

DETERMINAZIONE n. 55/2005

nell'adunanza del 21 ottobre 2005;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'art. 2, c. 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 2004; nonchè l'annessa relazione del Presidente, trasmessa alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958; esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Martino Colella e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, sulla base degli atti e degli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2004;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'art. 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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958 n.259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2004 - corredato della relazione del Presidente - dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Martino Colella

PRESIDENTE

Giuseppe David

Relazione sul risultato del controllo della gestione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP) relativa all'esercizio 2004.

S O M M A R I O

1. Premessa
2. Il contesto normativo europeo 2.1 Novità legislative a livello nazionale
3. Organi dell'Istituto

PARTE PRIMA

La disciplina contabile

4. Ricognizione normativa, cenni 4.1 Il bilancio preventivo 4.2 Gli obiettivi programmatici 4.3 Il bilancio consuntivo

PARTE SECONDA

Le risultanze finanziarie

5. Valutazione complessiva
6. La contabilità finanziaria: il grado di attuazione della previsione e le risultanze di sintesi
7. L'analisi dell'entrata e la normalizzazione del contributo di vigilanza
8. L'analisi della spesa e gli oneri per il personale 8.1 L'organizzazione delle risorse umane e il personale in servizio 8.2 Il trattamento economico 8.3 I rinnovi contrattuali e la dinamica retributiva concernente 8.3.1 l'area non dirigenziale 8.3.2 l'area dirigenziale 8.4 Valutazione di sintesi
9. Gli oneri per il personale articolati nei vari servizi 9.1 Gli adeguamenti del regolamento di organizzazione 9.2 L'analisi della spesa per centri di costo 9.3 Cenni sul controllo di gestione 9.4 Cenni sul controllo strategico
10. L'analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi
11. Gli ulteriori aggregati della spesa
12. La situazione amministrativa: 12.1 La gestione di cassa 12.2 La gestione dei residui 12.3 L'avanzo di amministrazione

PARTE TERZA
Le risultanze economico - patrimoniali

13. La contabilità economica: le risultanze del 2004
14. La contabilità patrimoniale: le risultanze del 2004
15. La nota integrativa e la relazione sulla gestione

PARTE QUARTA
Cenni sui principali indicatori di gestione

16. Premessa
17. L'attività di vigilanza
18. L'attività ispettiva
19. L'attività sanzionatoria
20. La tutela del consumatore e la R.C. Auto
21. Gli ulteriori settori d'intervento

PARTE QUINTA
Considerazioni conclusive

22. Notazione sull'economicità della gestione
23. Notazione sull'efficienza della gestione
24. La nuova disciplina contabile
25. Le più significative risultanze contabili
26. La vigilanza nel settore R.C.A
27. Il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge
28. La collocazione istituzionale dell'ISVAP

1. – Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito in ordine alla gestione finanziaria dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP) per l'esercizio 2004.

Sull'attività dell'Ente, istituito con l'art. 3 della legge 12 agosto 1982, n. 576, la Corte da ultimo aveva riferito al Parlamento mediante referto allegato alla determinazione di questa Sezione n. 82 del 30 novembre 2004¹.

Peraltro, proprio in ordine al ruolo della Corte con riferimento all'ISVAP, è da segnalare, come riferito nei precedenti referti, che nel comma 1 dell'art. 2 del D.Lvo 13 ottobre 1998, n. 373, relativo alla razionalizzazione delle norme concernenti l'ISVAP, è stabilito che "nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana sono pubblicati gli atti principali dell'ISVAP, nonché il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria, il quale è soggetto al controllo della Corte dei conti".

È parso opportuno, pertanto, strutturare il presente referto in aderenza al ricordato nuovo disposto normativo, che rapporta, con sintetica statuizione, il controllo della Corte dei conti al "rendiconto della gestione finanziaria", facendo espresso rinvio alle osservazioni e ricognizioni sulle innovazioni normative e contabili, già ampiamente illustrate negli anni precedenti, concernenti l'ISVAP, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico.

Con l'avvertenza metodologica che si è fatto ricorso anche alla documentazione dell'Istituto.

¹ - Cfr. Atti Parlamentari Camera dei deputati XIV Legislatura, doc. XV, n.289.

2. - Il contesto normativo europeo

Si riportano alcune novità legislative e regolamentari di interesse del settore.

La direttiva 2004/35, all'art. 14, obbliga gli Stati membri ad adottare misure per incoraggiare lo sviluppo di strumenti di garanzia finanziaria tra i quali possono essere ricomprese polizze di r.c. ambientale.

In particolare, poi, la direttiva 2004/113/CE prevede l'estensione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne anche al calcolo dei premi e delle prestazioni assicurative, da attuarsi in tutti i nuovi contratti stipulati dopo il 21 dicembre 2007. E' presente, tuttavia, la possibilità che gli Stati membri introducano delle deroghe, qualora il sesso risulti un fattore determinante per la corretta valutazione del rischio, sulla base di rilevazioni statistiche da sottoporre al controllo degli Stati stessi.

In ogni caso, viene stabilito che i costi inerenti alla gravidanza e alla maternità non possono determinare differenze nei premi e nelle prestazioni individuali.

2.1 - Novità legislative a livello nazionale

La novità più significativa intervenuta a modificare l'ordinamento generale è certamente la riforma delle società di capitali, intervenuta con d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6.

Tra le novità più significative del 2004 va annoverato il completamento - da parte della specifica Commissione, cui ha partecipato attivamente l'Istituto - della stesura di un progetto per il nuovo Codice delle Assicurazioni.

Nel corpo del nuovo Codice è stata inserita anche la disciplina comunitaria che, oltre ad ampliare il novero degli addetti alla distribuzione dei prodotti assicurativi soggetti a registrazione, rafforza le garanzie per gli utenti. Di rilievo anche la legge 23 agosto 2004, n. 243, con la quale è stata attribuita al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti norme intese, tra l'altro, a favorire lo sviluppo delle forme pensionistiche complementari nelle quali dovrà confluire, salvo diversa esplicita volontà espressa dal lavoratore, il trattamento di fine rapporto.

3. - Organi dell'Istituto

Con D.P.R. in data 6 maggio 2002 il dott. Giancarlo Giannini è stato nominato, per la durata di un quinquennio, presidente dell'Istituto.

Con D.P.C.M. in data 5 dicembre 2002 è stata rideterminata, a decorrere dal 6 maggio 2002, l'indennità di carica del Presidente in Euro 281.107,49 annui lordi.

La composizione del Consiglio e i relativi emolumenti non hanno subito modifiche nel corso del 2004.

I sei consiglieri sono stati nominati con D.P.C.M. in data 20 marzo 2001 e il loro emolumento lordo annuo è di Euro 34.344,38.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 19 maggio 2005, è stato rinnovato, per un quadriennio, il consiglio dell'Istituto.

PARTE PRIMA

La disciplina contabile

4. - Ricognizione normativa, cenni

Come specificato nel precedente referto, il Consiglio dell'ISVAP, in data 11 febbraio 2000, ha deliberato un nuovo regolamento di contabilità.

Nell'ambito della piena autonomia giuridica, patrimoniale, contabile, organizzativa e gestionale riservata all'ISVAP nell'esercizio delle proprie funzioni dall'art. 4, c. 5 del D.Lvo n. 373 del 13.10.1998, l'Ente stesso ha ritenuto di adeguare – con la citata delibera consiliare dell'11 febbraio 2000 – la propria disciplina contabile alla normativa del D.Lvo 286/1999, recante riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio per la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche e di introdurre rilevazioni contabili economico – patrimoniali accanto a quelle finanziarie esistenti, nonché analitiche per centri di costo, atti a consentire la valutazione di efficienza, efficacia ed economicità del risultato della gestione.

4.1 - Il bilancio preventivo

Va evidenziato che il nuovo modello di bilancio preventivo, approvato nella seduta del 29 settembre 2003, recepisce, relativamente alla destinazione delle spese per funzioni istituzionali, le spese dirette a livello di unità organizzative (Sezioni e Uffici), così come auspicato dalla Corte in un precedente referto.

4.2 – Gli obiettivi programmatici

Gli obiettivi programmati dal Consiglio nel bilancio di previsione 2004 riguardavano:

- progetto di razionalizzazione delle informazioni aziendali;
- la tabella organica del personale;
- i rinnovi contrattuali;
- il limite massimo di lavoro straordinario;

- la formazione del personale;
- le iniziative per lo sviluppo della cultura assicurativa;
- interventi strutturali nei sistemi informativi
- l'attività ispettiva e internazionale;
- la banca dati sinistri.

4.3 - Il bilancio consuntivo

A seguito della citata riorganizzazione dell'Istituto, il rendiconto finanziario delle entrate per provenienza e delle spese per destinazione è stato riformulato con l'approvazione, il 29 settembre 2003, di nuovi schemi di bilancio, (all.ti A e D) in coerenza con la nuova struttura, che individua dieci Centri di responsabilità amministrativa (ora undici). Va inoltre ricordato che sono stati soppressi dal legislatore l'approvazione ministeriale del bilancio consuntivo e il collegio dei revisori dei conti, nel contesto di un riconoscimento di una significativa autonomia contabile dell'Ente.

PARTE SECONDA
Le risultanze finanziarie

5. - Valutazione complessiva

Con riserva di più dettagliati elementi contabili nei successivi paragrafi l'andamento dell'Ente nel periodo anzi indicato è sintetizzato adeguatamente dai dati contenuti nella seguente tabella n. 1.

TABELLA n.
1

VALUTAZIONE COMPLESSIVA
AVANZO O DISAVANZO DI : COMPETENZA – AMMINISTRAZIONE-
ECONOMICO

(in migliaia di euro)

	2003	2004
AVANZO (+) O DISAVANZO (-)		
- di competenza	- 2.189	-2.083
- di amministrazione	15.929	13.873
- economico	-3.047	-2.445
CONSISTENZA PATRIMONIALE NETTA	19.579	17.133
Residui attivi	21.319	17.250
Residui passivi	696	830
Crediti	667	711
Debiti	5.070	4.172

Vanno rilevati il decremento – pur di segno positivo – del patrimonio netto e il disavanzo, di competenza ed economico, diminuito nel 2004. A tale riguardo si fa rinvio alle successive analisi non senza evidenziare, sin da ora, la diminuzione dell'avanzo di amministrazione, dovuta al più contenuto scostamento tra spese presunte e impegnate (da euro 15.929.000 a 13.873.000).

Ciò, recependo l'invito della Corte, formulato nei precedenti referti, al fine di perseguire, con un progressivo ridimensionamento dell'avanzo, un contenimento del contributo di vigilanza.

6. - La contabilità finanziaria: il grado di attuazione della previsione e le risultanze di sintesi

Sul versante delle entrate lo scostamento tra previsione e consuntivo è risultato lieve (38.850.000 euro accertati a fronte di 38.026.000 previsti).

Circa le spese, gli impegni si sono collocati su percentuali inferiori alle previsioni (v. tab. 2), ma con una attenuazione dello scostamento rispetto al 2003 (-11,75% nel 2003 e - 5% nel 2004).

Tabella n. 2

(importi in migliaia di euro)

VOCI	Stanziamenti definitivi di bilancio di previsione	Somme impegnate a consuntivo		Scostamenti	
		(a)	(b)	(b)/(c)	(b)-(a)
		Valori assoluti	Valori in %	Valori assoluti	Valori in %
Fondi spese	414	---	---	-414	-100,0
Spese correnti					
Organi Istituto	544	444	1,1	-100	-18,4
Oneri per il personale	31.831	31.004	75,7	-827	-2,6
Altri oneri di funzionamento	7.345	6.754	16,5	-591	-8,0
Oneri tributari ed altri	2.253	2.214	5,4	39	-1,7
Totale	42.387	40.416	98,7	-1.971	-4,7
Spese in conto capitale	690	518	1,3	-172	-24,9
Totale spese	43.077	40.934	100,0	-2.143	-5,0

Tabella n. 3

RENDICONTO FINANZIARIO

(in migliaia di euro)

	2003	%	2004	%
ENTRATE				
Correnti	34.801	41,59	38.614	47,14
In conto capitale	286	0,34	237	0,29
Partite di giro	48.587	58,07	43.056	52,57
Totale entrate	83.674	100,00	81.907	100,00
Variazioni %	72,28		-2,11	
USCITE				
Correnti	36.809	42,87	40.416	48,12
In conto capitale	467	0,54	518	0,62
Partite di giro	48.587	56,59	43.056	51,26
Totale uscite	85.863	100,00	83.990	100,00
Variazioni %	72,74		-2,18	
AVANZO O DISAVANZO FINANZIARIO	-2.189		-2.083	

In relazione alle risultanze complessive, nell'unita tabella n. 3 è evidenziato il disavanzo finanziario, risultato di segno negativo ma diminuito rispetto all'anno 2003 (da -2.189 a - 2.083).

L'articolazione delle poste registra una preponderante presenza di quelle correnti e una quasi simbolica presenza di quelle in conto capitale.

7. - L'analisi dell'entrata e la normalizzazione del contributo di vigilanza

Le entrate, prevalentemente di parte corrente, derivano – per una percentuale del 97,96% - dal contributo di vigilanza.

Tale contribuzione con D.L.vo n. 373/1998 (art. 4, c. 13) ha registrato una incisiva revisione normativa, in forza della quale:

- il contributo di vigilanza è determinato dal Ministro delle finanze entro il 30 giugno, sentito l'ISVAP;
- il relativo importo è versato direttamente all'Istituto dalle imprese assicurative;
- la causa giuridica di detta contribuzione consiste nella sola copertura delle effettive spese di funzionamento dell'ISVAP (il che giustifica anche un eventuale adeguamento di detto contributo);
- la parte di somme non utilizzate confluisce nell'avanzo di amministrazione e di essa si deve tener conto nella determinazione del contributo di vigilanza negli anni successivi.

In base alla nuova disciplina perciò la individuazione dell'aliquota (dei premi incassati dalle imprese assicuratrici) entro il limite del 2 per mille va rapportata, di anno in anno, alla realistica previsione delle effettive spese di funzionamento, nonché alla massa dei premi incassati nell'anno precedente.

Per quanto attiene all'esercizio 2004, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto in data 18 giugno 2004, ha confermato le misure dei contributi già fissate nel 2003 e commisurate ai premi incassati nell'esercizio 2003, al netto degli oneri di gestione pari al 6,50%:

- - 0,42 per mille dei premi incassati dalle imprese nazionali e dalle rappresentanze di imprese con sede in Paesi terzi rispetto all'U.E. che esercitano le assicurazioni dirette (0,48 per mille nel 2002);
- - 0,10 per mille dei premi incassati dalle imprese che esercitano esclusivamente l'attività riassicurativa (0,12 per mille nel 2002).

Il trend del contributo risulta dalla tabella n. 4, che segue.

Tabella n. 4

CONTRIBUTO DI VIGILANZA

(in migliaia di euro)

Anno	Aliquota per imprese assicurazione %	Aliquota per imprese di riassicurazione %	Prelievo contributo (in migliaia di euro) %
2002 (DM 14.6.02)	0,48	0,12	33.890
2003 (DM 26.6.03)	0,42	0,10	34.085
2004 (DM 18.6.04)	0,42	0,10	37.828

Come si può osservare, nel 2003 e nel 2004, rispetto al 2002, c'è un decremento dell'aliquota applicata per le imprese di assicurazione e di riassicurazione (rispettivamente 0,42 e 0,10‰ a fronte di 0,48 e 0,12‰), mentre il prelievo contributo evidenzia un incremento (da 34.085 del 2003 a 37.828 del 2004).

8. - L'analisi della spesa e gli oneri per il personale.

Come risulta dall'unita tabella n. 5, la spesa per il personale ha una incidenza del 76,71% sul totale delle spese correnti: l'Istituto invero non è un organismo di erogazione, ma istituzionalmente è tenuto a svolgere la vigilanza sulle imprese di assicurazione e cioè il controllo della loro gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale, nonché la verifica dei loro bilanci.

Tabella n. 5

RENDICONTO FINANZIARIO

(in migliaia di euro)

Analisi economica delle poste correnti	2003	%	2004	%
<u>ENTRATE</u>				
Entrate derivanti da contributo di vigilanza	34.085	97,94	37.828	97,96
Altre entrate:				
redditi e proventi patrimoniali	526	1,51	536	1,39
poste correttive e compensative di spese correnti	190	0,55	250	0,65
poste non classificabili in altre voci	0		0	
TOTALE	34.801	100,00	38.614	100,00
variazioni %	+0,10		10,95	
<u>SPESE CORRENTI</u>				
Spese per gli organi di Istituto	453	1,23	444	1,10
Oneri per il personale	28.507	77,45	31.004	76,71
Spese per l'acquisto di beni e servizi	6.045	16,42	6.754	16,71
Oneri finanziari	2	0,01	2	0,01
Oneri tributari	1.756	4,77	2.128	5,26
Poste correttive e compensative di entrate correnti	46	0,12	84	0,21
Spese non classificabili in altre voci	0		0	
TOTALE	36.809	100,00	40.416	100,00
variazioni %	4,46		9,80	
Saldo di parte corrente	2.008		-1.802	

8.1.– La organizzazione delle risorse umane e il personale in servizio

Fin dalla legge istitutiva (art. 19) il fabbisogno di personale è quantificato dallo stesso Istituto in sede di bilancio preventivo; tale documento era sottoposto all'approvazione ministeriale, poi soppressa con l'art. 5 del D.L. n. 373/98 che, tuttavia, all'art. 4 ha previsto il limite complessivo di 400 unità.

Nel corso dell'anno 2004 hanno cessato l'attività 7 dipendenti: 2 della carriera dirigenziale con contratto a tempo determinato, 3 della carriera direttiva, 2 della carriera operativa.

Sono state assunte 2 unità a tempo determinato con funzioni dirigenziali, 1 unità della carriera direttiva e 1 unità della carriera operativa appartenente alla categoria protetta ex lege 68/1999.

La tabella organica del personale al 31 dicembre 2004, che segue con la tabella n. 6, reca, per ciascun profilo, il personale in servizio (complessivamente n. 340 unità di cui 12 con contratto a tempo determinato) e la dotazione organica (complessivamente n. 395 unità di ruolo).

Peraltro, in attuazione della definizione del contenzioso, instaurato da alcuni dipendenti, la tabella organica per l'anno 2004 è stata modificata dal Consiglio in data 29 marzo 2004, con l'inserimento della carriera "ex prima categoria di concetto" con 13 posti ad esaurimento (vedi tab. 7).

Conseguentemente, i posti nella carriera operativa passano da 89 a 76, fermo restando il numero complessivo di 395 unità.

In questa sede va, peraltro, solo accennato che il ricorso alla selezione interna per quattro posti nella carriera operativa, riservata al personale appartenente alla carriera esecutiva, con deroga per quanto concerne l'anzianità richiesta nel livello di appartenenza, in via di principio non appare in coerenza con il sistema vigente. Tuttavia, va considerato che la procedura è stata disposta, in via eccezionale, al fine di evitare i tempi tecnici necessari e i costi per l'espletamento di una diversa procedura, non senza il rilievo che, negli ultimi anni, come affermato nel documento per il Consiglio, "le mansioni del personale esecutivo si sono notevolmente modificate e molte realtà lavorative sono state fortemente ridimensionate", sicchè appare comprensibile che l'Istituto si attivi per un sempre maggiore impegno lavorativo delle unità di personale già in servizio, al fine di una maggiore efficienza.

Per quanto concerne la diversa fattispecie del passaggio alla carriera dirigenziale, va considerato che il reclutamento dei dirigenti, presso l'Isvap, può avvenire sia con le modalità del concorso pubblico tradizionale, sia con la stipula di contratto di lavoro a tempo determinato, sia con modalità legate alla progressione in carriera, che prevede il passaggio dalla carriera direttiva a quella dirigenziale con un articolato sistema di valutazione per merito comparativo. Non si ha, quindi, una unica ed esclusiva forma di selezione, ma tre diverse procedure selettive e l'amministrazione può scegliere, motivando opportunamente, l'una o l'altra forma in ragione delle specifiche esigenze volta per volta valutate, con un equilibrato contemperamento tra l'interesse dell'Istituto e il rispetto del principio di buon andamento.

Non senza, da ultimo, considerare che i requisiti richiesti per giungere all'incarico di dirigente dalla carriera direttiva (un certo periodo di anzianità di servizio, valutazione comparativa, superamento di una prova selettiva) garantiscono, in ogni caso, quadri dirigenziali già esperti nelle materie e nel settore di operatività sulla base di una qualificazione professionale di cui l'amministrazione ha già potuto avvantaggiarsi: procedura utile per le amministrazioni ad alto contenuto specialistico come l'Isvap.

E' necessario, però, perché sia rispettato anche il principio del buon andamento, che nel futuro l'istituto ricorra, opportunamente motivando, a detta procedura solo in misura parziale e limitata, privilegiando la procedura di arruolamento aperta a tutti.

Tabella n. 6

CARRIERE	TABELLA ORGANICA 2003	PERSONALE IN SERVIZIO AI 31.12.2003		posti a concorso
		di ruolo	a contratto	
DIRIGENTI				
- Grado quinto (V.D.G.)	1	1	1	
- Grado quarto	10	6	3	
- Grado terzo – secondo e primo	<u>19</u>	<u>14</u>	<u>1</u>	
	30	22	5	
CARRIERA DIRETTIVA				
- Primo Funzionario		148	3	
- Funzionario di 2 ^a	250	38	1	
- Funzionario di 1 ^a		<u>27</u>	<u>1</u>	
		213	5	<u>18</u>
CARRIERA EX 1° CAT. DI CONCETTO				
- Livello A1		-	-	
- Livello B1		8		
- Livello C1	13	<u>11</u>		
		12		
CARRIERA OPERATIVA				
- Livello A		-	-	
- Livello B		24		
- Livello C	76	26		
- Livello D		<u>9</u>	<u>2</u>	
		59	2	
CARRIERA ESECUTIVA				
- Livello A		-	-	
- Livello B		12		
- Livello C	26	4		
- Livello D		6		
- Livello E		<u>2</u>		
		22		
TOTALE	395	328	12	

Tabella n. 7

CARRIERE	TABELLA ORGANICA 2004	NUOVA TABELLA ORGANICA 2004
DIRIGENTI - Grado quinto (V.D.G.) - Grado quarto - Grado terzo – secondo e primo	1 10 <u>19</u> 30	1 10 <u>19</u> 30
CARRIERA DIRETTIVA - Primo Funzionario - Funzionario di 2 ^a - Funzionario di 1 ^a	250	250
CARRIERA EX 1° CAT. DI CONCETTO - Livello A1 - Livello B1 - Livello C1		13
CARRIERA OPERATIVA - Livello A - Livello B - Livello C - Livello D	89	76
CARRIERA ESECUTIVA - Livello A - Livello B - Livello C - Livello D - Livello E	26	26
TOTALE	395	395

8.2. – Il trattamento economico

8.2.1- Come già riferito nel precedente referto, l'art. 20, c. 1 della legge istitutiva dell'ISVAP dispone che questo trattamento, nonché quello giuridico e l'ordinamento delle carriere sono stabiliti dal Consiglio mediante regolamento, con riferimento ai criteri fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel settore assicurativo, "tenendo conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'ISVAP".

Il Consiglio, pertanto, in ogni occasione di rinnovo contrattuale ha continuato a fissare il trattamento dei dipendenti in base a due parametri di riferimento previsti dalla legge istitutiva e cioè: a) i contratti collettivi nazionali di lavoro del settore assicurativo; b) le specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'ISVAP (che di volta in volta ha ritenuto di individuare e motivare).

In via generale, mette conto sottolineare che in base al secondo esposto parametro, le determinazioni dell'Istituto nella materia retributiva potrebbero comportare sia un leggero superamento delle misure retributive spettanti agli assicurativi, sia un leggero decremento, giacchè, come ritenuto nel precedente referto, probabilmente il legislatore ha di proposito posto un criterio non rigido, intendendo rimettere le scelte concrete alle contingenti esigenze funzionali ed organizzative dell'ISVAP.

Nella realtà, si ribadisce che i livelli retributivi in genere del personale, avuto riguardo a quelli complessivi del settore pubblico, appaiono sostenuti – specialmente con riguardo alla dirigenza, anche per effetto dell'ancoraggio previsto dalla legge istitutiva a varie voci retributive proprie del personale assicurativo -.

Ciò induce la Corte a ribadire quanto segnalato nei precedenti referti, che cioè la relativa disposizione dell'art. 20, finchè operativa, deve trovare applicazione compatibile con i contingenti indirizzi di politica generale preordinati al contenimento della spesa pubblica, obiettivo questo al cui perseguimento tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a dare il necessario contributo, anche perciò quelle a finanza parafiscale come l'ISVAP.

Come riferito in precedenza, l'entità dell'aliquota (dei premi incassati dalle imprese al netto degli oneri generali) è fissata (in atto dal Ministro dell'economia) – ai fini della determinazione del contributo di vigilanza – su indicazione dell'ISVAP stesso circa l'ammontare delle spese relative al proprio funzionamento.

Deriva perciò una correlazione diretta tra tali spese e l'aggravio parafiscale addossato alle imprese e da queste, in ultima analisi, trasferito all'utenza (nella determinazione del premio assicurativo).

In relazione ai dati esposti nella tabella n. 5, va ricordato che gli oneri per il personale ivi considerati si articolano in varie componenti, tra le quali la voce "stipendi ed altri assegni fissi" è di certo la più consistente e in essa trovano collocazione lo stipendio (comprensivo dell'indennità di contingenza e della aggiunta di famiglia), ma anche varie altre indennità previste dal regolamento, alcune peculiari al personale ISVAP e non anche perciò al personale assicurativo.

Va sottolineato in sintesi che una mensilità aggiuntiva pari alla retribuzione globale mensile è erogata nei mesi di marzo, di giugno, di settembre, come "premio di rendimento" e di dicembre.

La prima e la terza sono peraltro ridotte proporzionalmente in rapporto a eventuali assenze dal servizio effettuate nell'anno che precede l'erogazione e la quinta "è pari ad un dodicesimo del cumulo delle altre tredici mensilità", cioè di quella relativa a ciascun mese e di quella aggiuntiva erogata a giugno.

Il rapporto tra gli oneri complessivi per il personale, esposti nella tabella n. 8, e il corrispondente numero delle unità in servizio, esprime il costo per unità, risultato pari a 77 migliaia di euro nel 2003 e 87 nel 2004 al netto degli arretrati erogati nel 2004.

È doverosa l'avvertenza che detti importi sono comprensivi in particolare degli oneri previdenziali, assistenziali e sociali, attestatisi mediamente su oltre i due quinti della voce "stipendi ed altri assegni fissi", sicchè la retribuzione media ne risulta ridotta.

Ovviamente alla formazione degli importi retributivi complessivi concorrono in differente misura le retribuzioni dei dirigenti rispetto a quelle degli altri dipendenti dell'Istituto in forza dei distinti CCNL, come si evince dalla detta tabella n. 8.

RETRIBUZIONE CORRISPOSTA AL PERSONALE

(Cat. "Oneri per il personale")

(in migliaia di euro)

Anno	Salari ed altri Assegni fissi	Oneri prev. e assist.	Altri oneri prev. Compl. T.F.R., ass. sanitaria, ecc.	Spese per formazione	Spese per missioni	Lavoro straordinario	Totale	Unità al 31.12.03	C.t./unità
A	AREA NON DIRIGENZIALE								
2003	14.216	3.849	1.577	97	726	1.276	21.741	318	68
2004 Comp	16.380	4.250	1.992	132	1.113	1.329	25.196	313	80
B	AREA DIRIGENZIALE								
2003	3.009	770	674	1	95	--	4.549	25	182
2004 Comp	3.237	803	681	42	71	--	4.834	27	179
C	TOTALE COMPLESSIVO								
2003	17.225	4.619	2.251	98	821	1.276	26.290	343	77
2004 Comp (*)	19.617	5.053	2.673	174	1.184	1.329	30.030	340	87

(*) Nel 2004, inoltre, sono stati erogati arretrati (qui non compresi) relativi al rinnovo del contratto per il biennio 2002-2003 approvato con le OO.SS. il 10.12.2003 e gli arretrati ai dirigenti come da CCNL.

8.3. – I rinnovi contrattuali e la dinamica retributiva

8.3.1- L'area non dirigenziale

Premesso che il personale dell'ISVAP non fa parte di alcun comparto, avendo disposto il D.L.vo n. 373 la non applicazione nei suoi confronti del D.L.vo n. 29/1993, in data 18 novembre 2004 il Consiglio ha approvato, per il personale non dirigente, l'ipotesi di accordo siglato con le OO.SS. il 17 novembre 2003, riguardante la parte economica del biennio 2004/2005.

In particolare, è stato riconosciuto, come la CCNL assicurativo, per le voci ivi previste, un aumento dal 1 gennaio 2004 pari al 4% (derivante dal differenziale inflattivo del biennio precedente pari all'1,8%, dall'inflazione programmata per il 2004 dell'1,7% e da uno 0,5%) e, dal 1 gennaio 2005, un ulteriore incremento dell'1,5% (inflazione programmata prevista) per un totale del 5,5% a regime. Inoltre, per la parte integrativa, specifica dell'Istituto, è stato riconosciuto, dal 1 gennaio 2004, un aumento, rispetto al 2003, nella misura del 5% con l'aggiunta di un ulteriore punto dal 1 gennaio 2005, sempre rispetto al 2003.

8.3.2- L'area dirigenziale

Il Consiglio, a seguito dell'accordo ANIA siglato il 23 ottobre 2003, in data 17 febbraio 2004 ha deliberato per il personale dirigente il trattamento economico scaduto il 30 giugno 2003 (la parte normativa scaduta il 30 giugno 1999 non è stata ancora rinnovata a livello nazionale). Ai dirigenti è stato riconosciuto, per il periodo dal 1 luglio 1999 al 30 giugno 2003 un incremento percentuale nella stessa misura di quello riconosciuto dal CCNL degli assicurativi, pari all'8,26%. Peraltro, poiché l'Istituto aveva già erogato gli incrementi relativi al primo biennio, l'ulteriore onere sostenuto è stato pari al 2,69% delle voci retributive.

8.4 - Valutazione di sintesi

Come si può osservare, nel complesso, a regime, gli effetti economici dei citati rinnovi appaiono sostenuti, tanto più ove si consideri che gli incrementi disposti vanno ad operare su un trattamento economico di per sé significativo.

Occorre, in proposito, che "de futuro" l'Istituto si conformi all'indirizzo di politica generale imposto dall'ordinamento alle pubbliche amministrazioni in ordine al contenimento della spesa pubblica.

9. - Gli oneri per il personale articolati nei vari servizi

9.1. – Gli adeguamenti del regolamento di organizzazione

Come indicato nei precedenti referti, con il già citato D.L.vo n. 373/1998 (art. 4, c. 5) è stata attribuita all'ISVAP piena autonomia "organizzativa e gestionale" (oltre che giuridica, patrimoniale e contabile) e conseguentemente l'individuazione legislativa dei servizi è stata soppressa; nel nuovo testo dell'art. 17 – introdotto con l'art. 4, c. 20 dello stesso D.L. n. 373 – è stabilito infatti che l'Istituto "delibera le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento e il personale".

Nei medesimi precedenti referti, sottolineata la non coincidenza totale dell'articolazione della struttura burocratica con quella contemplata nel regolamento di contabilità, fu auspicata una disciplina uniforme in materia, in funzione di una maggiore trasparenza dei relativi costi di gestione.

Come già detto in precedenza, nel mese di febbraio 2003 è stata varata la riorganizzazione dell'attività dell'Istituto, allo scopo di rendere più efficiente ed efficace l'attività istituzionale.

In particolare, è stata profondamente rinnovata la struttura della vigilanza cartolare sulle imprese, non più articolata per materia (danni, vita e patrimoniale) bensì per impresa e gruppo assicurativo favorendo una visione complessiva delle attività poste in essere dagli operatori economici.

Nel corso del 2004, inoltre, è stata istituita la Direzione coordinamento operativo, con il compito di dare attuazione agli interessi di governo dell'Istituto, mediante il presidio delle attività amministrative e tecniche di supporto a quelle istituzionali.

Più specificamente, la nuova struttura individua undici Centri di responsabilità amministrativa.

9.2. – L'analisi della spesa per centri di costo

Il rendiconto finanziario delle entrate per provenienza e delle spese per destinazione evidenzia le spese distinte per ciascuna funzione istituzionale, corrispondente ai centri di responsabilità amministrativa, così individuati come da ristrutturazione dei Servizi, accennata al paragrafo precedente:

- Servizi Vigilanza assicurativa I e II:
 - Sezione attuariato
 - Sezione patrimoniale e fondi pensione
 - Sezione autorizzazione e mercato
- Servizio Ispettorato
 - Sezione ispettorato I
 - Sezione ispettorato II
- Direzione coordinamento giuridico
 - Sezione consulenza legale
- Servizio albi e sanzioni
 - Sezione sanzioni
 - Sezioni albi, intermediari e periti
 - Ufficio liquidazioni coatte amministrative
- Servizio tutela utenti
 - Sezione tutela danneggiati
 - Sezione tutela assicurati
- Servizio contabilità e amministrazione del personale
 - Sezione contabilità e bilancio
 - Ufficio amministrazione del personale
- Servizio risorse umane e formazione
- Servizio Studi
 - Sezione affari internazionali
 - Sezione studi
- Servizio organizzazione e sistemi
 - Sezione tecnologie e sistemi
 - Ufficio organizzazione e processi
- Servizio Statistica
- Direzione coordinamento operativo.

Le spese dirette impegnate per le funzioni istituzionali ammontano complessivamente a euro 31.431.531,20 e rappresentano il 78,8% del totale:

- Vigilanza	€	7.874.322,20
- Ispettorato	"	4.315.767,35
- Coordinamento giuridico (comprende Sezione consul.leg. e Servizio Albi e Sanzioni)	"	5.995.644,21
- Tutela utenti	"	4.009.548,09
- Risorse umane	"	824.616,80
- Studi	"	1.855.744,99
- Coordinamento operativo (comprende "Serv.contab. e amm. Pers. Serv. Organ. e Sist., Serv. Statist")	"	6.555.887,56
TOTALE	€	31.431.531,20

Nelle sopra indicate macro funzioni sono state attribuite le spese dirette con riferimento alle spese di personale (stipendi, oneri previdenziali, assistenziali e tributari, straordinari). Le altre spese direttamente imputate sono: indennità e missioni all'interno del territorio nazionale al centro di spesa "Servizio Ispettorato"; indennità e missioni all'estero al centro elementare di spesa "Attività internazionale" nell'ambito del Servizio studi; formazione al centro di spesa "Servizio Risorse umane e formazione". Le spese per l'espletamento delle prove di idoneità, per la pubblicazione degli Albi Agenti Mediatori e del Ruolo dei Periti e per il funzionamento del Collegio di garanzia sono state imputate al centro elementare di spesa "Albi, Intermediari e Periti" nell'ambito del Servizio Albi e Sanzioni.

Le spese indirette per servizi generali pari a complessivi euro 9.502.160,14, che rappresentano il 23,2% del totale complessivo, comprendono gli oneri di funzionamento per euro 6.914,827,35, le spese per gli organi dell'Istituto, gli Uffici di staff e di Internal Auditing per un totale di euro 2.069.664,73 nonché gli investimenti per euro 517.668,06.

Di seguito sono indicati nel dettaglio gli oneri di funzionamento:

Spese per servizi e utenze	€	2.053.407,97
Funzionamento banca dati sinistri	"	113.244,04
Canoni di locazione	"	3.032.485,29
Fondi costituiti in base a disposiz. normative e reg.	"	0,00
Oneri tributari, finanziari e vari	"	294.715,41
Beni di consumo	"	215.033,09
Commissioni e comitati e prestazioni professionali	"	589.836,75
Manutenzioni	"	59.805,17
Pubblicazioni	"	24.175,86
Pubblicità	"	282.267,76
Spese di rappresentanza	"	12.856,39
Borse di studio	"	125.000,00
Varie	"	111.999,62
TOTALE	€	6.914.827,35

9.3 - Cenni sul controllo di gestione

Come riferito dall'Istituto, l'Ufficio Auditing Interno, nel corso del 2004 ha svolto attività di analisi delle aree operative dell'Istituto effettuando accertamenti di verifica sui principali settori secondo il programma annuale di interventi approvato dal Consiglio.

Terminati gli accertamenti, sono stati predisposti appositi rapporti di audit che hanno messo in luce le problematiche riscontrate nelle aree controllate, suggerendo anche iniziative operative in relazione agli esiti degli accertamenti svolti.

E' stata inoltre ulteriormente perfezionata la procedura standard seguita durante le verifiche nei vari settori della struttura, onde consentire maggiori approfondimenti.

Sono stati effettuati gli accertamenti trimestrali di regolarità contabile presso il Servizio Contabilità e Amministrazione del Personale per esaminare il processo di contabilizzazione, i relativi fatti di gestione e le procedure interne di controllo svolgendo verifiche ricognitive simili a quelle già poste in atto dal Collegio dei Revisori. In tali occasioni è stato altresì fornito supporto operativo e metodologico per la soluzione delle problematiche riscontrate e per l'adozione di idonee iniziative e procedure.

Un'attività di analisi ha consentito di individuare i requisiti per un'applicazione informatica atta alla gestione delle nuove schede di reportistica trimestrale allo scopo di automatizzare la rilevazione delle attività istituzionali di ciascuna area operativa in rapporto alle risorse disponibili.

Sono state effettuate verifiche di tipo straordinario volte sia a valutare le interconnessioni esistenti tra le attività svolte da diversi settori operativi sia ad intervenire su specifiche criticità derivanti da problematiche contingenti.

E' stata intrapresa un'attività valutativa di differenti metodologie gestionali atte ad offrire un sistema di supporto decisionale volto al miglioramento continuo di processi ed al superamento della logica tradizionale di contabilità dei costi. Sono state altresì considerate alcune soluzioni implementative che, tramite l'analisi delle attività e l'identificazione dei processi, consentano l'individuazione di appositi indicatori performance.

I dati raccolti nel corso delle attività descritte, unitamente a quelli provenienti dalla contabilità generale e da specifiche elaborazioni prodotte dal Servizio Contabilità e Amministrazione del Personale e dagli altri Uffici interessati, sono stati alla base delle elaborazioni effettuate dall'Internal Auditing che hanno prodotto le tabelle e i grafici sul Controllo di Gestione relativamente ai confronti intertemporali dei principali valori contabili e di produttività.

Dall'analisi dei dati sono emersi i seguenti fenomeni:

- a. Il significativo dato dell'attività sanzionatoria, già registrato nel 2003, risulta sostanzialmente confermato.
- b. Notevole incremento nel numero delle giornate ispettive effettuate (+16%); con conseguente aumento nel grado di approfondimento delle verifiche condotte dall'Istituto.
- c. Generalizzata riduzione nel numero di tutte le tipologie di reclami. In particolare, - 14% per il ramo R.C.A. -18,5% negli altri rami danni e - 6,3% nel ramo vita. Questi dati, che segnano un'inversione di tendenza rispetto ad un trend, che nel passato è stato in continua crescita, possono essere considerati conseguenza dell'introduzione del "Registro Reclami" presso le imprese e di un aumento nel numero dei contatti telefonici diretti con il pubblico (+4,7%), che hanno permesso di risolvere sul nascere numerose problematiche.
- d. Particolarmente impegnative sono risultate le due sessioni d'esame per complessive 7197 domande e 4242 partecipanti (rispettivamente +124% e +114% se riferiti al biennio 2001-2002).
- e. In crescita l'efficienza dell'Istituto: infatti, il generale aumento di produttività, attestato anche da quanto descritto nei punti precedenti, è stato ottenuto a fronte di una diminuzione dello 0,9 % nel numero degli addetti e di una sensibile riduzione del ricorso al lavoro straordinario che si attesta, in media, al 5,9% delle presenze contrattuali, con una riduzione dell'11,6% rispetto al 2003.
- f. Si conferma il dato, già registrato negli anni precedenti, della contenuta incidenza delle assenze rispetto alle presenze contrattuali (8,5%).

9.4- Cenni sul controllo strategico

L'attività riguardante il controllo strategico, di cui all'art. 23 del Regolamento di contabilità, assegnato al Presidente, al Vice Direttore Generale e al Dirigente responsabile della Direzione Coordinamento Giuridico, si è incentrata sulla verifica in merito alla realizzazione degli obiettivi in sede di bilancio consuntivo 2004.

E' emerso che i risultati ottenuti sono coerenti con la missione dell'Istituto.

Non senza evidenziare, positivamente, l'impegno, profuso dall'Istituto, nella razionalizzazione delle funzioni di vigilanza documentale e ispettiva e nell'azione nei confronti del mercato a salvaguardia dei diritti degli assicurati e dei terzi danneggiati.

Analogamente, va ribadita la positiva valutazione dell'azione dell'Istituto volta a incrementare la formazione del personale.

10. - L'analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi

Le spese per acquisto di beni e servizi sono evidenziate nella tabella sottoindicata, messe a confronto con quelle sostenute nel 2003

(in migliaia di euro)

ANNO	Fitto locali e manutenzione	Sistema informatico	Prestazioni di servizi	Utenze	Prestazioni professionali	Beni di consumo	Varie	Totali
2004 %	3.060 45,3	652 9,7	925 13,7	478 7,0	695 10,3	215 3,2	729 10,8	6.754 100,0
2003 %	3.098 51,2	767 12,7	964 16,00	497 8,2	258 4,3	249 4,1	213 3,5	6.046 100

Come si evince dalla tabella in merito alla composizione delle spese, oltre il 45% delle stesse riguarda gli oneri per fitto locali e manutenzione, circa il 14% le prestazioni di servizi (pulizia locali, vigilanza, trasporti e facchinaggi), circa il 10% il funzionamento del sistema informatico, oltre il 7% le utenze (energia, telefoniche, riscaldamento, ecc.), oltre il 10% le prestazioni professionali, oltre il 3% i beni di consumo, circa l'11% le spese varie.

Complessivamente le spese per beni e servizi si sono incrementate di circa il 12%; in particolare si è registrato:

- un incremento del 169,38% delle spese per prestazioni professionali: da euro 258.000,00 a 695.000,00 dovuto essenzialmente alla spesa relativa all'incarico di consulenza affidato a una società per il progetto di rivisitazione degli strumenti di vigilanza;
- un incremento del 24,50% delle spese per beni di consumo (da euro 200.000,00 a euro 249.000,00) tra le quali: spese di cancelleria (+30,71%), spese per libri e pubblicazioni (+22,23%);
- un incremento del 242,26% delle spese varie (da euro 213.000,00 a 729.000,00) che riguardano principalmente le iniziative di divulgazione della cultura assicurativa nonché quelle relative alla convenzione stipulata con la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Si segnala altresì che, nel corso del 2003, le spese per la formazione del personale, sono passate da euro 208.188,56 a 212.757,22, che ha riguardato in modo particolare la Formazione tecnica specialistica, interfunzionale e manageriale.

I dipendenti impegnati sono stati n. 169 per n. 6.848 ore di formazione.

Per quanto riguarda gli incarichi di consulenza, la Corte ne ricorda i presupposti necessari:

- rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione;
- inesistenza, all'interno della struttura organizzativa, di figure professionali dipendenti idonee allo svolgimento dell'incarico;
- indicazione dei contenuti e dei criteri di esecuzione dell'incarico;
- indicazione della durata dell'incarico;
- attribuzione di un compenso proporzionato all'utilità perseguita.

11. - Gli ulteriori aggregati di spesa

L'incidenza degli oneri tributari sulle spese correnti è stata del 5,26% nel 2004 a fronte del 4,77% nel 2003.

Quanto alle spese per gli organi dell'Istituto, si può notare un decremento percentuale dall'1,23% del 2003 all'1,10% nel 2004 (v. tabella n. 5).

Riguardo alle spese in conto capitale (cfr. tab. n. 3), il relativo importo è passato da 467.000 euro nel 2003 a 518.000 nel 2004, con un incremento percentuale dallo 0,54% allo 0,62%.

12. – La situazione amministrativa.

12.1 - La gestione di cassa

La consistenza di cassa dell'Istituto è risultata, alla fine del 2003, di euro 528.000 e, alla fine del 2004, di euro 1.121.000, con un incremento significativo di euro 593.000 (cfr. tab. n. 9).

12.2 - La gestione dei residui

I dati della tabella n. 9 confermano, sostanzialmente, anche per il periodo in esame, la funzionalità gestoria dell'Istituto, desunta dall'elevato indice della velocità di spesa, stante il rapporto tra l'impegnato e il pagato.

12.3 - L'avanzo di amministrazione

Come già riferito nei precedenti referti, va considerato che l'entità dell'avanzo trae origine essenzialmente dalle riscossioni che sovrastano i pagamenti.

Ma queste ultime derivano preponderatamente dagli accertamenti per contributo di vigilanza, il quale – come evidenziato più volte – è determinato dal Ministro delle finanze, sentito l'ISVAP, che gli prospetta il progettato fabbisogno per la copertura delle proprie spese di funzionamento.

La decisione impositiva del Ministro, mediante la fissazione dell'aliquota contributiva, non costituisce un mero atto di adesione alla richiesta dell'Istituto, ma coinvolge una verifica della fondatezza della previsione di spesa formulata dall'Istituto stesso e, tenuto conto che si verte in materia di parafiscalità, è prospettabile l'eventualità di una impugnazione della aliquota fissata dal Ministro da parte delle compagnie, trattandosi di un prelievo a finalità vincolata posto a carico di determinati soggetti.

La ratio di detto prelievo risulta evidente dal quadro normativo in materia, sia pregresso che vigente ed è correlata alle spese di funzionamento

dell'Istituto, tanto che al comma 26 dell'art. 4 del D.Lvo n. 373/98 è stabilito che le somme provenienti dal contributo di vigilanza "per la parte eventualmente non utilizzata dall'ISVAP, confluiscono nell'avanzo di amministrazione di cui si tiene conto per la determinazione del contributo per il periodo successivo".

Alla luce della esposta regola – diretta proprio a prevenire l'accumulo di somme non utilizzate per la copertura delle spese di funzionamento dell'Istituto – si ribadisce che occorre prevenire la formazione di consistenti avanzi di amministrazione, che costituiscono prelievi eccedenti le esigenze di funzionamento, mentre anche del livello complessivo dei prelievi stessi le imprese assicurative tengono conto nel determinare – nell'ambito della loro discrezionalità – l'entità dei premi da porre a carico dell'utenza.

Siffatta esigenza induce a talune considerazioni in ordine alle specifiche risultanze esposte nella tabella n. 9.

Complessivamente l'avanzo di amministrazione, come risulta dalla situazione generale finanziaria, allegata al bilancio, è pari a euro 13.873.000 (con una contrazione rispetto ai 15.929.000 del 2003), di cui euro 10.320.422 quale avanzo indisponibile ai sensi dell'art. 6, comma 3 del Regolamento per la contabilità e l'amministrazione, euro 367.849,00, quale avanzo vincolato ex decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 novembre 2002, ed euro 3.184.851,00 quale avanzo disponibile e quindi utilizzabile per il finanziamento delle spese programmate per l'esercizio 2005.

Lo scostamento positivo di euro 184.851,95 tra l'avanzo presunto dell'esercizio 2004 e quello a consuntivo comporta una corrispondente riduzione delle previsioni di entrata per il 2005 a titolo di "contributo di vigilanza" che passano da euro 40.750.000,00 a euro 40.565.148,05.

Permane l'esigenza che il Ministro competente valuti adeguatamente la congruità delle aliquote contributive, alla luce del significativo avanzo di amministrazione del 2004.

Tabella n.9

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA
(Situazione generale finanziaria)

(in migliaia di euro)

	2003		2004	
<u>Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio</u>		22.210		528
Riscossioni				
c/competenza	61.688		63.945	
c/residui	994	62.682	21.962	85.907
Pagamenti				
c/competenza	80.098		78.987	
c/residui	4.266	84.364	6.327	85.314
<u>Consistenza di cassa a fine esercizio</u>		528		1.121
Residui attivi				
esercizi precedenti	34		58	
dell'esercizio	21.986	22.020	17.962	18.020
Residui passivi				
esercizi precedenti	853		266	
dell'esercizio	5.766	6.619	5.002	5.268
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE		15.929		13.873

PARTE III

Le risultanze economico-patrimoniali

13. - La contabilità economica: le risultanze del 2004

Il conto economico si articola in proventi e oneri della gestione corrente e in proventi e oneri straordinari; il risultato economico dell'esercizio, espresso dalla contrapposizione tra i costi della gestione corrente e straordinaria e i ricavi, come emerge dalla tabella n. 10, evidenzia un risultato economico negativo di Euro 2.445.000, a fronte di un risultato negativo di maggior entità nel 2003 (-3.047.000).

Tabella n. 10

CONTO ECONOMICO GENERALE

(in migliaia di euro)

	Ricavi		Costi	
	2003	2004	2003	2004
<u>Proventi gestione</u>	34.784	38.614		
<u>Oneri gestione corrente</u> (compresi amm.ti)			37.884	41.064
Totali	34.784	38.614	37.884	41.064
<u>Proventi e oneri straordinari</u>				
Plusvalenze da alienazioni	10		30	
Minusvalenze da alienazioni				
Sopravvenienze attive	8	5		
Insussistenze di passivo				
Insussistenze di attivo				
Riduzione valori patrimoniali	65			
Totali	83	5	30	
Totali ricavi/costi	34.867	38.619	37.914	41.064
Risultato economico dell'esercizio	-3.047	-2.445		

I costi della gestione corrente e straordinaria sono aumentati da 37.914 migliaia di euro nel 2003 a 41.064.000,00 nel 2004 a fronte di un incremento dei ricavi da euro 34.867.000 nel 2003 a euro 38.619.000 nel 2004.

Il disavanzo economico dell'esercizio va visto in relazione a un progressivo ridimensionamento dell'avanzo di amministrazione, la cui entità è correlata anche alla congruità delle previsioni. Rispetto all'esercizio 2003 si rileva un aumento dei costi correnti per circa euro 3.180.000, a fronte dei quali si è registrato un analogo incremento dei proventi ordinari che sono passati da euro 34.784.000 circa a euro 38.614.000. Nell'ambito dei proventi la voce rilevante è costituita dal contributo di vigilanza.

14. – La contabilità patrimoniale: le risultanze del 2004

Il documento è articolato secondo i macro-aggregati previsti dal nuovo regolamento, che sostanzialmente si rifanno a quelli civilistici, come emerge dalla tabella n. 11.

Tabella n. 11

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in migliaia di euro)

<u>ATTIVO</u>	2003	2004	<u>PASSIVO</u>	2003	2004
<u>Immobilizzazioni</u>			<u>Patrimonio netto</u>		
Imm. materiali			Avanzo ec.es.prec.	28.895	28.895
Attrezzature tecniche	2.021	1.624	Avanzo ec.dell'es.		
Mobili e arredi	322	269	Disavanzo ec.dell'es.	3.047	2.445
Autovetture	0	15	Disavanzo ec.es.prec.	6.269	9.316
Beni in corso di acq.	58	80	Totale patr. netto	19.579	17.134
Totale	2.401	1.988			
<u>Attivo circolante</u>			<u>Debiti</u>		
Crediti v/Stato	273	202	V/ fornitori	1.825	1.984
crediti v/Altri	748	796	V/ist.prec.	1.146	1.059
Totale	1.021	998	Tributari	818	1.137
			V/organi istituzionali	--	--
			V/dipendenti	1.863	42
			Altri debiti	29	15
<u>Disponibilità finanziarie</u>			Totale debiti	5.681	4.237
Altre dispon. fn.rie	21.280	17.243			
<u>Disponibilità liquide</u>					
Depositi banc. e post.	548	1.128			
Totale	548	1.128			
<u>Ratei e risconti</u>			Ratei e risconti		
Risconti attivi	11	20	Risconti passivi	1	5
Totale	11	20		1	5
Totale Attivo	25.261	21.377	Totale Passivo	25.261	21.376
<u>Conti d'ordine</u>			<u>Conti d'ordine</u>		
Acc. T.F.R.	9.911	10.826	Acc. T.F.R.	9.911	10.826
Crediti c/res. attivi	19	--	Crediti c/res. attivi	19	--
Debiti c/res. passivi	939	1.031	Debiti c/res. passivi	939	1.031

I maggiori oneri dell'esercizio rispetto ai proventi sono stati coperti attingendo alle risorse finanziarie dell'Istituto con ripercussione sul patrimonio, con la conseguenza che il patrimonio netto, al 31 dicembre 2004, è di euro 17.134.000 circa a fronte di euro 19.579.000 nel 2003.

La posta relativa alle attrezzature tecniche evidenzia il forte impegno dell'Istituto, anche nel 2004, nonostante un decremento rispetto al 2003.

Le immobilizzazioni iscritte nello stato patrimoniale evidenziano una riduzione rispetto alla consistenza all'1/1/2004 (-18,5%) per effetto anche degli ammortamenti che sono stati complessivamente pari a euro 923.672,22, come risulta dalla relazione al consuntivo.

I crediti, complessivamente pari a circa euro 998.000, sono diminuiti rispetto al 2003 (1.021.000).

Le disponibilità finanziarie iscritte nello "stato patrimoniale" ammontano a circa euro 17.243.000 e corrispondono al patrimonio al 31 dicembre 2004 gestito dalla banca Finnat.

I debiti di funzionamento, complessivamente pari a circa euro 4.238.000 riguardano, tra gli altri, circa euro 1.984.000 per debiti nei confronti dei fornitori, euro 1.059.000 circa nei confronti degli istituti previdenziali ed euro 1.137.000 verso l'erario. Anche nel consuntivo 2004, si rileva, tra l'altro, che nei conti d'ordine, sia all'attivo che al passivo è stato indicato l'ammontare del T.F.R. che rappresenta al contempo il debito verso i dipendenti e il credito nei confronti dell'INA Spa, con il quale è stata stipulata una polizza collettiva.

15. - La nota integrativa e la relazione sulla gestione

Trattasi di due documenti (previsti dal nuovo regolamento) diretti ad agevolare la lettura e l'interpretazione delle risultanze contabili ed accrescere, ad ogni modo, il complesso delle conoscenze relative all'attività gestoria dell'Istituto.

In entrambi i documenti elaborati dall'Istituto nel consuntivo del 2004 sono rinvenibili le informazioni di cui agli articoli 16 e 19, anche se trattasi di elencazioni minimali e cioè non tassative.

Nel richiamare, in via generale, quanto osservato al riguardo nel precedente referto, l'Istituto, tra l'altro, ha ritenuto coerente la indicazione degli accantonamenti per T.F.R. e dell'ammontare dei debiti c/residui passivi, nei conti d'ordine, all'attivo e al passivo, stante che i medesimi riguardano gli impegni assunti a tutto il 31 dicembre e non rilevabili contabilmente come debiti in quanto le relative prestazioni risultano alla stessa data non ancora effettuate.

PARTE QUARTA

Cenni sui principali indicatori di gestione

16. - Premessa

Come già riferito nei precedenti referti, il Parlamento è sistematicamente informato sull'attività annuale svolta dall'Istituto che, infatti, è tenuto a presentare entro il 31 maggio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri specifica relazione ai fini della trasmissione della medesima al Parlamento.

Il documento – che costituisce una rassegna completa dei dati e delle informazioni concernenti il comparto assicurativo – premette cenni sul relativo mercato (e l'evoluzione del medesimo) con riguardo alle imprese, al portafoglio premi, all'andamento della gestione economico-finanziaria delle stesse e ai fondamentali rami, quello danni e quello vita.

È poi esposto un resoconto dettagliato dell'attività di vigilanza espletata con riguardo ai due cennati rami, in termini di accertamenti ispettivi, di esame dei bilanci (di esercizio e consolidati) delle imprese assicurative e di analisi della gestione tecnica, di quella patrimoniale e di quella finanziaria delle medesime, con cenni alla complessiva attività sanzionatoria posta in essere ed alle sottese anomalie più rilevanti.

La relazione si sofferma poi sull'esposizione dei risultati e delle problematiche concernenti la tutela del consumatore con riguardo ai due indicati rami e alla vasta tipologia dei relativi reclami provenienti dall'utenza.

In relazione agli ulteriori profili della missione che la legge – anche progressivamente – ha assegnato all'Istituto sono inoltre forniti dati e sviluppate problematiche.

La costante acquisizione da parte del Parlamento di dati e informative complete in ordine all'attività istituzionale dell'ISVAP induce la Corte a sottoporre ad incisiva sintesi la corrispondente parte del proprio referto.

In tema di valutazione della gestione, ove il materiale informativo contenuto nelle relazioni ISVAP al Parlamento lo ha consentito, si è cercato di fare uso di esso.

17. – L'attività di vigilanza

Alla ristrutturazione organizzativa dell'Istituto, introdotta nel febbraio 2003, ha fatto seguito la razionalizzazione delle funzioni di vigilanza documentale ed ispettiva. Nel precedente referto si è dettagliatamente indicata la ristrutturazione dei due nuovi Servizi di vigilanza.

L'attività di vigilanza cartolare effettuata sulle 188 imprese in esercizio dai due Servizi di Vigilanza è stata rivolta in primo luogo a verificare la stabilità delle imprese e si è esplicata con il costante controllo sul possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività assicurativa, quali il margine di solvibilità, la congruità degli attivi, la corretta determinazione delle riserve tecniche e l'integrale copertura delle stesse.

L'attività di verifica sul mercato, al fine di accentuarne il carattere preventivo, è stata altresì volta a verificare la stabilità delle imprese attraverso il controllo della gestione tecnica, patrimoniale e finanziaria del gruppo di appartenenza; ciò anche in considerazione dell'evoluzione dell'attività finanziaria che ha portato alla nascita di sempre più numerosi e complessi gruppi. A tal fine i controlli sono stati rivolti in particolare alla verifica dei requisiti di solvibilità corretta sull'impresa capogruppo e/o controllante, anche mediante scambio di informazioni e a partecipazione a comitati di coordinamento con le Autorità di vigilanza degli altri paesi dell'Unione Europea interessate per i singoli gruppi assicurativi. Attenzione è stata dedicata all'attività di intermediazione con particolare riferimento a nuove iniziative poste in essere da operatori del mercato per la distribuzione dei prodotti assicurativi. Si è ulteriormente sviluppata l'attività di vigilanza relativa ai contratti vita sia sotto il profilo della trasparenza e dell'informativa sia con riguardo alla struttura tecnica dei prodotti stessi; ciò ha dato luogo anche all'adozione di un testo unitario in materia di regole di trasparenza delle polizze di assicurazione sulla vita.

Peraltro, nel corso del 2004 sono proseguite le attività relative al progetto di revisione strategica della vigilanza dell'Istituto. Il progetto, avviato sul finire del 2003, ha l'obiettivo di rendere più moderna l'impostazione della vigilanza per renderla compatibile con le innovazioni

derivanti dall'adozione dei nuovi principi contabili internazionali e dall'approvazione delle regole comunitarie in materia di requisiti patrimoniali.

Sulla base dei risultati della prima fase di impostazione, effettuata con la collaborazione di una società di consulenza, e delle ulteriori analisi sviluppate da gruppi di lavoro interni, si è pervenuti all'individuazione delle aree di razionalizzazione delle attività di vigilanza, di rivisitazione dei processi e delle informazioni, di revisione del sistema informativo dell'istituto.

Il Consiglio dell'Isvap, nel settembre 2004, anche sulla base delle risultanze di detti lavori, ha approvato il progetto "Sistema informativo integrato per la nuova vigilanza".

Il progetto è stato strutturato in due fasi.

La prima è mirata a selezionare un consulente che supporti l'Istituto nella definizione di un piano strategico, volto a definire il disegno e la pianificazione del nuovo sistema informativo integrato e del nuovo sistema informativo per rendere operativo l'intero progetto.

A tal fine, nel novembre 2004 è stato pubblicato un bando di gara europeo mediante licitazione privata per la selezione di un Fornitore cui affidare la prima fase del progetto. Il progetto, che coinvolgerà in modo rilevante le imprese di assicurazione, consentirà di realizzare un sistema in grado di rendere i dati e le informazioni direttamente fruibili dagli utenti dei Servizi di vigilanza e di impiantare un sistema informativo altamente flessibile.

18.- L'attività ispettiva

Il nuovo Servizio Ispettorato, cui è demandata l'attività di verifica e di controllo esterno, ha effettuato nell'anno n. 105 accertamenti ispettivi, così distribuiti tra gli operatori del mercato:

- 42 imprese di assicurazione;
- 9 ispettorati sinistri;
- 54 tra agenzie, brokers e altri operatori.

Gli accertamenti sono stati mirati a una maggiore attenzione ai temi più complessi e articolati riguardanti i profili gestionali.

In particolare, è stata prestata attenzione alla verifica dei sistemi di controllo interno delle imprese, considerato come l'insieme dei processi diretti a monitorare l'efficacia e l'efficienza delle operazioni aziendali.

Agli accertamenti hanno fatto seguito 83 note di rilievi e 63 segnalazioni per l'irrogazione di sanzioni.

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 2004.

Nel complesso i procedimenti sanzionatori sono stati 7.665 (7.018 nel 2003), per un ammontare nel massimo di circa 255 milioni di euro che, a seguito della conciliazione amministrativa, ammontano a circa 55 milioni di euro .

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 un incremento del 10% rispetto al 2003. Le risposte dirette fornite al pubblico da parte degli uffici sono state 28.834 (+11% rispetto al 2003). Sono stati ricevuti presso l'Istituto 532 utenti. I contatti telefonici, sommati agli 11.877 del risponditore automatico, ammontano nel 2004, nel loro insieme, a 40.711 (38.070 nel 2003).

Gli esposti e le segnalazioni pervenute, alle quali l'Istituto ha fatto fronte, sono stati complessivamente 28.685 (-14% rispetto al 2003), dei quali 21.012 concernenti la R.C. Auto, 4.379 gli altri rami danni e 3.294 i rami vita.

La significativa diminuzione è dovuta all'effetto prodotto dall'entrata in vigore della circolare 518 del 2003, che ha introdotto, per le imprese, l'obbligo di gestire i reclami dell'utenza istituendo anche "un registro reclami" in forma elettronica.

Ulteriori 208 reclami hanno riguardato le imprese in liquidazione coatta amministrativa, prevalentemente per ritardi risarcitori.

In tema di R.C. Auto le doglianze hanno riguardato in parte rilevante la liquidazione del danno nelle sue varie fasi e, in particolare, (58%) il mancato rispetto del novellato art. 3 della legge 39/1977. Nei rami vita: il ritardo nei pagamenti, gli adempimenti contrattuali e la verifica degli importi delle prestazioni liquidate.

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. 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 287 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 ricevuto nel 2004 circa 10.000 richieste di informazioni, per soddisfare le quali ha intrattenuto rapporti con i corrispondenti centri operativi degli altri Paesi dell'UE.

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

Al fine di offrire ulteriori elementi di tutela agli utenti assicurativi, l'Istituto ha emanato la circolare n. 533 del 4 giugno 2004, in materia di distribuzione di polizze di assicurazione, incasso dei premi e pubblicità dei prodotti assicurativi. In particolare, le imprese devono pubblicare nel proprio sito internet tutta la documentazione prevista dalla circolare con riferimento alle polizze individuali a maggiore diffusione.

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 310 giornate di missione, sia in sede di Consiglio che di Commissione europea, OCSE, Comitato delle Assicurazioni.

Non senza considerare l'attività di studio e analisi delle problematiche del settore assicurativo, che ha visto impegnato l'Istituto e la Banca d'Italia in un gruppo di lavoro congiunto che ha completato uno studio sul trasferimento del rischio di credito tra il settore bancario e quello assicurativo nel mercato italiano.

PARTE QUINTA

Considerazioni conclusive

22. – Notazione sull'economicità della gestione

Si ribadisce 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, rimasta invariata nel 2004.

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, sicchè gli effetti del recente rinnovo contrattuale risultano ancor più significativi.

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.

Sotto altro profilo, è la struttura complessiva della retribuzione ad essere composta 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, mentre nel 2004 è stata istituita la Direzione coordinamento operativo.

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 2004.

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 undici 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 2.445.000 (-3.047.000 nel 2003), e un avanzo di amministrazione di circa euro 3.184.851 (al netto dell'avanzo indisponibile e vincolato).

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 19.579.000 euro del 2003 a euro 17.134.000 nel 2004.

Peraltro, va detto che il disavanzo economico dell'esercizio è conseguenza dell'indirizzo perseguito di realizzare un progressivo ridimensionamento dell'avanzo di amministrazione e di non gravare ulteriormente sull'utenza, in conformità di quanto prospettato dalla Corte nelle ultime relazioni sull'attività dell'Istituto.

Si evidenzia una netta riduzione dello scostamento tra le spese presunte e quelle impegnate: circa il 5% delle spese previste a fronte di una percentuale dell'11,75% nel 2003. Il risultato è stato realizzato attraverso l'istituzione di specifici centri elementari di spesa, sulla scia di considerazioni svolte dalla Corte nei precedenti referti in ordine alla formulazione di congrue previsioni di spesa.

26. – La vigilanza nel settore R.C.A.

Ancor più intensa si è configurata l'attività sanzionatoria, relativa al suindicato settore, incrementatasi in termini di procedimenti sanzionatori.

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 10% rispetto al 2003, sia dall'introduzione dell'obbligo, per le imprese del settore, di istituire, in forma elettronica, un registro dei reclami, che ha consentito, per la prima volta, una diminuzione di questi ultimi nella misura del -14%.

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, e a quanto ivi esposto si fa perciò rinvio.

Non senza fare almeno un cenno, in questa sede, alla circostanza che l'Istituto, al fine di offrire ulteriori elementi di tutela agli utenti assicurativi, ha emanato la circolare n. 533, in data 4 giugno 2004, in base alla quale le imprese devono pubblicare, nel proprio sito internet, tutta la necessaria e indicata documentazione, con riferimento alle polizze individuali a maggiore diffusione.

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.

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 2003, e che sono espressione di un indicatore di deterrenza, valutabile positivamente.

Analogamente, va espressa una forte valutazione positiva sul fatto che l'Istituto, al fine di modernizzare e rendere sempre più efficienti i settori ispettivi e di vigilanza, con "procedure atte a migliorare quantitativamente e qualitativamente i traguardi già raggiunti" – come si esprimeva la Corte nel precedente referto – ha avviato un'importante attività progettuale di revisione strategica della vigilanza.

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.

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.

La vocazione della vigilanza sta proprio nel garantire la crescita del sistema nella stabilità, che è il presupposto di un mercato competitivo ed efficiente. Ciò, tanto più ove si consideri che la tutela delle legittime aspettative di assicurati e danneggiati si fonda sulla contestuale garanzia della capacità delle compagnie di far fronte, nel tempo, agli impegni assunti

nei confronti degli aventi diritto nonché della correttezza di comportamento degli operatori nei confronti dell'utenza.