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)	(b)-(a) / (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, nonchè la verifica dei loro bilanci.

Tabella n. 5

RENDICONTO FINANZIARIO

(in migliaia di euro)

Analisi economica delle poste correnti	2003	%	2004	%
ENTRATE				
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**	
SPESE CORRENTI				
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 Al 31.12.2003 di ruolo	a contratto	posti a concorso
DIRIGENTI				
- Grado quinto (V.D.G.)	1	1	1	
- Grado quarto	10	6	3	
- Grado terzo – secondo e primo	19	14	1	
	30	22	5	
CARRIERA DIRETTIVA				
- Primo Funzionario		148	3	
- Funzionario di 2ª	250	38	1	
- Funzionario di 1ª		27	1	18
		213	5	
CARRIERA EX 1° CAT. DI CONCETTO				
- Livello A1		-		
- Livello B1		8		
- Livello C1	13	11		
		12		
CARRIERA OPERATIVA				
- Livello A		-		
- Livello B		24		
- Livello C	76	26		
- Livello D		9	2	
		59	2	
CARRIERA ESECUTIVA				
- Livello A		-		
- Livello B		12		
- Livello C	26	4		
- Livello D		6		
- Livello E		--		
		22		
TOTALE	395	328	12	

Tabella n. 7

CARRIERE	TABELLA ORGANICA 2004	NUOVA TABELLA ORGANICA 2004
DIRIGENTI		
- Grado quinto (V.D.G.)	1	1
- Grado quarto	10	10
- Grado terzo – secondo e primo	19	19
	30	30
CARRIERA DIRETTIVA		
- Primo Funzionario - Funzionario di 2ª - Funzionario di 1ª	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.

Tabella n. 8

RETRIBUZIONE CORRISPOSTA AL PERSONALE

(Cat. "Oneri per il personale")

(in migliaia di euro)

Anno	Stipendi 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
2004Comp	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.