

Determinazione n. 3/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 23 gennaio 1998;

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

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 12 agosto 1982, n. 576, il cui articolo 16 assoggetta al controllo di questa Corte la 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 previste dalla citata legge 12 agosto 1982, n. 576;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1990 al 1996, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, del Presidente, del Commissario e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Salvatore Tripaldi e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, sulla base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1990 al 1996;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1990 al 1996 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - 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.

L'ESTENSORE

f.to Salvatore Tripaldi

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI PRIVATE (ISVAP) RELATIVA AL PERIODO 1990-1996

SOMMARIO

Premessa. - Parte prima. - L'ordinamento. - 1. Considerazioni generali. - 2. La programmazione della politica assicurativa e la verifica attuativa. - 3. L'evoluzione del quadro normativo. - Parte seconda. - La struttura. - 4. Gli organi istituzionali e il relativo costo. - 5. L'organizzazione dei servizi e la innovazione normativa del 1992. - 6. Il personale: 6.1 L'evoluzione della tabella organica. - 6.2 Le risorse umane utilizzate. - 7. Il trattamento economico: 7.1 Il personale non dirigente. - 7.2 La dirigenza. - Parte terza. - Andamenti gestori e verifica dei risultati. - Premessa. - 8. Vigilanza dell'ISVAP sulla gestione finanziaria e patrimoniale delle imprese di assicurazione. - 9. Vigilanza dell'ISVAP sulla gestione tecnica delle imprese di assicurazione sulle persone. - 10. Vigilanza dell'ISVAP sulla gestione tecnica delle imprese di assicurazione nei vari rami danni: 10.1 Considerazioni generali. - 10.2 Il settore r.c.a. - 10.3 La sezione reclami. - 11. Il sistema sanzionatorio. - 12. Servizio giuridico, studi e affari comunitari internazionali. - 12. Servizio affari generali, personale e informatica. - Parte quarta. - La contabilità dell'ISVAP. - 14. Considerazioni generali: 14.1 L'ordinamento contabile. - 14.2 Il controllo di gestione. - 14.3 Valutazione complessiva delle risultanze contabili. - 14.4 Struttura e dinamica dei bilanci previsionali. - 15. La contabilità finanziaria: 15.1 Gli adempimenti (i tempi e i modi), la sintesi e il grado di attuazione della previsione. - 15.2 L'analisi dell'entrata: il contributo di funzionamento e il contributo di vigilanza. - 15.3 L'analisi della spesa. - 15.4 La situazione amministrativa: la gestione di cassa. - 15.5 La situazione amministrativa: la gestione dei residui. - 16. L'avanzo di amministrazione. - 17. La contabilità economico-patrimoniale. - Parte quinta. - Considerazioni conclusive. - 18. La verifica dell'attività svolta dall'ISVAP. - 19. Insufficienze del controllo di gestione. - 20. Notazioni sui risultati. - 21. Notazioni sull'equilibrio finanziario. - 22. Il sistema sanzionatorio e il presidente-direttore. - 23. La liberalizzazione delle tariffe e l'aumento del livello dei premi.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito, a norma degli articoli 2, 4, 6 e 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sulla gestione finanziaria dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP), per gli esercizi dal 1990 al 1996, nonchè sulle più significative vicende intervenute successivamente, fino a data odierna.

La gestione dell'Ente, istituito con l'art. 3 della legge 12 agosto 1982, n. 576, aveva costituito oggetto di referto al Parlamento fino all'anno 1989, allegato alla determinazione di questa Corte n. 50 del 1 ottobre 1991¹.

A termini dell'art. 16 comma 1 della citata legge istitutiva dell'Ente la Corte riferisce in particolare "sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Istituto" nel periodo in esame.

¹ cfr. X Legislatura Atti Senato Doc. XV n. 230.

PARTE I

L'ordinamento

1. Considerazioni generali.

L'ISVAP in base all'ordinamento posto con la legge istitutiva n. 576 del 1982 e successive modifiche svolge la vigilanza sull'INA e le imprese di assicurazione privata e d'interesse collettivo nazionali ed estere, operanti in qualsiasi ramo e forma nel territorio nazionale.

Tale vigilanza si estrinseca essenzialmente nel controllo della gestione tecnica finanziaria e patrimoniale di dette imprese, nonchè nella verifica dei bilanci delle stesse e della osservanza delle disposizioni in materia (art. 4 c.1).

Si sottolineano gli aspetti ordinamentali più salienti.

1.1. Rilevano a tal fine sia la funzione di protezione di interessi collettivi - attuata mediante il cennato triplice controllo sulla gestione delle imprese esercenti attività assicurativa - e in particolare di quelli attinenti alla tutela del risparmio affluito nel settore assicurativo, sia la rilevanza costituzionale di detti interessi collettivi, come si desume dal precetto contenuto nell'art. 47 della Costituzione, per il quale "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme."

1.2. In vista di tale finalità i cennati poteri di controllo su soggetti privati hanno per oggetto - ai fini della verifica dell'attività svolta dalle menzionate imprese di assicurazione - l'eseribilità di ispezioni, indagini (art. 5, c.1, lett. b) e accertamenti (ibidem, lett. g.), nonchè l'esercizio di determinati poteri

propulsivi (proposta al Ministro vigilante in tema di scioglimento degli organi amministrativi ordinari e sindacali nei casi di grave irregolarità o violazione di norme) ed altresì di poteri di nomina - in tali ipotesi - di commissari straordinari (art. 7).

1.3. Notevole è poi il grado di autonomia gestionale riconosciuta all'Ente dall'ordinamento.

1.3.1. Va sottolineato - in tema di rapporti con gli organi di direzione politica - la disposizione dell'art. 2 c. 2 del DPR 18 aprile 1994, n. 385, secondo la quale l'ISVAP "esercita in piena autonomia e nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento" tutte le attività di controllo e vigilanza in materia di assicurazioni private d'interesse collettivo diverse da quelle specificatamente individuate nel comma 1 dello stesso art. 2, come proprie del Ministero dell'industria.

La cennata "piena autonomia" riduce l'area propria della vigilanza di detto Ministero sull'Ente.

Nel medesimo art. 2 è sancita detta attribuzione di poteri di controllo e tale norma integra il quadro delle relazioni tra l'ISVAP e l'organo di direzione politica, quale emerge dalle disposizioni della legge istitutiva segnatamente in tema di nomina del presidente (art. 10), di costituzione del consiglio di amministrazione (art. 11) e del collegio dei revisori dei conti (art. 12), nonchè di determinazione della indennità spettante ai componenti di detti organi.

L'approvazione ministeriale - che costituisce una delle modalità più incisive dell'esercizio della vigilanza - è prevista solo in tre casi, in ordine cioè alle de-

libere statutarie (art. 26), ai bilanci (art. 24) e alla pianta organica (art. 19 e 24, c. 2).

Il cennato DPR n. 385 assume rilievo non solo per la “piena autonomia” formalmente riconosciuta all’ISVAP nell’esercizio delle attribuzioni da effettuare nel rispetto dei limiti ordinamentali ma altresì per il ribaltamento dei ruoli fissati dalla legge n. 576/1982 in ordine all’ISVAP e al Ministero dell’industria.

A quest’ultimo invero gli art. 2 e 4, c. 3 della citata legge istitutiva avevano attribuito nella materia in esame la competenza residuale, concernente cioè quei provvedimenti non espressamente riconosciuti come propri dell’ISVAP.

Detta competenza è ora attribuita per contro all’Ente in base al ricordato art. 2 c. 2 del DPR n. 385, che del resto ha ampliato l’area del decentramento istituzionale che era stato originato dalla legge n. 576/82 attributiva della cura degli interessi pubblici nella materia in esame anche ad un apposito ente pubblico.

L’innovazione legislativa del 1994 pertanto è venuta a ridurre l’area dell’attività preparatoria - prima affidata all’ISVAP - nei confronti di quei formali provvedimenti di competenza ministeriale in materia assicurativa (spettanti, prima al Ministero ed ora all’Ente stesso).

1.3.2. Per quanto attiene all’organizzazione, non si riscontra quella “piena autonomia” riconosciuta all’Ente dal citato DPR n. 385 in ordine al controllo sulle imprese assicurative.

La legge istituiva invero non si è limitata ad individuare gli organi dell’Ente (art. 9), ma sebbene abbia conferito all’ISVAP potestà statutaria (art. 14 c.1,

lett. a)², ha tuttavia direttamente articolato (art. 17) la ripartizione dell'apparato dell'Ente nei servizi essenziali.

Al Ministero dell'industria è attribuito - come già anticipato - il potere di approvazione della tabella organica del personale, che è allegata ogni anno al bilancio di previsione (art. 19 e 24, c. 2).

L'autonomia di organizzazione è utilizzata dall'ISVAP pertanto limitatamente alle determinazioni statutarie nelle marginali materie non coperte dalle predette significative disposizioni legislative.

E' tuttavia da sottolineare la rilevanza che assume la recente disposizione contenuta nell'art. 9 del D.L. n. 89 del 1995, convertito nella legge n. 186/95, che in sostanza sottrae il personale dell'ISVAP alla disciplina applicabile alla generalità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al D.Lvo n. 29/1993, eccettuata quella relativa all'obbligo di verifica dei carichi di lavoro, "trattandosi di una regola generale di buon andamento amministrativo valida per ogni pubblica amministrazione"³.

1.3.3. Sotto il profilo finanziario l'Ente trae le sue entrate essenzialmente dal gettito del contributo di vigilanza posto a carico delle imprese di assicurazione (art. 23 e 25), argomento questo cui del resto è riservata necessaria trattazione nel prosieguo del presente referto, cui si fa rinvio.

² Lo statuto dell'Ente, risalente al 1983, è stato nel 1994 marginalmente integrato (in tema di firma degli atti in caso di impedimento o assenza del presidente - art. 3 - nonché in tema - cfr. art. 5 - di convocazione del consiglio di amministrazione. Assume rilievo il censurabile ritardo con il quale detta integrazione, deliberata dall'Ente il 12 maggio 1994, è stata approvata dal Ministero vigilante (D.M. 13.3.1997).

³ Cfr. il Resoconto sommario delle Commissioni del Senato del 9 marzo 1995 e l'intervento del Ministro della funzione pubblica che si è espresso nei riportati termini.

1.3.4. Da ultimo viene in rilievo l'autonomia contabile ed al riguardo vanno ricordate le disposizioni che attribuiscono all'ISVAP l'esercizio del potere regolamentare in materia di contabilità, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato (art. 14, c. 1, lett. a), sebbene sia consentita una minore autonomia in ordine alla compilazione dei bilanci: questa invero deve essere effettuata secondo le disposizioni - in quanto applicabili - del DPR n. 696 del 1979 concernente la contabilità degli enti pubblici soggetti alla disciplina della legge n. 70/1975 (art. 24, 1° c.).

In tale quadro si inserisce l'esercizio da parte della Corte dei conti del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente mediante referto al Parlamento (art. 16), che concerne, perciò, non un controllo giuridico condizionante l'efficacia degli atti.

2. La programmazione della politica assicurativa e la verifica attuativa.

Il citato DPR n. 385/94 - semplificativo dei procedimenti amministrativi nella materia assicurativa - ha abrogato (con l'art. 4) l'art. 2 della legge istitutiva, recuperando, peraltro, talune statuizioni quivi contenute⁴, come quelle in particolare relative una alle ricordate attribuzioni della vigilanza sull'Ente al Ministero dell'industria e l'altra alla relazione annuale del Ministero sullo stato della politica assicurativa da redigere "sulla base anche degli elementi messi a disposizione dall'ISVAP" e da trasmettere al Parlamento e al CIPE entro il 31 marzo di ogni anno.

Questo Comitato, invero, in base all'art.1 della legge istitutiva, è tenuto a formulare gli indirizzi della politica assicurativa, a verificarne lo stato di attuazione e ad esaminare la indicata relazione annuale del Ministro sullo stato della politica assicurativa.

E' peraltro da prendere atto che nel periodo in esame - seppure connotato da vicende rilevanti per il settore, come quella relativa alla liberalizzazione tariffaria - non si rinvencono interventi del CIPE statuitivi dei cennati indirizzi, nè si rinvencono pronunce che abbiano avuto riguardo all'esame svolto in ordine alle relazioni ministeriali sullo stato della politica assicurativa. Non è da escludere peraltro che la ricordata progressiva maggiore autonomia accordata dall'ordinamento all'Autorità di vigilanza sulle imprese di assicurazione abbia

⁴ Risulta riprodotta la statuizione relativa alla determinazione da parte del Ministro su proposta dell'ISVAP dell'indirizzo amministrativo nel settore delle assicurazioni private ma non anche quella relativa alla emanazione delle direttive ministeriali all'ISVAP stesso, necessarie per l'esercizio dei poteri a questo spettanti nella materia assicurativa. L'omesso riferimento invece al potere di emanare direttive non parrebbe rilevante, sia perchè questo è da ritenere incluso nella vigilanza sia perchè in altro contesto della legge istitutiva (cfr. art. 4, c. 1) è stabilito testualmente che l'Ente svolge le sue fondamentali funzioni in conformità "alle direttive" del Ministro dell'industria.

influito in via di fatto sul disimpegno del CIPE in termini di indirizzi di politica assicurativa.

Ma al riguardo è da tenere presente che nessuna sopravvenuta disposizione di legge ha testualmente modificato l'art. 1 della legge istitutiva (nel quale, in ogni modo, l'ordinamento assegna al CIPE anche compiti diversi dai cennati indirizzi di politica assicurativa).

Tale negativa risultanza è da porre in relazione alla insufficiente attività propulsiva del Ministero dell'industria, al quale risale perciò l'inerzia da parte del CIPE, che in materia è intervenuto nella sola fase iniziale con indirizzi di politica assicurativa che in atto risultano prevalentemente non adeguati⁵.

Tanto premesso, va sottolineato come, ai fini conoscitivi delle problematiche assicurative e in genere dello stato dell'attuazione amministrativa dell'intervento pubblico nella materia assicurativa, le principali fonti sono costituite rispettivamente dalla relazione annuale del Ministero e dal rapporto sull'attività dell'Istituto (da cui trae alimento la stessa relazione ministeriale).

Dispone invero l'art. 4, c. 2, lett. h) della legge istitutiva che l'ISVAP pubblica annualmente un rapporto sulla propria attività, contenente anche i dati significativi sull'attività assicurativa nazionale e comunitaria, nonchè altri studi relativi al mercato assicurativo⁶.

⁵ cfr. deliberazione 31 ottobre 1985 in G.U. n. 282 del 30.11.1985 (pag. 8711).

⁶ Si segnalano la rigorosa puntualità di tale pubblicazione (diffusa in genere alla fine del primo semestre successivo all'anno di riferimento) ed altresì la completezza della rassegna (dei relativi fatti e vicende amministrative), contenuta in due volumi (uno dei quali dedicato ad apposite rappresentazioni statistiche).