

15.2.2. L'esame dei dati della tabella n. 22 porta ad evidenziare che le dimensioni complessive del contributo di vigilanza (colonna C) si erano quasi raddoppiate nel periodo 1990-1994, pervenendo in tale ultimo anno ad un prelievo di 93,67 miliardi a carico delle imprese assicuratrici, per effetto della lievitazione della massa dei premi, dovuta anche all'aumento progressivo dei nuovi contratti di assicurazione.

Opportuna va perciò considerata la decisione del Ministro dell'industria pro-tempore di ridurre con D.M. 18.V.1995 dal 2 per mille allo 0,90 per mille del volume dei premi la misura del contributo di vigilanza, che conseguentemente nel 1995 si è ridotto del 48% circa rispetto al 1994, con un risparmio per le imprese assicuratrici non inferiore a 45 miliardi e oltre 65 miliardi nel 1996 (il gettito, calcolato sull'aliquota del 2 per mille sarebbe stato in tale anno di circa 119 miliardi).

La valutazione positiva di detta decisione ministeriale si fonda da una parte sulla considerazione della complessiva consistente eccedenza del prelievo contributivo rispetto all'onere connesso alla vigilanza,⁴⁸ come è evidenziato dalla lettura combinata specialmente delle colonne C e D della tabella n. 22, e, dall'altra, sulle risultanze complessive del mercato assicurativo, influenzate dall'andamento di certi comparti, come quello della r.c.a. dalle dimensioni rilevanti e la cui criticità connessa allo scompensato rapporto premi-sinistri è stata evidenziata nel precedente paragrafo 10.2.

⁴⁸ A fronte della cospicua consistenza della massa finanziaria prelevata a titolo di contributo di vigilanza, l'aliquota del contributo di funzionamento dell'ISVAP è stata nel periodo 1990-1994 inferiore al 40%. Detta aliquota è ovviamente aumentata nel biennio successivo per effetto della drastica contrazione della massa prelevata alle imprese assicuratrici (rapportata allo 0,9 per mille dei premi). Si prescinde in tale sede dalla valutazione della congruità del contributo di funzionamento e si rinvia ai successivi paragrafi 15.2; 15.4; 16 e 17 per le valutazioni critiche inerenti all'esuberanza di detto contributo.

15.2.3. Quale che sia l'esatto riferimento che il legislatore voglia assumere ai fini della determinazione del contributo di vigilanza - se cioè il solo parametro dell'ammontare dei premi ovvero quello forse più pertinente relativo all'equilibrio premi-sinistri di ciascuna impresa - di un dato prioritario pare debba tenersi conto in sede di eventuale riflessione a livello legislativo, che cioè la stessa natura del contributo di vigilanza a carico delle imprese di assicurazione ha configurazione oggettivamente traslativa da queste ultime a carico dell'utenza, onde una misura di detto contributo insopportabile o eccessivamente onerosa per talune imprese tanto più sarà ora trasferita agli assicurati, stante il vigente regime di liberalizzazione tariffarie, e cioè di assenza di controlli pubblici.

Nel quadro di una eventuale puntualizzazione normativa altri profili potrebbero entrare in esame, e in particolare lo stesso vigente sistema, fondato sul contributo di vigilanza.

Si prescinde nella presente sede dalla disamina relativa alla precisa natura giuridica di detto contributo e alla esatta collocazione dello stesso nel sistema complessivo della finanza pubblica.

Di certo dei tradizionali elementi costitutivi della c.d. "parafiscalità"⁴⁹ risulta sussistere nel caso in esame il potere assegnato dalla norma ad un Ministro (diverso da quello competente in via generale per la materia fiscale) di quantificare un certo prelievo a finalità vincolata a carico di determinati soggetti (contributo di scopo).

⁴⁹ Essi sono: la esistenza di una delegazione di potestà impositiva dello Stato ad un ente o organo autonomo, l'assegnazione specifica delle relative entrate al perseguimento di fini particolari legislativamente o statutariamente assegnati all'ente o organo autonomo e la esclusione di dette entrate e correlative spese dal normale circuito del bilancio dello Stato.

Nella pratica attuazione della normativa vigente sono evidenti le anomalie emerse, come comprovano i dati della colonna G della tabella n. 22, che rappresentano la parte dei prelievi acquisiti dall'Erario (oltre 254 miliardi nel periodo 1990-1996) senza la necessaria giustificazione giuridica, perchè trattasi di prelievi eccedenti gli oneri connessi alla vigilanza sulle imprese assicuratrici, i quali costituiscono la valida ed unica causa giuridica del prelievo istituito dall'art. 67, c. 1 del DPR n. 449/1959 e confermato dall'art. 23 della legge istitutiva.

Siffatta anomalia potrebbe essere superata anche in forza di una innovazione procedurale che contemplasse l'afflusso direttamente all'ISVAP del gettito del contributo di vigilanza, previamente determinato dal Ministro dell'industria - eventualmente di concerto con quello del tesoro - sulla base di comprovate esigenze di funzionamento.

In tale evenienza legislativa anche il contributo aggiuntivo del 4% sull'ammontare del contributo di funzionamento potrebbe essere eliminato, in ragione della modestissima incidenza finanziaria delle iniziative ministeriali cui esso è finalizzato (come è comprovato dai dati della colonna F della tabella n. 22), che, ad integrazione del DPR n. 385/1994, potrebbero essere affidate all'ISVAP in aggiunta alle varie attribuzioni del Ministero in materia assicurativa con tale decreto trasferite all'Ente (tanto che la competente direzione generale è stata di recente soppressa ed incorporata nella direzione generale del commercio mediante il DPR 28 marzo 1997, n. 220).

15.3 L'analisi della spesa

Dalla tabella n. 21 emerge la ricordata incidenza (quasi esclusiva) sulle spese correnti espressa dagli oneri connessi al funzionamento della complessiva struttura dell'Ente (da identificare in particolare nelle spese per il personale: cfr. tab. 23).

13.3.1. Più in particolare va sottolineato quanto dall'Ente esposto in sede di analisi per centri di costo (cfr. tab. nn. 11, 12 e n. 13), che cioè di norma una

TABELLA n. 23

RENDICONTO FINANZIARIO

(in milioni)															
Analisi economica delle poste correnti	1989	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
ENTRATE CORRENTI															
Entrate derivanti da trasferimenti da parte dello stato	18.029	20.727	99,58	25.109	99,43	29.582	99,23	29.089	99,14	35.876	98,40	41.614	99,05	45.485	99,08
Altre entrate:															
redditi e proventi patrimoniali	0	0	0,00	0	0,00	66	0,22	0	0,00	52	0,14	0	0,00	60	0,13
poste correttive e compensative di spese correnti	94	88	0,42	145	0,57	165	0,55	251	0,86	533	1,46	400	0,95	364	0,79
TOTALE	18.123	20.815	100,00	25.254	100,00	29.813	100,00	29.340	100,00	36.461	100,00	42.014	100,00	45.909	100,00
variazioni %		14,85		21,33		18,05		-1,59		24,27		15,23		9,27	
SPESE CORRENTI															
Spese per gli organi di Istituto	524	751	3,67	634	2,59	633	2,31	628	2,15	657	2,12	701	2,05	608	1,61
Oneri per il personale	12.568	16.392	80,02	19.978	81,77	22.513	82,02	24.212	82,74	25.705	82,77	28.631	83,93	32.281	85,56
Spese per l'acquisto di beni e servizi	2.629	3.303	16,12	3.777	15,46	4.239	15,44	4.337	14,82	4.602	14,82	4.691	13,75	4.754	12,60
Oneri per il reclutamento del personale	119	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Trasferimenti passivi allo Stato	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Oneri finanziari	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Oneri tributari	30	36	0,18	39	0,16	57	0,21	83	0,28	87	0,28	83	0,24	80	0,21
Poste correttive e compensative di entrate correnti	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Spese non classificabili in altre voci	1	3	0,01	4	0,02	5	0,02	3	0,01	6	0,02	6	0,02	6	0,02
TOTALE	15.871	20.485	100,00	24.432	100,00	27.447	100,00	29.263	100,00	31.057	100,00	34.112	100,00	37.729	100,00
variazioni %		29,07		19,27		12,34		6,62		6,13		9,84		10,60	

rilevante aliquota delle spese dell'Ente - attestatasi in ciascun anno su un livello anche superiore all'80% - attiene all'esercizio della attività propriamente istituzionale e cioè della vigilanza sulle imprese assicuratrici.

I costi di gestione hanno perciò rappresentato una percentuale molto ridotta del totale delle spese e quindi una dimensione del tutto accettabile; ciò tuttavia non esime l'Ente dal porre in essere ogni condotta ritenuta idonea a migliorare l'anzidetto rapporto e in genere a ridurre le spese.

L'area specificamente vocata a detto ridimensionamento dei costi è ovviamente quella relativa al trattamento economico del personale.

L'allineamento del medesimo a quello contrattualmente stabilito nel settore assicurativo privato infatti non deve costituire, come già accennato nel paragrafo 7, un automatismo retributivo e ciò per la stessa disciplina posta con l'art. 20 della legge istitutiva, che fa riferimento non ai livelli retributivi del personale delle imprese di assicurazione, ma ai "criteri fissati" nei relativi contratti collettivi.

L'ISVAP è un ente pubblico e in quanto tale resta destinatario degli indirizzi di politica generale in tema di trattamento economico dei pubblici dipendenti, volti al maggior contenimento dei costi nel quadro del risanamento in atto della finanza pubblica reso contingentemente urgente dai traguardi di politica comunitaria.

Le risultanze contabili del periodo in esame esprimono, per contro, oneri per il personale in costante ascesa, oltre che in termini assoluti, specialmente in percentuale sull'intera spesa corrente, passata infatti dall'80% del 1990 all'85, 56% del 1996 e sul punto si richiamano le considerazioni espresse nel precedente paragrafo 7 cui si fa rinvio.

15.3.2. La lettura dei dati della tabella n. 21 evidenzia l'esiguità delle spese in conto capitale, che vanno dallo 0,59 % (1994) all'1,99 % (1990), nonostante una ben diversa previsione.

La ragione va ricercata nel cospicuo stanziamento allocato nel capitolo 21101 (quantificato in 16 miliardi nel 1995 e nel 1996), per l'acquisto d'un immobile da adibire a sede dell'Ente, acquisto sistematicamente rinviato, con conseguenze sul versante della liquidità e quindi dell'avanzo d'amministrazione giunto a livelli eccedenti quelli fisiologici.

Quale che sia la ragione dell'inattuato investimento immobiliare - che non emerge dai documenti allegati ai bilanci - va sottolineato che l'Ente spende 2,8 miliardi all'anno per fitto di locali e spese condominiali di due immobili e per converso le risorse destinate a tale investimento sono depositate nella Tesoreria Unica - Sez. A, cioè, senza interessi.

Emerge pertanto in ordine a siffatto comportamento omissivo dell'Ente una conclusione che è critica con riguardo all'equilibrio della gestione contabile dell'ISVAP.

Sotto tale profilo la condotta dell'Ente, in atto favorevole alla locazione e non all'investimento, potrebbe configurarsi, ove reiterata in avvenire, come conseguenza d'una scelta definitiva; ma in tale evenienza il documento di bilancio andrebbe depurato conseguentemente della relativa voce di spesa d'investimento, la cui presenza in atto, disgiunta da una correlativa attuazione, costituisce, come già evidenziato, motivo di insufficiente coerenza contabile e di alterazione dell'intera prospettazione contabile dell'insieme dei fatti di amministrazione ivi riflessi.

15.4. La situazione amministrativa: la gestione di cassa

I circa 5,89 miliardi di giacenze di cassa dell'inizio del 1990 si sono più che quintuplicati alla fine del 1996, come emerge dall'unità tabella n. 24, che registra un importo di 29,75 miliardi.

Ove si eccettui l'apporto annuo derivante dal volume delle riscossioni delle partite di giro - risultate anche per la gestione di cassa dei singoli esercizi d'importo non inferiore al 25 % del totale delle riscossioni - le entrate si ricollegano sostanzialmente per intero alla parte del contributo di vigilanza trasferito all'Ente come contributo di funzionamento.

E che l'apporto di detto cespite risulti sistematicamente (tranne nel 1993) esuberante rispetto alle complessive esigenze operative dell'Ente è confermato dal dato dei pagamenti (depurati anche questi della parte relativa alle partite di giro).

Il differenziale riscossioni-pagamenti complessivi, nel quale si sostanzia il risultato finale di cassa di ogni esercizio (integrato da quello dell'anno precedente) presenta perciò di norma segno positivo.

E' di relativo peso, infine, la notazione che la movimentazione di cassa, sia dal lato delle riscossioni che da quello dei pagamenti, si esaurisce quasi per intero nell'anno di competenza (tranne per le spese, ma in lieve misura).

15.5. La situazione amministrativa: la gestione dei residui

La considerazione da ultimo svolta semplifica il commento relativo agli aspetti gestionali sul versante dei residui.

Trova conferma nella tabella n. 24 la inesistenza di residui pregressi.

Va inoltre sottolineata l'esiguità dell'area dei residui di competenza, specialmente di quelli attivi (nel 1991 giunti al livello più alto e cioè a 909 milio-

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

TABELLA n. 24

(in milioni)													
	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996
Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio		5.889		6.928		9.275		9.897		9.402		14.924	21.669
Riscossioni c/competenza	27.816		33.394		40.365		40.705		47.441		55.605		61.292
c/residui	87	27.903	133	33.527	823	41.188	389	41.094	381	47.822	659	56.264	358 61.650
Pagamenti c/competenza	24.887		28.583		34.948		37.722		38.601		45.408		50.604
c/residui	1.977	26.864	2.597	31.180	5.618	40.566	3.866	41.588	3.699	42.300	4.111	49.519	2.961 53.565
Consistenza di cassa a fine esercizio		6.928		9.275		9.897		9.403		14.924		21.669	29.754
Residui attivi esercizi precedenti dell'esercizio	0 125	125	0 909	909	0 388	388	0 381	381	0 659	659	0 359	359	0 580 580
Residui passivi esercizi precedenti dell'esercizio	21 3.181	3.202	584 5.447	6.031	20 3.886	3.906	20 3.720	3.740	0 4.279	4.279	0 2.974	2.974	13 3.389 3.402
Avanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio		3.851		4.153		6.379		6.044		11.304		19.054	26.932

ni), a conferma che la somministrazione da parte del Ministero vigilante del contributo di funzionamento è avvenuta di regola per intero nel corso dell'esercizio, sia pure in due tranches, come anticipato nel paragrafo 15.2.2.

Ovviamente più consistente è risultata l'entità dei residui passivi, che hanno riguardato il versante delle spese relative al personale e all'acquisto di beni e servizi ed estinti nell'esercizio successivo.

16. L'avanzo di amministrazione.

Le dimensioni progressivamente atipiche, spesso in precedenza evidenziate, dell'avanzo di amministrazione rinvencono le loro radici in due specifici comportamenti.

16.1. Sotto un primo riflesso viene in considerazione la condotta del Ministero vigilante, che ha quantificato il contributo di funzionamento indipendentemente dalla valutazione complessiva della congruità delle risorse disponibili da parte dell'Ente per il perseguimento dei fini istituzionali, delle quali avrebbe dovuto tener conto nel quadro dell'esercizio del potere-dovere della vigilanza sull'ISVAP demandatagli dalla legge.

In proposito va d'altra parte ricordato che con l'art. 2, c. 1 del DPR n. 385/1994 è stato integrato l'art. 25, c. 2 della legge istitutiva al fine di prevedere il parere dell'Ente stesso in ordine alla determinazione ministeriale della misura del contributo di vigilanza.

Mette conto al riguardo sottolineare che nel contesto di tale attività consultiva l'ISVAP stesso ha proposto al Ministero in data 24 settembre 1996 la riduzione del contributo di funzionamento (del 1997) da 45,48 miliardi a 37,35

miliardi *“tenuto conto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione”*, come leggesi nella relazione del Presidente al bilancio preventivo 1997.

Una siffatta proposta e la espressa sua motivazione, benchè tardive, vanno positivamente segnalate, anche perchè in tale anno l'attività dell'Ente non pare abbia risentito pregiudizio del cennato ridimensionamento delle risorse trasferitegli dal Ministero.

Se come è da prevedere tale risultanza troverà conferma ufficiale nel relativo consuntivo, è da auspicare la prosecuzione sistematica negli anni successivi di una tale manovra riduttiva dell'avanzo di amministrazione, la cui ingiustificata sovradimensione oltre tutto si pone in contrasto con la ricordata esigenza d'un corretto prelievo, limitato cioè al solo fabbisogno della vigilanza.

Si oppone invece a tale auspicio il “ripensamento” dell'Ente in ordine al bilancio di previsione 1998; nella relazione del Presidente, svolta nell'adunanza del Consiglio di amministrazione del 24 ottobre 1997 si legge infatti *“Tenuto conto della diminuzione dell'avanzo di amministrazione presunto al termine dell'esercizio 1997 (da 26.932 milioni del 1996 a 20.914,6 milioni del 1997), il trasferimento da parte dello Stato a titolo di contributo di vigilanza (1998) ammonterà a lire 47.425 milioni, con un incremento di oltre lire 10.070 milioni rispetto al contributo dello scorso anno”* e cioè del 1997.

E in tal modo la spirale incrementativa dell'avanzo di amministrazione è destinata a riattivarsi, ad onta della obiettiva esigenza di una sia pur graduale “normalizzazione” dei bilanci dell'Ente, tanto più che continua ad essere previsto - ma solo *“in via cautelativa”*, come si legge nella citata relazione - uno stanziamento di 16 miliardi *“per acquistare o prendere in leasing un immobile per la propria sede, considerato che l'attuale disponibilità di locali, come più*

volte rappresentato, è ormai del tutto insufficiente alle necessità dell'Istituto e che sono in corso trattative con vari enti."

16.2. Il secondo comportamento da assumere alla base della indicata censurabile risultanza contabile va appunto rapportato all'Ente stesso, che omettendo, nell'ultimo biennio, come innanzi già accennato (cfr. 15.3.2.), l'attuazione del lungamente programmato investimento immobiliare relativo alla sede, ha contribuito allo sbilancio di cassa delle riscossioni-pagamenti in favore delle prime, con incrementata incidenza sull'avanzo di amministrazione, giunto quasi a 27 miliardi alla fine del 1996.

Quale che sia la opzione ritenuta dall'Ente praticabile in termini di maggiore convenienza (tra l'investimento e la locazione immobiliare in atto), la relativa decisione non pare ulteriormente da rinviare e a tal riguardo si richiamano le considerazioni svolte nel paragrafo 15.3.2.

16.3 In relazione all'anomala entità dell'avanzo di amministrazione - che evidenzia l'antieconomicità della gestione dell'Ente - la Corte, ad ogni modo, deve ricordare il pertinente rilievo critico espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato a conclusione della già menzionata verifica amministrativo-contabile eseguita dal 19 ottobre al 7 dicembre 1994.

La Corte ribadisce il fondamento di detto rilievo e condivide la segnalazione ivi formulata, che, cioè il finanziamento dell'ISVAP sia strettamente adeguato alle effettive esigenze.

TABELLA n. 25

CONTO ECONOMICO

(in milioni)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PARTE PRIMA								
Entrate correnti	18.123	20.815	25.254	29.813	29.340	36.459	42.014	45.909
Spese correnti	15.871	20.485	24.432	27.448	29.263	31.057	34.112	37.729
Differenza parte prima	2.252	330	822	2.365	77	5.402	7.902	8.180
PARTE SECONDA								
Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari:								
<u>Componenti positive</u>								
Variazioni patrimoniali straordinarie:								
Sopravvenienze di attivo	69	9	22	1	5	7	8	9
Insussistenze di passivo	3	0	20	307	20	4	167	0
Totale	72	9	42	308	25	11	175	9
<u>Componenti negative</u>								
Ammortamenti e deperimenti	419	442	426	405	458	447	375	358
Variazioni patrimoniali straordinarie:								
Sopravvenienze di passivo	8	2	14	9	1	2	0	1
Insussistenze di attivo	0	0	5	0	0	0	0	1
Totale	427	444	445	414	459	449	375	360
Differenza parte seconda	-355	-435	-403	-106	-434	-438	-200	-351
Avanzo o disavanzo economico	1.897	-105	419	2.259	-357	4.964	7.702	7.829

17. La contabilità economico-patrimoniale

I caratteri di snellezza della contabilità finanziaria si riflettono anche su quella economico-patrimoniale, che risente inoltre delle peculiarità innanzi esaminate in tema di rendiconti finanziari.

Quanto al conto economico (cfr. tabella n. 25), l'esuberante contributo di funzionamento è alla base del saldo attivo - ancorchè con tasso di crescita discontinuo - delle partite correnti.

La misura di detto saldo poi è tale da neutralizzare di norma le risultanze negative (in ogni esercizio) della Parte II del conto economico, dovute precipuamente al peso degli ammortamenti e deperimenti relativi in particolare alle acquisizioni informatiche.

L'avanzo perciò ha costituito, tranne nel 1990 e nel 1993, il risultato del conto economico, in misura progressivamente incrementata nell'ultimo triennio e giunta a quasi 7,83 miliardi nel 1996.

Sul versante patrimoniale poi il livello di liquidità - già esaminato nel paragrafo 15.4 e nella tabella n. 24 - rende ragione della progressiva consistenza delle attività complessive, giunte alla fine del 1996 ad oltre 33 miliardi e quindi incrementatesi di oltre il 350 % dall'inizio del 1990 (cfr. tab. n. 26).

Per contro, la massa complessiva delle passività - che ha presentato il livello più alto nel 1991 (7,44 miliardi), - nel triennio 1992-94 si è attestata su un valore in leggero incremento rispetto all'importo del 1990 e nell'ultimo biennio perfino in leggero decremento rispetto allo stesso parametro.

Tale andamento si è sostanziato in una progressiva anomala patrimonializzazione dell'Ente, grazie anche al saldo attivo delle risultanze economiche complessive - all'uopo cioè depurate dei pregressi corrispondenti disavanzi - rappresentativo di una consistenza patrimoniale netta giunta alla fine del 1996 ad oltre 28 miliardi.

TABELLA n. 26

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in milioni)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ATTIVITA'								
Disponibilità liquide	5.889	6.928	9.275	9.896	9.402	14.924	21.669	29.754
Residui attivi	78	125	909	388	381	659	359	580
Crediti bancari e finanziari	649	377	249	258	289	334	424	376
Immobilizzazioni tecniche	2.670	2.987	2.643	2.543	2.739	2.809	2.267	2.346
Beni in corso di acquisizione	0	0	133	300	263	0	0	0
TOTALE ATTIVITA'	9.286	10.417	13.209	13.385	13.074	18.726	24.719	33.056
DEFICIT PATRIMONIALE								
Disavanzo economico es. prec.	1.021	1.021	1.126	1.126	1.126	1.483	1.483	1.483
Disavanzo economico dell'esercizio		105			357			
TOTALE A PAREGGIO	10.307	11.543	14.335	14.511	14.557	20.209	26.202	34.539
PASSIVITA'								
Residui passivi	1.999	3.202	6.031	3.906	3.740	4.279	2.974	3.402
Poste rettificative dell'attivo	1.833	1.866	1.410	1.452	1.664	1.813	1.409	1.489
TOTALE PASSIVITA'	3.832	5.068	7.441	5.358	5.404	6.092	4.383	4.891
PATRIMONIO NETTO								
Avanzo economico es. prec.	6.475	6.475	6.475	6.894	9.153	9.153	14.117	21.819
Avanzo economico dell'esercizio			419	2.259		4.964	7.702	7.829
TOTALE A PAREGGIO	10.307	11.543	14.335	14.511	14.557	20.209	26.202	34.539

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

18. La verifica dell'attività svolta dall'ISVAP

La rassegna contenuta nei paragrafi che precedono, e specialmente in quelli della Parte III, rende contezza della sostanziale attuazione dei compiti affidati all'ISVAP dalla legge.

La vigilanza sulla gestione delle imprese di assicurazione (da 231 a 274 nel periodo 1990-96) risulta espletata annualmente con criteri di sistematicità, in base ai bilanci delle stesse, esaminati e verificati sotto il profilo finanziario, patrimoniale e tecnico.

L'attività di controllo dell'ISVAP ha avuto altresì ad oggetto la condotta delle imprese di assicurazione - e dei soggetti operanti nel settore - sotto il profilo della conformità della stessa alle regole e dettami posti dall'ordinamento.

Quale estrinsecazione dell'espletato controllo sono stati nei paragrafi che precedono evidenziati anche gli interventi dell'ISVAP originati da sintomatologie patologiche, come quelli effettuati sul versante degli accertamenti ispettivi - particolarmente intensificati nel 1996 (n. 135) - in tema di contrasto dell'abusiva attività assicurativa e di prevenzione del riciclaggio di capitali sospetti (12 in ciascuno degli anni dal 1993 al 1996), inoltre sul versante dei reclami, in progressivo aumento (quasi 15.800 nel 1996) ed infine in tema di attività sanzionatoria, con numero di processi verbali (notificati) in continua espansione (oltre duecento nel 1996).

Ai dati ed elementi di sintesi esposti nei paragrafi che precedono si intende in questa sede fare rinvio.

Una valutazione approfondita peraltro della complessiva condotta gestoria dell'Ente sul controllo delle imprese del settore, delle linee evolutive

dell'attività assicurativa, delle difficoltà operative proprie di talune aree del comparto (in particolare di quella relativa alla r.c.a.) e degli indicatori complessivi e specifici (ai vari rami) dell'attività delle imprese in esame resta affidata alla consultazione dei vari Rapporti annuali cui l'ISVAP provvede per espresso disposto della legge istitutiva, con sistematicità e dovizia di dati, informazioni e studi relativi al mercato assicurativo.

19. Insufficienze del controllo di gestione

La legge n. 576/1982 e le successive integrazioni non indicano peraltro i possibili parametri di valutazione delle prestazioni imposte dall'ordinamento all'ISVAP, ai fini di una possibile verifica del conseguimento dei risultati attesi e cioè degli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Nè la misurazione - specialmente qualitativa - delle prestazioni effettuate dall'Ente è stata possibile alla stregua di specifici indicatori individuati dall'Ente stesso mediante l'Ufficio di controllo interno, la cui operatività è risultata circoscritta alla mera rielaborazione extracontabile per centri di costo dei dati finanziari, che pur ha rappresentato un ausilio nella esposta rassegna dei fatti di gestione.

Ed invero, al di là della rilevanza dell'art. 9 del D.Lvo n. 89/1995, convertito nella legge n. 186/1995, discende dallo stesso principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione l'esigenza che ogni apparato amministrativo si munisca di adeguati congegni di controllo interno che consentano di valutare il rendimento, segnalare le disfunzioni e sollecitare le modifiche necessarie.

La Corte perciò, chiamata dalla legge (art. 3, c. 4 L. n. 20/1994) a verificare il funzionamento dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni sol-