

**IVASS: IL NUOVO ISTITUTO DI VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI.  
LE PRINCIPALI INNOVAZIONI STATUITE DALLA L. 7 AGOSTO 2012, N.  
135.**

*di Maura Fraschina*

Sommario: 1. LA LEGGE ISTITUTIVA E LE CORRELAZIONI CON LA NORMATIVA EUROPEA E INTERNAZIONALE; 2. LE DIFFERENZE TRA ISVAP E IL NUOVO ISTITUTO; 3. LE PRINCIPALI NORME TRANSITORIE; 4. LO STATUTO; 5. ATTUALE PROCEDIMENTO PER LA PRESENTAZIONE DI RECLAMO ALL'IVASS.

**1. LA LEGGE ISTITUTIVA E LE CORRELAZIONI CON LA NORMATIVA EUROPEA E INTERNAZIONALE.**

L' articolo 13 della legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta *spending review*) disciplina l'istituzione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS).

Il provvedimento conclude un più che decennale dibattito accademico e politico volto a razionalizzare le attività della Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati finanziari al fine di rafforzare la vigilanza prudenziale in coerenza con gli interessi fondamentali dei cittadini stabiliti dalla Costituzione e dai trattati europei. In concreto la nuova normativa prevede la "*piena integrazione dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo anche attraverso un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria*".

Con riguardo all'integrazione della vigilanza bancaria e assicurativa, la recente evoluzione del contesto internazionale ha previsto a livello europeo, dall'inizio dell'anno 2011, l'operatività della rete europea per la supervisione finanziaria (*European System of Financial Supervisors* – ESFS) che persegue l'obiettivo di rafforzare il quadro regolamentare e l'azione di vigilanza per prevenire l'insorgere di future crisi finanziarie<sup>1</sup>. La rete europea è costituita da:

a) un'entità centrale per la vigilanza prudenziale contro il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board* – ESRB);

---

<sup>1</sup> L'idea di uniformare il settore bancario europeo risale al 2003 con l'istituzione del comitato bancario europeo (direttiva 2004/10/CE). A questa direttiva ne sono seguite altre (direttive 2009/27/EC, 2009/83/EC e 2009/111/EC, regolamento 2010/76/EU) con l'intento di creare un «single rulebook» e quindi armonizzare gli obblighi informativi contabili (FINREP) e prudenziali (COREP).

- b) tre Autorità per la vigilanza microprudenziale distinte per settore di intermediari finanziari (*EBA, EIOPA ed ESMA* rispettivamente per i settori bancario, assicurativo e mobiliare);
- c) il Comitato congiunto delle tre Autorità europee (*Joint Committee*);
- d) le Autorità di vigilanza nazionali cui è affidata la supervisione domestica in collegamento con la supervisione europea.

Più precisamente, dal 1° gennaio 2011 sono operativi i nuovi organismi previsti dalla riforma: il Comitato europeo per il rischio sistemico (“*European Systemic Risk Board*” - **ESRB**), con funzioni di vigilanza macroprudenziale, e tre Autorità europee di vigilanza microprudenziale (“*European Supervisory Authorities*” - **ESA**), distinte per settore di intermediazione (bancario, mobiliare e assicurativo). La riforma è il risultato di un faticoso compromesso tra gli approcci più ambiziosi – sostenuti dal Parlamento europeo – che rivendicava la centralizzazione di poteri di vigilanza diretti sulle istituzioni *cross-border* associandoli a meccanismi di finanziamento europei per la gestione delle crisi, e le posizioni conservatrici assunte da diversi paesi all’interno del Consiglio che si opponevano a modifiche dell’assetto della vigilanza che intaccassero il principio del mantenimento delle responsabilità in capo alle autorità nazionali. Tuttavia, anche per merito dell’impulso impresso al negoziato da alcuni paesi, tra cui l’Italia, la riforma introduce importanti innovazioni nell’organizzazione della supervisione finanziaria, allineando l’Europa a paesi, quali gli Stati Uniti, dove nel 2010 è entrato in vigore il *Dodd-Frank Act*<sup>2</sup>, in cui l’assetto istituzionale dei controlli è stato significativamente modificato a seguito della crisi.

L’ESRB costituisce la novità di maggior rilievo della riforma. Secondo alcuni, la sua complessa *governance*, che riflette attentamente gli equilibri fra i principali organismi preposti al governo del sistema bancario e finanziario nell’Unione, rischia di minarne l’efficacia. Ma la necessità di agire in tempi rapidi non avrebbe comunque consentito alternative realistiche. La sua istituzione risponde alla necessità di disporre di strumenti per individuare per tempo fenomeni potenzialmente portatori di instabilità sistemica. La crisi ha infatti messo in evidenza come sia necessario prestare adeguata attenzione ad aspetti - quali il ritmo di espansione dell’attività creditizia, il grado di indebitamento del sistema, la dinamica dei prezzi delle attività finanziarie, le interconnessioni tra istituzioni, mercati e infrastrutture finanziarie - che non sono normalmente oggetto dell’attività di vigilanza microprudenziale ma che possono tuttavia aumentare la vulnerabilità del sistema finanziario nelle fasi di contrazione del ciclo. Per questo l’ESRB ha il compito di condurre analisi sul sistema finanziario europeo, segnalare le aree di rischio (*risk warnings*) e formulare raccomandazioni per interventi correttivi da realizzare a livello europeo o nazionale. Le raccomandazioni dell’ESRB non hanno natura legalmente vincolante, possono però essere rese pubbliche, per aumentare la pressione sulle autorità nazionali ed europee alle quali sono indirizzate; queste ultime devono comunicare le azioni intraprese per darvi seguito, secondo un approccio cosiddetto di “*comply or explain*”. È previsto il coinvolgimento del Consiglio Ecofin successivamente all’emanazione di *risk warnings* e raccomandazioni, in modo da

---

<sup>2</sup> La riforma finanziaria di Wall Street, voluta dal presidente Obama e firmata nel 2010, prende il nome dei due autori, ed è la risposta alla grave crisi finanziaria del 2008. Questa riforma, nelle intenzioni dei legislatori, dovrebbe impedire una nuova crisi e proteggere gli americani da patti oscuri e mettere fine agli abusi delle banche. Il testo impone nuove regole, istituisce una nuova procedura per liquidare le grandi istituzioni finanziarie, che non potranno più godere di salvataggi pubblici, e costituisce un nuovo ufficio per la protezione degli utenti di prodotti finanziari.

assicurare l'impegno dei governi degli Stati membri nel dare appropriato seguito alle indicazioni dell'ESRB.

Nella nuova architettura, la vigilanza microprudenziale è svolta dalle tre Autorità di vigilanza europee (ESA) – che sostituiscono i precedenti comitati di terzo livello – e dalle autorità di vigilanza nazionali. Le ESA riuniscono i vertici delle vigilanze dei paesi dell'Unione nei settori bancario, mobiliare, assicurativo e dei fondi pensione, hanno personalità giuridica e *status* legale riconducibile a quello delle agenzie dell'Unione europea. Esse hanno l'obiettivo di assicurare una vigilanza realmente integrata e coerente sulle istituzioni finanziarie europee, attraverso la promozione dell'armonizzazione delle regole e delle prassi di vigilanza applicate alle singole istituzioni, e di rafforzare il coordinamento tra le autorità nazionali.

Alle ESA sono attribuiti molteplici compiti:

- elaborare regole comuni (c.d. *single rulebook*) concernenti gli aspetti più importanti della regolamentazione nel settore finanziario che, una volta approvate dalla Commissione europea, saranno direttamente applicabili in tutti gli Stati membri dell'Unione;
- assumere decisioni vincolanti per risolvere controversie tra autorità nazionali di vigilanza e per porre rimedio ai casi di non corretta applicazione della normativa europea;
- adottare provvedimenti nei riguardi di singole istituzioni ove le autorità nazionali non si uniformino alle loro decisioni.

Un problema messo in luce dalla crisi riguarda lo scarso funzionamento dei collegi di supervisori. I collegi hanno rappresentato sino ad ora l'unico strumento a disposizione delle autorità per superare i problemi connessi alla ripartizione su base nazionale dei controlli e consentire un approccio condiviso alla supervisione dei gruppi con ramificazioni in più paesi dell'area. Tuttavia, in situazioni di difficoltà, la collaborazione tra i supervisori partecipanti ai collegi si è rivelata insufficiente; sono prevalsi atteggiamenti di difesa degli interessi nazionali che hanno spesso ostacolato le soluzioni più efficienti per il gruppo nel suo complesso e per i suoi *stakeholders* residenti nei vari paesi europei. La nuova Autorità europea di vigilanza nel settore bancario ("*European Banking Authority*" - EBA) svolgerà un delicato ruolo di coordinamento delle attività dei collegi; parteciperà ai collegi con l'obiettivo di assicurare un trattamento prudenziale uniforme dei gruppi europei e di rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali. Il fine è quello di giungere a forme di controllo integrate, che evitino trattamenti differenziati a seconda della nazionalità della componente del gruppo. L'EBA sarà anche chiamata a svolgere un ruolo nell'ambito della gestione e soluzione delle crisi dei gruppi *cross-border*, una volta definito a livello europeo il quadro normativo di riferimento.

Specifici compiti sono attribuiti all'EBA in tema di analisi e monitoraggio dei rischi, che si concretizzano in valutazioni periodiche sulla base delle indicazioni derivanti dalle attività dei collegi e nella conduzione di prove di stress sul sistema bancario europeo al fine di valutare lo stato di salute sia del sistema nel suo insieme, sia dei più importanti gruppi bancari europei singolarmente considerati. All'EBA sono state infine assegnate funzioni in tema di protezione dei consumatori e di controllo sullo sviluppo di attività finanziarie – specie quelle innovative – per verificare che tale sviluppo sia coerente con la salvaguardia dell'integrità e del buon funzionamento dei mercati. L'esercizio di

questi compiti potrebbe culminare in decisioni dell'EBA che vietano o limitano temporaneamente alcune attività<sup>3</sup>.

## 2. LE DIFFERENZE TRA ISVAP E IL NUOVO ISTITUTO.

A titolo esplicativo, riporto una tabella di raffronto che evidenzia le differenze tra i due istituti.

ISVAP	IVASS
<p>• <b>ORGANI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Presidente:</b> nominato con decreto del Capo dello Stato, previa delibera CDM e parere Parlamento, su proposta Ministero Sviluppo Economico. Rappresenta l'ISVAP, ne è Direttore Generale, convoca e presiede il Consiglio. In carica cinque anni, rinnovabile una volta</li> <li>• <b>Consiglio:</b> sei membri nominati con decreto del Presidente del CDM di concerto con il Ministro Sviluppo Economico. Nel Consiglio deve essere assicurata la presenza di competenze in tema di R. c. auto. Funzioni organizzative interne, approvazione bilancio preventivo e rendiconto consuntivo; pareri al Presidente sulle principali operazioni di vigilanza. In carica quattro anni, rinnovabili due volte.</li> <li>• <b>Vice Direttore Generale:</b> Nominato dal Consiglio. Collabora con il Presidente-Direttore Generale per il raggiungimento degli obiettivi dell'Autorità.</li> </ul>	<p>• <b>ORGANI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Presidente:</b> Direttore Generale della Banca d'Italia. Legale rappresentante dell'Istituto, presiede il Consiglio.</li> <li>• <b>Consiglio:</b> tre membri, il Presidente e due consiglieri nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera CDM a iniziativa del Presidente del Consiglio, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Al Consiglio spetta l'amministrazione generale dell'IVASS. Può esercitare deleghe a singoli Consiglieri o a personale con qualifica dirigenziale stabilendo oggetto e limiti nel rispetto dello Statuto.</li> <li>• <b>Direttorio della Banca d'Italia</b> (cinque membri) integrato con i due consiglieri nominati come sopra descritto: indirizzo e direzione strategica dell'IVASS, assume provvedimenti di rilevanza esterna in materia di vigilanza assicurativa e previdenziale.</li> <li>• <b>Segretario generale:</b> nominato dal Direttorio integrato, compiti di ordinaria amministrazione, anche su delega del Consiglio</li> </ul>

<sup>3</sup> Vedasi sul punto A. M. Tarantola, LA VIGILANZA EUROPEA: ASSETTI, IMPLICAZIONI, PROBLEMI APERTI, Convegno Roma, 08.04.2011.

<p><b>FUNZIONI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• omissis (...)</li> <li>• gestisce il <b>Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI)</b></li> <li>• gestisce il <b>Ruolo dei Periti assicurativi</b></li> <li>• gestisce il <b>Centro informazioni</b> che fornisce informazioni ai cittadini italiani che hanno subito incidenti stradali all'estero e ai cittadini esteri che hanno subito incidenti in Italia.</li> </ul> <p><b>• CONTABILITÀ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>controllo della Corte dei Conti</b></li> </ul>	<p><b>FUNZIONI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• omissis (...)</li> <li>• Organismo di diritto privato ordinato in forma di associazione (<i>da istituire entro due anni dall'emanazione del decreto istitutivo dell'IVASS</i>): gestione del <b>Registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi e vigilanza sui soggetti iscritti</b></li> <li>• CONSAP S.P.A.: gestione del <b>Ruolo dei periti assicurativi</b> (<i>alla data di subentro dell'IVASS</i>)</li> <li>• CONSAP S.P.A.: gestione del <b>Centro informazioni</b> (<i>alla data di subentro dell'IVASS</i>).</li> </ul> <p><b>• CONTABILITÀ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>controllo della Corte dei Conti</b> e verifica dei revisori esterni come stabilito per la Banca d'Italia.</li> </ul>
--	--

### 3. LE PRINCIPALI NORME TRANSITORIE.

Gli organi dell'ISVAP decadono e il Presidente dell'ente soppresso assume le funzioni di Commissario straordinario per l'ordinaria e straordinaria amministrazione.

Il Commissario straordinario riferisce con cadenza almeno quindicinale al Direttore Generale della Banca d'Italia sull'attività svolta e sui provvedimenti assunti. Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della Legge sono nominati i due Consiglieri dell'IVASS e il Direttorio della Banca d'Italia predispone lo Statuto dell'IVASS. Con l'entrata in vigore dello Statuto il Commissario straordinario decade automaticamente. Con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sentito l'IVASS, è stabilita la quota dei contributi di vigilanza da riconoscere a Consap S.p.a. per la gestione dell'Albo periti e del Centro di informazione.

#### 4. LO STATUTO.

Lo Statuto – approvato definitivamente il 12.12.2012 – consente una più efficace opera di vigilanza del settore attraverso un modello semplificato di gestione. Tale atto è informato ai *principi di collegialità e trasparenza di gestione*. Lo statuto contiene inoltre alcune disposizioni sulle incompatibilità per i membri dell'Istituto e un codice etico per tutti gli organi e i dipendenti al fine di garantire «l'indipendenza e l'imparzialità dell'azione dell'istituto» oltre che per impedire situazioni di possibile conflitto di interesse.

#### 5. ATTUALE PROCEDIMENTO PER LA PRESENTAZIONE DI RECLAMO ALL'IVASS.

Possono presentare reclamo gli utenti assicurativi (assicurati e/o danneggiati) - sia persone fisiche sia persone giuridiche - e le associazioni riconosciute per la rappresentanza degli interessi dei consumatori.

Il reclamo può riguardare:

1. la mancata osservanza, da parte delle imprese di assicurazione e di riassicurazione, degli intermediari e dei periti assicurativi, delle disposizioni del Codice delle assicurazioni, delle relative norme di attuazione nonché delle norme sulla commercializzazione a distanza dei prodotti assicurativi;
2. le liti transfrontaliere in materia di servizi finanziari per le quali si chiede l'attivazione della rete FIN-NET (risoluzioni extragiudiziali delle controversie).

*In primis*, il reclamo va inviato all'impresa che al suo interno è dotata di una specifica funzione per la gestione dei reclami ricevuti, inclusi i riscontri ai reclamanti, il cui indirizzo è reperibile nelle Note informative precontrattuali, nel sito dell'IVASS, Uffici reclami delle imprese ovvero accedendo al sito internet dell'impresa<sup>4</sup>.

Se l'impresa non fornisce risposta o la risposta è insoddisfacente, in quanto non completa o non corretta, ci si può rivolgere all'IVASS<sup>5</sup>.

Se il reclamo riguarda aspetti di trasparenza dei prodotti *unit e index linked* o delle operazioni di capitalizzazione va inviato alla CONSOB (via G.B. Martini, 3 - 00198 Roma); se, invece, riguarda forme di previdenza complementare va inviato alla COVIP (via in Arcione, 71 - 00187 Roma).

Il processo di gestione dei reclami da parte delle imprese è stato regolamentato dall'ISVAP, ora IVASS che ha previsto, tra l'altro, un ampio coinvolgimento nel processo dell'organo amministrativo e di quello di controllo delle imprese.

Le imprese autorizzate ad operare in Italia, infatti, devono registrare tutti i reclami ricevuti in un archivio elettronico che viene aggiornato nel continuo con i dati relativi alla loro trattazione; le procedure di gestione vengono monitorate dal responsabile della revisione interna dell'impresa stessa. Almeno trimestralmente viene portata all'attenzione dell'organo amministrativo e di quello di controllo di ciascuna società la situazione dei reclami unita alla relazione della revisione interna sulla correttezza delle procedure di gestione, al fine di una valutazione.

---

<sup>4</sup> Se in prima battuta il reclamo viene presentato all'IVASS, l'Autorità deve provvedere a trasmetterlo alle imprese, con l'effetto per l'utente di un allungamento dei tempi per il riscontro.

<sup>5</sup> il reclamo deve essere inviato all'Autorità, in Via del Quirinale, 21 - 00187 Roma oppure trasmesso ai fax 06.42.133.745 o 06.42.133.353 e deve contenere copia del reclamo già inoltrato all'impresa ed il relativo riscontro.

L'IVASS riceve una dettagliata informativa trimestrale, sulla base della quale interviene a fini di vigilanza sulle singole imprese e rilascia statistiche di mercato.

E' utile, invece, coinvolgere l'Autorità quando, come detto, la risposta dell'impresa non arriva nei termini o è ritenuta dall'utente insoddisfacente in quanto non completa o non corretta. In questo caso, l'IVASS, ricevuto il reclamo, avvia l'attività istruttoria, dandone notizia al reclamante entro 90 giorni; acquisisce notizie, se necessarie, da altri soggetti sui quali esercita la vigilanza, ivi incluse le imprese.

Nella maggior parte dei casi l'IVASS chiede all'impresa di fornire al reclamante una risposta di merito e di trasmetterne copia all'Autorità in modo da poterne valutare il contenuto. Qualora il contenuto della risposta fornita dall'impresa al reclamante risulti completo e corretto, la procedura di reclamo si intende conclusa senza necessità di ulteriori comunicazioni. Qualora, invece, la risposta fornita dall'impresa risulti nel contenuto incompleta o scorretta l'IVASS interviene fornendo una apposita informativa al reclamante a conclusione dell'attività istruttoria posta in essere. In tale ultimo caso, o per le istruttorie particolari in cui non viene chiesto all'impresa di fornire risposta al reclamante, l'IVASS comunica l'esito dell'attività istruttoria entro il termine massimo di 120 giorni dalla data in cui ha ricevuto il reclamo. Il termine è sospeso nei periodi di tempo necessari ad acquisire informazioni o dati dalle imprese.

L'Autorità, qualora ravvisi da parte dei soggetti vigilati una violazione delle norme, avvia un procedimento sanzionatorio (amministrativo pecuniario o disciplinare), del cui esito dà notizia nel proprio bollettino e nel sito internet.

In caso di liti transfrontaliere, Il reclamo può essere presentato direttamente al sistema estero competente, ossia quello del Paese in cui ha sede l'impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto (rintracciabile accedendo al sito: <http://www.ec.europa.eu/fin-net>) o all'IVASS, che provvede lei stessa all'inoltro a detto sistema, dandone notizia al reclamante.