a esplicitare nella nota integrativa al bilancio consuntivo 2002, la quota annuale del T.F.R.

