

lecita l'Ente a rendere adeguatamente operativo l'Ufficio di controllo interno, che deve previamente individuare parametri idonei di valutazione e quindi procedere alla verifica dei risultati.

In tal modo la Corte, oltre a riscontrare la legittimità e la regolarità della gestione, potrà meglio accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa dell'ISVAP agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutare realisticamente non solo i costi, ma anche i tempi e i modi dello svolgimento dell'attività dell'Ente.

Del resto un adeguamento complessivo delle strutture dell'ISVAP e degli strumenti operativi, come il bilancio, in funzione del controllo di gestione scaturisce ora dalla recente normativa contenuta nel decreto legislativo n. 279 del 7 agosto 1997 (art. 12) che fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2 del D.Lvo n. 29 del 1993 di adottare le misure organizzative necessarie per rendere operante il sistema pubblico di contabilità economica istituito con l'art. 10 dello stesso D.Lvo n. 279.

Per effetto di tale normativa di carattere generale e di quella innanzi ricordata, introdotta con l'art. 3 della legge n. 20/1994 nei confronti della Corte, d'altra parte risulta meglio qualificato lo stesso ruolo del referto al Parlamento sul controllo espletato dalla Corte in ordine alla gestione dell'ISVAP, configurato riduttivamente nella ormai lontana legge istitutiva di quest'ultimo come controllo "sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività".

20. Notazioni sui risultati

Sotto il suindicato profilo entra in rilievo precipuamente il rapporto tra le prestazioni costituenti la complessa attività dell'Ente - analizzata per sommi capi nella Parte III- e i costi connessi al funzionamento dello stesso.

Va sottolineato a tale riguardo che la spesa complessiva dell'ISVAP è espressa per oltre l'80 % dagli oneri relativi al personale, sui quali nella Parte II sono state effettuate valutazioni specifiche che si intendono richiamate nella presente sede.

In particolare vanno ricordati gli elevati livelli retributivi cui è pervenuto il personale, specialmente dirigenziale, dell'Ente, quale conseguenza della applicazione concreta data dallo stesso alla disciplina posta in materia con l'art. 20 della legge istitutiva.

La Corte anzi al riguardo ritiene di dover prospettare l'opportunità che il Parlamento ridefinisca secondo nuove impostazioni il sistema di retribuzione del personale dell'Ente, stante i risultati poco soddisfacenti derivati dal rinvio contemplato nell'art. 20 della legge istitutiva "ai criteri fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel settore assicurativo".

Rileva in proposito la specifica evoluzione del regime retributivo del personale delle imprese assicuratrici, affidato in toto alla contrattazione tra le rappresentanze sindacali e quelle imprenditoriali e scevro perciò da ogni limite d'ordine finanziario a carattere pubblico, dal quale per contro non si potrebbe prescindere in tema di retribuzione di pubblici dipendenti, principio questo del resto immanente nella stessa disciplina recata dall'art. 50 del D.Lvo n. 29/1993, nonostante il regime di contrattazione applicabile anche al settore del pubblico impiego.

Nell'attesa peraltro della realizzazione dell'indicato eventuale adeguamento normativo mette conto, ad ogni modo, sottolineare l'esigenza che l'Ente provveda a normalizzare il quadro complessivo della preposizione dei dirigenti ai previsti settori di rango dirigenziale, ove varie sono le situazioni contraddistinte

da atipica "multiresponsabilità", originate dal ricorso alla "reggenza" priva del carattere suo proprio cioè della transitorietà.

L'alternativa logica è invero costituita dal ridimensionamento del numero nelle aree operative di rango dirigenziale e dalla conseguente riduzione nella tabella organica del numero dei dirigenti.

21. Notazioni sull'equilibrio finanziario

In tema di equilibrio tra l'entrata e la spesa dell'Ente va sottolineato come sia singolare che si rinvenga un organismo di carattere pubblico carente di equilibrio finanziario non già per un'eccedenza della spesa sull'entrata o per la propensione all'indebitamento sistematico, ma per cause opposte, come è comprovato dalla progressiva lievitazione dell'avanzo di amministrazione dell'ISVAP, giunto alla fine del 1996 a quasi 27 miliardi.

Come evidenziato nella Parte IV del presente referto, la responsabilità preminente di tale anomalia è da addebitare al Ministero vigilante, chiamato dalla legge a determinare il contributo di funzionamento dell'Ente imputando l'onere sul gettito del contributo di vigilanza, dallo stesso Ministro individuato nell'ambito dell'aliquota massima fissata dalla legge nel 2% dell'ammontare dei premi riscossi nell'anno precedente dalle imprese di assicurazione.

La Corte intanto ribadisce, in ordine a siffatto meccanismo di provvista dei fondi, le considerazioni formulate nel paragrafo 15.2.3 in tema di effetti naturalmente traslativi (dalle imprese all'utenza) dell'onere connesso al contributo di vigilanza specialmente dopo la liberalizzazione del regime tariffario, nonché in relazione all'assenza di un benchè minimo riferimento quanto meno al rapporto premi-sinistri di ciascuna azienda chiamata a corrispondere il contributo di vigilanza.

La vigente disciplina normativa ha poi trovato una ancor più discutibile applicazione.

Il contributo di vigilanza, invero, è stato determinato - specialmente fino al 1994 - in misura palesemente eccedente le esigenze della vigilanza, come è comprovato dalla parte del relativo gettito estranea a tale destinazione - dell'importo complessivo di 245 miliardi nel periodo dal 1990 al 1996 - acquisita dall'Erario senza una corretta causa giustificativa.

La parte poi del contributo di vigilanza, a sua volta destinata all'ISVAP come contributo di funzionamento, è risultata anch'essa progressivamente eccedente le effettive esigenze operative dell'Ente, determinando la graduale espansione dell'avanzo di amministrazione e la crescente liquidità presso la Tesoreria Unica.

Al fine di fronteggiare la sempre più ingiustificabile sua patrimonializzazione l'Ente ha ideato nell'ultimo triennio (1995-97) l'impiego di una cospicua parte delle giacenze di tesoreria nell'acquisto di una sede, ma in tre anni tale investimento non è stato effettuato.

Alla stregua delle risultanze ora esposte la Corte, mentre configura la condotta dell'Ente non certo conforme a criteri di economicità e di equilibrio finanziario, sollecita il Ministero vigilante ad un uso ispirato a criteri di realismo e di ragionevolezza dei poteri assegnatigli dalla legge in ordine alla determinazione del contributo di vigilanza a carico delle imprese assicuratrici e ad una quantificazione del contributo di funzionamento dell'ISVAP in misura giustificata da effettive esigenze.

Anche sulla discutibile idoneità complessiva del quadro normativo di riferimento in tema di contributo di vigilanza peraltro si configura opportuna una rimeditazione della materia da parte del legislatore.

22. Il sistema sanzionatorio e il presidente-direttore

L'intervento del legislatore appare opportuno anche sotto altri profili fra i quali primeggia la riforma del vigente sistema sanzionatorio in materia assicurativa, attualmente contraddistinto - come denuncia l'Ente - da una estesa frammentarietà di norme (cfr. paragrafo 11), tale da impedire una coerente applicazione dei principi generali posti dalla legge generale in materia di sanzioni amministrative e cioè dalla legge n. 681 del 1981.

Oltre alla pluralità di riferimenti normativi assume particolare rilievo la connotazione di fondo di tale legge, che risente delle origini, in quanto emanata in funzione della depenalizzazione delle condotte delittuose ritenute dal legislatore di minor "allarme sociale", sicchè la obbligatorietà dell'attivazione delle procedure sanzionatorie ne costituirebbe una misura necessitata.

Per contro la stessa natura amministrativa di tali procedure comporterebbe la non estraneità delle medesime a valutazioni discrezionali in ordine agli elementi soggettivi ed oggettivi delle condotte da sanzionare.

Da siffatte contrastanti connotazioni sono derivate per l'ISVAP situazioni di obiettiva difficoltà - ancorchè superate a conclusione di specifica istruttoria attivata dalla Procura regionale di questa Corte - sicchè uno degli aspetti più salienti della riforma invocata dall'Ente dovrebbe riguardare proprio l'espressa previsione dell'esercizio concreto della potestà sanzionatoria non disgiunto da valutazioni discrezionali - e quindi da motivare adeguatamente - in ordine al livello di responsabilità dei trasgressori, al pregiudizio arrecato alla funzione di vigilanza, all'interesse degli assicurati.

La Corte da parte sua ritiene di dover segnalare al Parlamento la esposta problematica, che nel quadro di un adeguamento normativo della vigilanza sul settore assicurativo merita attenta valutazione.

Da ultimo si richiamano le considerazioni espresse nel paragrafo 4 in ordine alla disposizione dell'art. 13 della legge istitutiva, per la quale "il presidente rappresenta l'ISVAP e ne è il direttore generale", che, in quanto tale, "sovrintende alla gestione del personale".

La norma non era priva d'un suo fondamento all'atto della istituzione dell'Ente, che deriva da un parziale decentramento istituzionale nei confronti della direzione generale delle assicurazioni private del Ministero dell'industria.

Nel periodo trascorso dal 1982 peraltro l'ISVAP ha assunto un ruolo operativo quasi in via esclusiva nella vigilanza sulle imprese assicuratrici, per effetto di vari provvedimenti legislativi, sicchè la distinzione fra compiti di direzione e compiti di gestione - introdotta di recente legislativamente come regola generale derivante dal principio costituzionale del "buon andamento" della pubblica amministrazione - richiede il superamento della riportata norma speciale che concentra due distinte funzioni in un unico soggetto.

23. La liberalizzazione delle tariffe e l'aumento del livello dei premi

La cessazione del controllo pubblico sul regime tariffario derivante da specifica normativa comunitaria assume come fondamentale obiettivo la intensificazione della concorrenza fra le varie imprese assicurative nella prospettiva d'un miglioramento del trattamento riservato all'utenza.

Tale traguardo per contro non è risultato realizzato, che anzi dalla liberalizzazione è derivato un aggravio dei premi specialmente in taluni rami assicurativi.

Su tali due contraddittori eventi che hanno interessato in particolare il settore della r.c.a. mette conto ricordare le non coincidenti valutazioni dei vertici delle istituzioni preposte alla vigilanza sul settore assicurativo.

Il Presidente dell'ISVAP ha spiegato che *"il passato regime di tariffe amministrate aveva determinato nella gestione dell'intero comparto perduranti saldi negativi, che le imprese maggiori hanno potuto compensare con i risultati conseguiti negli altri rami e con i proventi della gestione finanziaria e le minori hanno pagato, a volte, con gravi difficoltà di bilancio"* (cfr. Considerazioni conclusive del Rapporto annuale per il 1994, pag. 16).

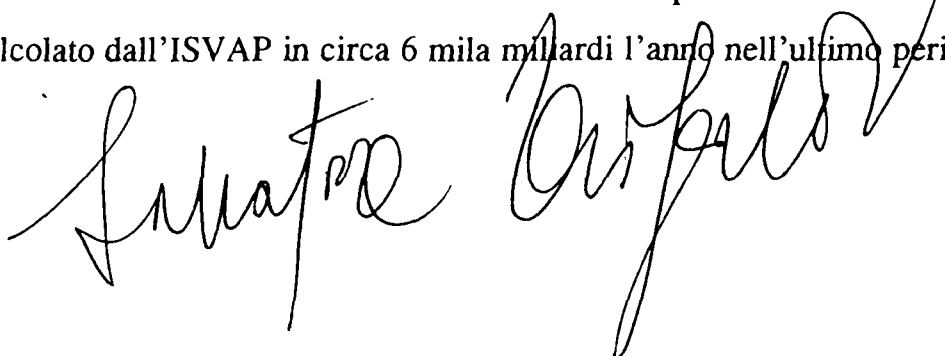
Il Ministro dell'industria, per contro, come già anticipato alla fine del precedente paragrafo 2, in sede di Commissione finanze della Camera il 10 luglio 1996 ha sottolineato che il livello tariffario appare scarsamente giustificabile, attesi il grado di assistenza e consulenza svolto dalle imprese a favore dell'utenza, la velocità di liquidazione dei sinistri e il volume del contenzioso.

Rispetto a queste risultanze negative provenienti dal settore assicurativo il Ministro ha formulato la probabile ipotesi che sia necessario adeguare -anzi "ripensare" - lo strumento istituzionale preposto alla vigilanza.

In attesa di tale prefigurata organica riforma dell'ISVAP, tanto più che la medesima non appare attivata nemmeno nell'iter preliminare, risulterebbero opportuni i ritocchi normativi in precedenza delineati, attesi, del resto, i possibili nuovi scenari del comparto assicurativo.

Tra questi rilievo prioritario assume la già ricordata - alla fine del paragrafo 8 - esigenza della eliminazione di quella grave lacuna del nostro ordinamento - inesistente negli altri, specialmente europei - concernente una qualche forma di assicurabilità contro le calamità naturali.

Siffatta integrazione normativa si è resa ancor più urgente in seguito ai recenti eventi sismici dell'Umbria e delle Marche e si raccorda al consistente intervento finanziario effettuato dallo Stato in dipendenza di calamità naturali, calcolato dall'ISVAP in circa 6 mila miliardi l'anno nell'ultimo periodo.



PAGINA BIANCA

**ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI PRIVATE
E D'INTERESSE COLLETTIVO (ISVAP)**

ESERCIZIO 1990

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

PAGINA BIANCA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL CONTO CONSUNTIVO 1990

Il Conto Consuntivo per l'esercizio 1990 si compone del rendiconto finanziario, della situazione patrimoniale e del conto economico, come previsto dell'art. 10 del regolamento per la contabilità e l'amministrazione, e presenta le seguenti risultanze complessive:

A) RENDICONTO FINANZIARIO**ENTRATE**

- Correnti	L. 20.814.525.627	
- In c/capitale	L. 100.338.050	
- In c/partite di giro	L. 7.025.686.061	
- Disavanzo finanziario	<u>L. 128.144.672</u>	
		L. 28.068.694.410
		=====

SPESE

- Correnti	L. 20.484.843.610	
- In c/capitale	L. 558.164.739	
- In c/partite di giro	<u>L. 7.025.686.061</u>	
		L. 28.068.694.410
		=====

B) SITUAZIONE PATRIMONIALE

- Attività	L. 10.416.449.522	
- Disavanzo economico degli esercizi (86/87/88)	L. 1.021.393.023	
- Disavanzo economico dell'esercizio	<u>L. 104.903.972</u>	
	<u>L. 11.542.746.517</u>	
		=====
- Passività	L. 5.067.949.747	
- Avanzo economico esercizi precedenti (83,84,85,89)	<u>L. 6.474.796.770</u>	
	<u>L. 11.542.746.517</u>	
		=====

C) CONTO ECONOMICO

- Proventi	L. 20.824.163.627	
- Oneri	<u>L. 20.929.067.599</u>	
Disavanzo economico dell'esercizio		L. 104.903.972
		=====

Dall'esame del rendiconto finanziario si rileva un disavanzo finanziario accertato di L. 128.144.672. L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 1990 è pari a L. 3.850.616.724.

Le entrate risultano così costituite:

- capitolo 20301 "Contributo di vigilanza" La somma accertata di L. 20.726.486.000 è pari a quella indicata nella previsione definitiva;
- capitolo 30901 "Recuperi e rimborsi diversi". L'importo accertato di L. 88.039.627 riguarda in particolare: L. 48.587.430 corrispondente alla restituzione da parte dell'INA, con la quale è stata stipulata apposita polizza assicurativa T.F.R., della differenza tra il rendimento della polizza INA e il tasso di rivalutazione ISTAT determinato in base alla legge 29.5.82, sulle somme accantonate entro l'anno 1990 per i dipendenti ai fini del trattamento di fine rapporto. La differenza pari a L. 39.452.197 deriva quasi totalmente dal rimborso dei biglietti aerei dei dipendenti che si sono recati a Bruxelles; rimborso effettuato da parte del Segretariato Internazionale della CEE.
- capitolo 41303 "Riscossione di crediti". L'importo di L. 100.338.050 si riferisce per L. 68.338.050 alle somme utilizzate in conto deposito cauzionale di L. 85.087.035 versate all'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni per le spese postali (uso n. 2 affrancatrici) ed inserite al capitolo 21403 delle uscite.

Per quanto attiene alle spese, le voci più significative sono rappresentate da:

1. oneri per il personale (cat. 2a) - L. 16.392.474.449. Tale somma risulta inferiore rispetto alle previsioni definitive, di L. 481.525.551.

In particolare si sono verificate economie nei seguenti capitoli:

- capitolo 10202 "Compensi per lavoro straordinario" per L. 49.184.675;
- capitolo 10203 "Indennità e rimborso spese trasporto per missioni all'interno" per L. 66.705.372;
- capitolo 10204 "Indennità a rimborso spese di trasporto per

missioni all'estero" per L. 77.767.702;

- capitolo 10206 "Oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Istituto" per L. 208.165.954 anche in relazione alle economie di cui ai capitoli 10202 e 10203;

- capitolo 10207 "Altri oneri sociali a carico dell'Istituto" per L. 23.689.250. In merito a tale capitolo va precisato che l'onere complessivo ammontante a L. 1.114.310.750 comprende: l'importo di L. 130.000.000 accantonato per gli anni '88, '89, '90 per la previdenza integrativa dipendenti, nonché l'importo di L. 693.008.270 relativo all'indennità di fine rapporto spettante per il 1990 ai dipendenti, in armonia con quanto stabilito dalla Legge 29 maggio 1982, n. 297; detto importo va ad aggiungersi a quanto già versato in precedenza per il pagamento del premio della polizza n. 53212 relativa alla gestione della predetta indennità.

2. spese per acquisti di beni e servizi (cat. 4a) - L. 3.302.512.181 - che presentano economie ammontanti a complessive L. 896.987.819 riferibili principalmente ai seguenti capitoli:

- capitolo 10402 "Acquisto di materiale di consumo" per L. 49.968.077;
- capitolo 10405 "Spese per il funzionamento commissioni e comitati" per L. 46.450.240;
- capitolo 10406 "Spese per il servizio informativo" per L. 149.254.687;
- capitolo 10409 " Fitto locali e spese condominiali " per L. 129.722.635;
- capitolo 10410 "Manutenzione ordinaria locali" per L. 52.274.862;
- capitolo 10412 "Spese postali, telegrafiche e telex" per L. 16.585.475;
- capitolo 10413 "Spese telefoniche" per L. 4.828.000;
- capitolo 10414 "Spese per l'energia elettrica" per L. 7.526.910;
- capitolo 10416 "Combustibili per riscaldamento e spese per la conduzione degli impianti" per L. 8.451.000;
- capitolo 10418 "Spese di pulizia" per L. 45.444.950;
- capitolo 10421 "Premi di assicurazione" per L. 19.496.160;
- capitolo 10422 "Spese per concorsi" per L. 37.003.680;
- capitolo 10424 "Onorari e compensi per speciali incarichi" per L. 79.703.400;
- capitolo 10425 "Prestazioni di servizi resi da terzi" per L. 21.576.544.

3. spese in conto capitale (cat. 12a e 14a) - L. 558.164.739 - che evidenziano minori impegni per un totale di L. 131.835.261 di cui L. 63.999.500 per minori depositi cauzionali.

La situazione patrimoniale espone tra le attività:

- a) la consistenza di cassa alla fine dell'esercizio 1990 (L. 6.927.936.763) trova riscontro nelle scritture contabili dell'Istituto Cassiere - Cassa di Risparmio di Roma - e nel giornale cronologico delle reversali e dei mandati emessi dall'ISVAP. Rispetto al saldo del c/c infruttifero della contabilità speciale in essere presso la Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma vi è una differenza di L. 779.836.978 perchè in base alle disposizioni sulla Tesoreria Unica alcune operazioni effettuate dall'Istituto Cassiere alla data del 30 dicembre 1990 sono state contabilizzate dalla stessa Tesoreria Provinciale nei successivi tre giorni lavorativi;
- b) i residui attivi pari a L. 124.546.430;
- c) il residuo deposito cauzionale (L. 16.748.985) in essere presso l'Amministrazione delle Poste per il servizio postale e telegrafico, al netto dell'importo utilizzato (L. 68.338.050);
- d) il deposito cauzionale (L. 1.950.000) presso la Cassa Depositi e Prestiti versato a norma del d.P.R. 21 maggio 1981, n. 322 per l'ammissione al servizio di informatica giuridica del Centro Elettronico di documentazione della Corte Suprema di Cassazione;
- e) il deposito cauzionale di L. 199.501.500 versato all'INA a norma della Legge 27 luglio 1978 n. 392 riguardante la locazione degli immobili di via Vittoria Colonna, 39 e 11;
- f) le immobilizzazioni tecniche, pari a L. 158.507.117 impegnate alla fine dell'esercizio 1990, sono entrate a far parte del patrimonio nel 1991; pertanto nel suddetto esercizio i cespiti saranno ammortizzati;
- g) le immobilizzazioni tecniche pari a L. 2.987.258.727

Quanto alle passività vi figurano i residui passivi per debiti verso i fornitori, enti previdenziali, erario e debiti diversi per complessive L. 3.201.866.469 nonchè i fondi di ammortamento relativi ai vari cespiti patrimoniali.

Per quanto concerne il conto economico, tra le variazioni che non danno luogo a movimenti finanziari vi figurano:

- una sopravvenienza attiva di L. 9.400.000 di cui: L. 4.000.000 derivanti dal valore di realizzo della vendita della autovettura FIAT UNO e di L. 5.400.000 derivante dal valore di realizzo di 12 macchine