

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.

E' da sottolineare inoltre che, ai sensi dell'art. 51, c. 2, del regolamento, il Presidente poteva apportare eventuali modifiche tecniche agli schemi di bilancio preventivo e consuntivo entro il 31 dicembre 2001.

Tale facoltà è stata esercitata in dipendenza del D.L. n. 70 del 28.3.2000, convertito nella legge 26 maggio 2000 n. 137, con la quale, in particolare, è stata istituita presso l'ISVAP una Banca dati per la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore dell'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile, derivanti della circolazione dei veicoli a motore immatricolati in Italia.

Detta Banca - che ha iniziato a caricare le informazioni relative ai sinistri avvenuti a decorrere dal 1 gennaio 2001, come prescritto dalla suindicata normativa - ha reso necessario l'adeguamento degli schemi di

bilancio finanziario relativi alle spese per destinazione, mediante la istituzione a decorrere dal 2002 di uno specifico centro di responsabilità, che si è aggiunto ai sei già esistenti, denominato "Banca dati sinistri", comprensivo dell'Ufficio analisi frodi assicurative.

4.1 - Il bilancio preventivo

Come riferito nel precedente referto, il bilancio preventivo è costituito, oltre che dal consueto prospetto di ripartizione delle entrate e delle spese (per titoli, categorie e capitoli), anche dal preventivo finanziario delle entrate per provenienza e delle spese per destinazione, ripartite per "funzioni istituzionali" in modo che sia assicurata la rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi e ai programmi fissati in sede di bilancio preventivo dal Consiglio.

Le "funzioni istituzionali" sono centri di responsabilità amministrativa per le risorse affidate e sono articolate in centri di costo ².

In tale modo sono stati fissati i presupposti per dare concretezza al principio generale assunto dall'Ente nello stesso art. 1 del regolamento, per il quale la gestione dell'ISVAP è informata ai principi generali della contabilità finanziaria ed economico - patrimoniale, fondata su rilevazioni analitiche per centri di responsabilità e centri di costo, e si realizza sulla base della programmazione. Circa la permanenza nell'ordinamento dell'Ente della concentrazione soggettiva delle funzioni di gestione e di quelle di indirizzo, la Corte ha già avuto modo di soffermarsi in occasione del precedente referto.

² - Il bilancio di previsione è corredato oltre che dalla tabella dimostrativa dell'avanzo o disavanzo di amministrazione presunto e dal quadro generale riassuntivo per titoli delle entrate e delle spese, anche dalla relazione del Presidente dell'Ente propositiva al Consiglio degli "obiettivi programmatici".

4.2 – Gli obiettivi programmatici

Nel bilancio preventivo del 2002, gli obiettivi programmatici si incentrano sul:

- rafforzamento della vigilanza sulla solvibilità delle imprese;
- potenziamento dei controlli ispettivi;
- vigilanza, in particolare, sull'andamento del ramo R.C. Auto e tutela del consumatore;
- prevenzione e contrasto dei comportamenti fraudolenti nel settore della R.C. Auto, attraverso la gestione della Banca Dati Sinistri (l. 137/2000);
- attività di studio per la formulazione di proposte legislative in particolare per la legge R.C. Auto 12 dicembre 2002, n. 273 e per la redazione del Codice delle Assicurazioni;
- partecipazione all'attività internazionale e di collaborazione con le Autorità di vigilanza degli altri Stati U.E.

4.3 - Il bilancio consuntivo

Con riferimento alle innovazioni apportate al bilancio consuntivo, si evidenzia che la gestione finanziaria, quanto alle entrate, consta non solo degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui, ma altresì dei crediti, costituiti da entrate non riscosse che però si sono tradotte in proventi e, quanto alle spese, consta non solo degli impegni, dei pagamenti e dei residui, ma anche dei debiti costituiti dalle spese non pagate che tuttavia si sono tradotte in oneri.

Riguardo alla significativa autonomia contabile dell'Ente va detto che sono stati soppressi l'approvazione ministeriale del bilancio consuntivo e il collegio dei revisori dei conti, come si è detto ampiamente nel precedente referto.

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

(in milioni di lire)

	2001	2002
AVANZO (+) O DISAVANZO (-)		
- di competenza	4.161	- 1.138
- di amministrazione	18.789	17.853
- economico	6.134	- 783
CONSISTENZA PATRIMONIALE NETTA	23.410	22.627
Residui attivi	727	0
Residui passivi	5.667	1.415
Crediti		1.048
Debiti		3,638

Vanno rilevati il decremento – pur di segno positivo – del patrimonio netto e il disavanzo, di competenza ed economico. A tale riguardo si fa rinvio alle successive analisi. Inoltre va evidenziato l'azzeramento dei residui attivi.

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 - come emerge dalla tabella n. 2 - è risultato in aumento (dal -14,79 del 2001 al -20,06 del 2002).

Circa le spese, gli impegni si sono collocati su percentuali inferiori alle previsioni, ma con una attenuazione dello scostamento rispetto al 2001 (-21,56 nel 2001 e -18,19 nel 2002).

Peraltro, va sottolineato che lo scostamento delle spese a consuntivo rispetto alle previsioni ha comportato un incremento dell'avanzo di amministrazione presunto con conseguente riduzione delle entrate per contributo di vigilanza nell'esercizio 2003.

TABELLA n. 2

RENDICONTO FINANZIARIO (e relativi scostamenti dalle previsioni)

(in migliaia di euro)

ENTRATE		2001	2002
Previsioni definitive		61.426	60.759
Accertamenti		52.342	48.568
	differenze	-9.084	-12.191
	in %	-14,79	-20,06
di cui:			
<u>Partite correnti</u>			
previsioni definitive		39.818	37.112
accertamenti		40.385	34.766
	differenze	567	-2.346
	in %	1,42	-6,32
<u>Movimenti in conto capitale</u>			
previsioni definitive		207	207
accertamenti		252	219
	differenze	45	12
	in%	21,75	5,80
<u>Partite di giro - differenze</u>		-4.616	-3.226

SPESE		2001	2002
Previsioni definitive		61.426	60.759
Impegni		48.181	49.706
	Differenze	-13.245	-11.053
	in%	-21,56	-18,19
di cui:			
<u>Partite correnti</u>			
previsioni definitive		41.479	42.142
impegni		33.959	35.237
	differenze	-7.520	-6.905
	in%	-18,13	-16,38
<u>Movimenti in conto capitale</u>			
previsioni definitive		3.626	1.808
impegni		2.517	886
	differenze	-1.109	-922
	in%	-30,58	-51,00
<u>Partite di giro - differenze</u>		-4.616	-3.226

Sono da ultimo meritevoli di un cenno le spese per movimento di capitali, con elevato scarto tra previsione e impegni (-51,00%).

In relazione alle risultanze complessive nell'unita tabella n. 3 è evidenziato il disavanzo finanziario, risultato di segno negativo a fronte di un consistente avanzo dell'anno 2001.

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

TABELLA n. 3

RENDICONDO FINANZIARIO

(in migliaia di euro)

	2001	%	2002	%
<u>ENTRATE</u>				
- correnti	40.385	77,16	34.766	71,58
- in conto capitale	252	0,48	220	0,45
- partite di giro	11.705	22,36	13.582	27,97
TOTALE ENTRATE	52.342	100,00	48.568	100,00
variazioni %	-6,39		-7,21	
<u>USCITE</u>				
- correnti	33.959	70,48	35.237	70,89
- in conto capitale	2.517	5,22	887	1,78
- partite di giro	11.705	24,29	13.582	27,33
TOTALE USCITE	48.181	100,00	49.706	100,00
variazioni %	-16,91		3,16	
AVANZ. O DISAVAN. FINANZIARIO	4.161		-1.138	

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

Come già ricordato nel precedente referto, le entrate dell'Istituto, prevalentemente di parte corrente, derivano - per una percentuale del 97,48% - dalle entrate per contributi di funzionamento posti a carico delle imprese di assicurazione e riassicurazioni; 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 2002, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto in data 14 giugno 2002, ha stabilito le seguenti misure dei contributi commisurate ai premi incassati nell'esercizio 2001, al netto degli oneri di gestione (7%):

- 0,48 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;

- 0,12 per mille dei premi incassati dalle imprese che esercitano esclusivamente l'attività riassicurativa.

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) %
2001 (DM 27.6.01)	0,63	0,18	38.973
2002 (DM 14.6.02)	0,48	0,12	33.890

Come si può osservare, nel 2002, rispetto al 2001, c'è un netto decremento sia dell'aliquota applicata per le imprese di assicurazione e di riassicurazione (rispettivamente 0,48 e 0,12% a fronte di 0,63 e 0,18%) che del conseguente prelievo contributo (33.890 a fronte di 38.973).

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 77,33% 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.

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 2002, a fronte di 395 unità previste, quelle in servizio sono state: 338 più 7 a tempo determinato, compresa una dotazione dirigenziale di 23 unità più 5 a contratto, come si evince dalla tabella n. 6 che segue.

Nell'ambito della dirigenza, si è verificato il collocamento a riposo di due unità nel corso dell'anno e l'assunzione di analoga entità con contratto a tempo determinato. Sono state, inoltre, assunte due unità della carriera operativa, di cui una in base alla legge n. 68/99.

Le uscite di personale hanno riguardato, oltre i due già menzionati dirigenti, cinque dipendenti della carriera direttiva per dimissioni e una unità per scadenza del contratto a tempo determinato.

TABELLA N. 5

RENDICONTO FINANZIARIO

(in migliaia di euro)

Analisi economica delle poste correnti	2001	%	2002	%
ENTRATE				
Entrate derivanti da trasferimenti da parte dello Stato	38.974	96,50	33.890	97,48
Altre entrate:				
redditi e proventi patrimoniali	712	1,76	608	1,75
poste correttive e compensative di spese correnti	699	1,73	268	0,77
non classificabili in altre voci	0	0,00	0	0,00
TOTALE	40.385	100,00	34.766	100,00
variazioni %	29,37		-13,91	
SPESE				
Spese per gli organi di Istituto	396	1,16	479	1,36
Oneri per il personale	25.616	75,43	27.251	77,33
Spese per l'acquisto di beni e servizi	6.267	18,46	5.650	16,03
Oneri finanziari	2	0,01	2	0,01
Oneri tributari	1.626	4,79	1.704	4,84
Poste correttive e compensative di entrate correnti	16	0,05	149	0,42
Spese non classificabili in altre voci	36	0,11	2	0,01
TOTALE	33.959	100,00	35.237	100,00
variazioni %	4,93		3,76	
Saldo di parte corrente	6.426		-471	

TABELLA N. 6

CARRIERE	TABELLA ORGANICA 2002	PERSONALE IN SERVIZIO DI RUOLO A CONTRATTO 31.12.2002	
<i>DIRIGENTI</i>			
- Grado quinto (V.D.G.)	1	1	
- Grado quarto	10	6	3
- Grado terzo - secondo e primo	19	16	2
	30	23	
<i>CARRIERA DIRETTIVA</i>			
- Funzionari F1 F2 e F3		139	2
- Capo Ufficio		37	
- Vice Capo Ufficio		40	
	250		216
<i>CARRIERA OPERATIVA</i>			
- Livello A		-	
- Livello B		21	
- Livello C		46	
- Livello D		9	
	89		76
<i>CARRIERA ESECUTIVA</i>			
- Livello A		-	
- Livello B		8	
- Livello C		7	
- Livello D		8	
- Livello E		-	
	26		23
TOTALE	395	338	7

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, 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 nel precedente referto, 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 negli artt. 61 e 62 del 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 (art. 61 del regolamento), di giugno (art. 28), di settembre, come "premio di rendimento" (art. 60) e di dicembre (art. 28).

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, esposto nella tabella n. 5, e il corrispondente numero delle unità in servizio esprime il costo medio del personale, risultato pari a 74 migliaia di euro nel 1991 e 77 nel 2002.