14. – La contabilità patrimoniale: le risultanze del 2004

Il documento è articolato secondo i macro-aggregati previsti dal nuovo regolamento, che sostanzialmente si rifanno a quelli civilistici, come emerge dalla tabella n. 11.

Tabella n. 11

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in migliaia di euro)

ATTIVO	2003	2004	PASSIVO	2003	2004
Immobilizzazioni			Patrimonio netto		
Imm. materiali			Avanzo ec.es.prec.	28.895	28.895
Attrezzature tecniche	2.021	1.624	Avanzo ec.dell'es.		
Mobili e arredi	322	269	Disavanzo ec.dell'es.	3.047	2.445
Autovetture	0	15	Disavanzo ec.es.prec.	6.269	9.316
Beni in corso di acq.	58	80	Totale patr. netto	19.579	17.134
Totale	2.401	1.988			
			Debiti		
Attivo circolante			V/ fornitori	1.825	1.984
Crediti v/Stato	273	202	V/ist.prev.	1.146	1.059
crediti v/Altri	748	796	Tributari	818	1.137
Totale	1.021	998	V/organi istituzionali	--	--
			V/dipendenti	1.863	42
			Altri debiti	29	15
Disponibilità finanziarie			Totale debiti	5.681	4.237
Altre dispon. fn.rie	21.280	17.243			
Disponibilità liquide					
Depositi banc. e post.	548	1.128			
Totale	548	1.128			
			Ratei e risconti		
Ratei e risconti			Risconti passivi	1	5
Risconti attivi	11	20		1	5
Totale	11	20			
Totale Attivo	25.261	21.377	Totale Passivo	25.261	21.376
Conti d'ordine			Conti d'ordine		
Acc. T.F.R.	9.911	10.826	Acc. T.F.R.	9.911	10.826
Crediti c/res. attivi	19	--	Crediti c/res. attivi	19	--
Debiti c/res. passivi	939	1.031	Debiti c/res. passivi	939	1.031

I maggiori oneri dell'esercizio rispetto ai proventi sono stati coperti attingendo alle risorse finanziarie dell'Istituto con ripercussione sul patrimonio, con la conseguenza che il patrimonio netto, al 31 dicembre 2004, è di euro 17.134.000 circa a fronte di euro 19.579.000 nel 2003.

La posta relativa alle attrezzature tecniche evidenzia il forte impegno dell'Istituto, anche nel 2004, nonostante un decremento rispetto al 2003.

Le immobilizzazioni iscritte nello stato patrimoniale evidenziano una riduzione rispetto alla consistenza all'1/1/2004 (-18,5%) per effetto anche degli ammortamenti che sono stati complessivamente pari a euro 923.672,22, come risulta dalla relazione al consuntivo.

I crediti, complessivamente pari a circa euro 998.000, sono diminuiti rispetto al 2003 (1.021.000).

Le disponibilità finanziarie iscritte nello "stato patrimoniale" ammontano a circa euro 17.243.000 e corrispondono al patrimonio al 31 dicembre 2004 gestito dalla banca Finnat.

I debiti di funzionamento, complessivamente pari a circa euro 4.238.000 riguardano, tra gli altri, circa euro 1.984.000 per debiti nei confronti dei fornitori, euro 1.059.000 circa nei confronti degli istituti previdenziali ed euro 1.137.000 verso l'erario. Anche nel consuntivo 2004, si rileva, tra l'altro, che nei conti d'ordine, sia all'attivo che al passivo è stato indicato l'ammontare del T.F.R. che rappresenta al contempo il debito verso i dipendenti e il credito nei confronti dell'INA Spa, con il quale è stata stipulata una polizza collettiva.

15. - La nota integrativa e la relazione sulla gestione

Trattasi di due documenti (previsti dal nuovo regolamento) diretti ad agevolare la lettura e l'interpretazione delle risultanze contabili ed accrescere, ad ogni modo, il complesso delle conoscenze relative all'attività gestoria dell'Istituto.

In entrambi i documenti elaborati dall'Istituto nel consuntivo del 2004 sono rinvenibili le informazioni di cui agli articoli 16 e 19, anche se trattasi di elencazioni minimali e cioè non tassative.

Nel richiamare, in via generale, quanto osservato al riguardo nel precedente referto, l'Istituto, tra l'altro, ha ritenuto coerente la indicazione degli accantonamenti per T.F.R. e dell'ammontare dei debiti c/residui passivi, nei conti d'ordine, all'attivo e al passivo, stante che i medesimi riguardano gli impegni assunti a tutto il 31 dicembre e non rilevabili contabilmente come debiti in quanto le relative prestazioni risultano alla stessa data non ancora effettuate.

PARTE QUARTA

Cenni sui principali indicatori di gestione

16. - Premessa

Come già riferito nei precedenti referti, il Parlamento è sistematicamente informato sull'attività annuale svolta dall'Istituto che, infatti, è tenuto a presentare entro il 31 maggio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri specifica relazione ai fini della trasmissione della medesima al Parlamento.

Il documento – che costituisce una rassegna completa dei dati e delle informazioni concernenti il comparto assicurativo – premette cenni sul relativo mercato (e l'evoluzione del medesimo) con riguardo alle imprese, al portafoglio premi, all'andamento della gestione economico-finanziaria delle stesse e ai fondamentali rami, quello danni e quello vita.

È poi esposto un resoconto dettagliato dell'attività di vigilanza espletata con riguardo ai due cennati rami, in termini di accertamenti ispettivi, di esame dei bilanci (di esercizio e consolidati) delle imprese assicurative e di analisi della gestione tecnica, di quella patrimoniale e di quella finanziaria delle medesime, con cenni alla complessiva attività sanzionatoria posta in essere ed alle sottese anomalie più rilevanti.

La relazione si sofferma poi sull'esposizione dei risultati e delle problematiche concernenti la tutela del consumatore con riguardo ai due indicati rami e alla vasta tipologia dei relativi reclami provenienti dall'utenza.

In relazione agli ulteriori profili della missione che la legge – anche progressivamente – ha assegnato all'Istituto sono inoltre forniti dati e sviluppate problematiche.

La costante acquisizione da parte del Parlamento di dati e informative complete in ordine all'attività istituzionale dell'ISVAP induce la Corte a sottoporre ad incisiva sintesi la corrispondente parte del proprio referto.

In tema di valutazione della gestione, ove il materiale informativo contenuto nelle relazioni ISVAP al Parlamento lo ha consentito, si è cercato di fare uso di esso.

17. – L'attività di vigilanza

Alla ristrutturazione organizzativa dell'Istituto, introdotta nel febbraio 2003, ha fatto seguito la razionalizzazione delle funzioni di vigilanza documentale ed ispettiva. Nel precedente referto si é dettagliatamente indicata la ristrutturazione dei due nuovi Servizi di vigilanza.

L'attività di vigilanza cartolare effettuata sulle 188 imprese in esercizio dai due Servizi di Vigilanza è stata rivolta in primo luogo a verificare la stabilità delle imprese e si è esplicata con il costante controllo sul possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività assicurativa, quali il margine di solvibilità, la congruità degli attivi, la corretta determinazione delle riserve tecniche e l'integrale copertura delle stesse.

L'attività di verifica sul mercato, al fine di accentuarne il carattere preventivo, è stata altresì volta a verificare la stabilità delle imprese attraverso il controllo della gestione tecnica, patrimoniale e finanziaria del gruppo di appartenenza; ciò anche in considerazione dell'evoluzione dell'attività finanziaria che ha portato alla nascita di sempre più numerosi e complessi gruppi. A tal fine i controlli sono stati rivolti in particolare alla verifica dei requisiti di solvibilità corretta sull'impresa capogruppo e/o controllante, anche mediante scambio di informazioni e a partecipazione a comitati di coordinamento con le Autorità di vigilanza degli altri paese dell'Unione Europea interessate per i singoli gruppi assicurativi. Attenzione è stata dedicata all'attività di intermediazione con particolare riferimento a nuove iniziative poste in essere da operatori del mercato per la distribuzione dei prodotti assicurativi. Si è ulteriormente sviluppata l'attività di vigilanza relativa ai contratti vita sia sotto il profilo della trasparenza e dell'informativa sia con riguardo alla struttura tecnica dei prodotti stessi; ciò ha dato luogo anche all'adozione di un teso unitario in materia di regole di trasparenza delle polizze di assicurazione sulla vita.

Peraltro, nel corso del 2004 sono proseguite le attività relative al progetto di revisione strategica della vigilanza dell'Istituto. Il progetto, avviato sul finire del 2003, ha l'obiettivo di rendere più moderna l'impostazione della vigilanza per renderla compatibile con le innovazioni derivanti dall'adozione dei nuovi principi contabili internazionali e dall'approvazione delle regole comunitarie in materia di requisiti patrimoniali.

Sulla base dei risultati della prima fase di impostazione, effettuata con la collaborazione di una società di consulenza, e delle ulteriori analisi sviluppate da gruppi di lavoro interni, si è pervenuti all'individuazione delle aree di razionalizzazione delle attività di vigilanza, di rivisitazione dei processi e delle informazioni, di revisione del sistema informativo dell'istituto.

Il Consiglio dell'Isvap, nel settembre 2004, anche sulla base delle risultanze di detti lavori, ha approvato il progetto "Sistema informativo integrato per la nuova vigilanza".

Il progetto è stato strutturato in due fasi.

La prima è mirata a selezionare un consulente che supporti l'Istituto nella definizione di un piano strategico, volto a definire il disegno e la pianificazione del nuovo sistema informativo integrato e del nuovo sistema informativo per rendere operativo l'intero progetto.

A tal fine, nel novembre 2004 è stato pubblicato un bando di gara europeo mediante lecitazione privata per la selezione di un Fornitore cui affidare la prima fase del progetto. Il progetto, che coinvolgerà in modo rilevante le imprese di assicurazione, consentirà di realizzare un sistema in grado di rendere i dati e le informazioni direttamente fruibili dagli utenti dei Servizi di vigilanza e di impiantare un sistema informativo altamente flessibile.

18.- L'attività ispettiva

Il nuovo Servizio Ispettorato, cui è demandata l'attività di verifica e di controllo esterno, ha effettuato nell'anno n. 105 accertamenti ispettivi, così distribuiti tra gli operatori del mercato:

- 42 imprese di assicurazione;
- 9 ispettorati sinistri;
- 54 tra agenzie, brokers e altri operatori.

Gli accertamenti sono stati mirati a una maggiore attenzione ai temi più complessi e articolati riguardanti i profili gestionali.

In particolare, è stata prestata attenzione alla verifica dei sistemi di controllo interno delle imprese, considerato come l'insieme dei processi diretti a monitorare l'efficacia e l'efficienza delle operazioni aziendali.

Agli accertamenti hanno fatto seguito 83 note di rilievi e 63 segnalazioni per l'irrogazione di sanzioni.

19 –L'attività sanzionatoria

Nella presente sede vanno considerati gli elementi comprovanti la dimensione dell'attività sanzionatoria dell'ISVAP, nella prospettiva di specifiche valutazioni in tema di efficacia.

Al riguardo, l'attività rivolta al richiamo dell'osservanza delle regole di legalità e correttezza si è incrementata nel corso del 2004.

Nel complesso i procedimenti sanzionatori sono stati 7.665 ((7.018 nel 2003), per un ammontare nel massimo di circa 255 milioni di euro che, a seguito della conciliazione amministrativa, ammontano a circa 55 milioni di euro .

20. – La tutela del consumatore e la R.C. Auto

Va ricordato che se le esigenze del consumatore sono state istituzionalizzate sul piano generale con la legge n. 28 del 1998 – che ha previsto tra l'altro il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, nella prospettiva di contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore – nella materia assicurativa tale esigenza è stata tenuta presente nella stessa legge n. 576 del 1982 istitutiva dell'ISVAP, che all'art. 18 previde un'apposita Sezione reclami nella struttura burocratica del medesimo.

Il dato fondamentale al riguardo è che tutti i reclami ed esposti indirizzati all'Istituto sono istruiti mediante interventi presso le imprese responsabili, con richieste di notizie inerenti alle doglianze esposte, chiarimenti, motivazioni tecniche e giuridiche e documentazione probatoria e tale attività istruttoria si estende anche ai reclami apparsi sulla stampa ritenuti meritevoli di interesse.

Nelle relazioni annuali al Parlamento sono contenute tutte le informazioni in materia di reclami – sul ramo vita, sul ramo danni (r.c. auto in particolare), sulla loro provenienza regionale, sulla varia tipologia, sulle conseguenti circolari ritenute necessarie etc – onde ad esse si fa rinvio.

Nella presente sede si è considerato utile fornire semplici cenni, non senza prima rilevare l'attenzione che è stata rivolta dall'ISVAP alle esigenze dei consumatori, anche nel delicato settore della R.C. Auto a cui è preposto il Servizio Tutela utenti, unica esperienza nazionale di salvaguardia dei diritti dell'utenza istituita presso un'autorità di controllo.

Agli utenti è stata data consulenza attraverso il servizio automatico dello "*sportello telefonico*", operante tutti i giorni 24 ore su 24, che ha registrato un incremento del 10% rispetto al 2003. Le risposte dirette fornite al pubblico da parte degli uffici sono state 28.834 (+11% rispetto al 2003). Sono stati ricevuti presso l'Istituto 532 utenti. I contatti telefonici, sommati agli 11.877 del risponditore automatico, ammontano nel 2004, nel loro insieme, a 40.711 (38.070 nel 2003).

Gli esposti e le segnalazioni pervenute, alle quali l'Istituto ha fatto fronte, sono stati complessivamente 28.685 (-14% rispetto al 2003), dei quali 21.012 concernenti la R.C. Auto, 4.379 gli altri rami danni e 3.294 i rami vita.

La significativa diminuzione è dovuta all'effetto prodotto dall'entrata in vigore della circolare 518 del 2003, che ha introdotto, per le imprese,

l'obbligo di gestire i reclami dell'utenza istituendo anche "un registro reclami" in forma elettronica.

Ulteriori 208 reclami hanno riguardato le imprese in liquidazione coatta amministrativa, prevalentemente per ritardi risarcitori.

In tema di R.C. Auto le doglianze hanno riguardato in parte rilevante la liquidazione del danno nelle sue varie fasi e, in particolare, (58%) il mancato rispetto del novellato art. 3 della legge 39/1977. Nei rami vita: il ritardo nei pagamenti, gli adempimenti contrattuali e la verifica degli importi delle prestazioni liquidate.

Nell'ambito del Servizio Tutela sono incardinati la *Banca Dati Sinistri* e il *Centro Informazioni*, strumenti introdotti dal legislatore nazionale l'uno e dal legislatore comunitario l'altro, volti a dare garanzie agli assicurati e danneggiati R.C. Auto.

La Banca Dati Sinistri di cui al d.l. n. 70/2000, convertito nella legge 137/2000, istituita per agevolare la repressione delle frodi in materia di R.C. Auto, raccoglie i dati dei sinistri accaduti dal 2001, comunicati dalle imprese in via telematica e riferiti ad ogni sinistro denunciato. La Banca è stata resa operativa con Provvedimento dell'Istituto n. 2179 del marzo 2003, adottato sentito il parere del Garante della Privacy.

L'Istituto si sta adoperando per migliorare la qualità dei dati contenuti nella banca dati e favorire un massiccio utilizzo della stessa da parte del mercato. Nell'ambito di tale attività l'esame delle comunicazioni fornite, con cadenza mensile, dalle imprese, ha dato luogo, nel corso dell'anno, a 287 contestazioni e rilievi alle imprese, a seguito dei quali sono state proposte sanzioni per errata o incompleta comunicazione delle informazioni.

La normativa relativa al "Centro Informazioni", istituito dalla legge comunitaria 2001 (direttiva 2000/26 CEE), con il compito di fornire ai visitatori stranieri, danneggiati in un sinistro stradale, informazioni essenziali per far valere le proprie pretese risarcitorie nei confronti dell'impresa di assicurazione della responsabilità civile, ha ricevuto nel 2004 circa 10.000 richieste di informazioni, per soddisfare le quali ha intrattenuto rapporti con i corrispondenti centri operativi degli altri Paesi dell'UE.

Al fine di facilitare l'accesso al Centro sono state inserite nel sito Isvap le informazioni necessarie per i consumatori e sui mandatari italiani all'estero.

Al fine di offrire ulteriori elementi di tutela agli utenti assicurativi, l'Istituto ha emanato la circolare n. 533 del 4 giugno 2004, in materia di

distribuzione di polizze di assicurazione, incasso dei premi e pubblicità dei prodotti assicurativi. In particolare, le imprese devono pubblicare nel proprio sito internet tutta la documentazione prevista dalla circolare con riferimento alle polizze individuali a maggiore diffusione.

21.– Gli ulteriori settori d'intervento

Merita un cenno la disposizione introdotta dall'art. 4, c. 9, del D.L.vo n. 373/1998 – secondo la quale l'ISVAP svolge attività consultiva nei confronti del Parlamento e del Governo nell'ambito delle competenze per la regolazione e il controllo del settore assicurativo – anche se tale innovazione normativa ha solo istituzionalizzato una prassi operativa presente anche prima nell'attività dell'ISVAP.

Nel periodo in esame intensa è risultata siffatta azione consultiva, data anche la particolare significatività di taluni provvedimenti adottati dal legislatore, come risulta dalla illustrazione contenuta nell'apposito capitolo delle Relazioni annuali al Parlamento, cui si fa rinvio.

Assume rilievo anche la norma del successivo comma 10 dell'art. 4 del citato D.L.vo, per la quale, ferma restando la competenza propria del Governo, l'ISVAP, ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni, intrattiene rapporti con i competenti organi dell'Unione Europea: anche al riguardo si rinvia alla particolare analisi, contenuta nelle citate Relazioni al Parlamento.

In tale quadro sono proseguite le numerose riunioni alle quali l'Istituto ha partecipato per complessive 310 giornate di missione, sia in sede di Consiglio che di Commissione europea, OCSE, Comitato delle Assicurazioni.

Non senza considerare l'attività di studio e analisi delle problematiche del settore assicurativo, che ha visto impegnato l'Istituto e la Banca d'Italia in un gruppo di lavoro congiunto che ha completato uno studio sul trasferimento del rischio di credito tra il settore bancario e quello assicurativo nel mercato italiano.

PARTE QUINTA

Considerazioni conclusive

22. – Notazione sull'economicità della gestione

Si ribadisce la idoneità della nuova disciplina, ispirata a calibrare il prelievo parafiscale (contributo di vigilanza) posto a carico delle imprese assicurative sulle sole ed effettive esigenze di funzionamento dell'ISVAP.

Caposaldo del sistema è la disposizione per la quale le somme, affluite allo stesso ISVAP, a titolo di contributo di vigilanza, confluiscono, per la parte eventualmente non utilizzata, nell'avanzo di amministrazione "di cui si tiene conto per la determinazione del contributo di vigilanza per il periodo successivo".

Il sistema così delineato, tuttavia, nella prassi operativa non ha trovato integrale attuazione atteso che il trend riduttivo del contributo di vigilanza – iniziato con l'emanazione della riportata disciplina – ha subito un arresto con il 2001, nel quale il prelievo contributivo è passato da 58,2 a 75,4 miliardi, ma si è andato normalizzando nell'esercizio 2002, con una diminuzione del contributo e una diminuzione dell'aliquota nel 2003, rimasta invariata nel 2004.

Per l'economicità della gestione, l'ISVAP è tenuto a un'attenta e rigorosa previsione del proprio fabbisogno finanziario, dato che la dimensione del medesimo condiziona quella del contributo di vigilanza; occorre prevenire, in definitiva, una inutile lievitazione dei premi assicurativi, nella quale finisce per riflettersi anche l'onere connesso a detto contributo.

23. - Notazione sull'efficienza della gestione

L'ISVAP non è un organismo pubblico di erogazione ma l'istituzione di controllo del settore assicurativo: da ciò consegue che la prevalente sua spesa complessiva è destinata al personale.

In materia, la chiave di volta è costituita dalla disposizione dell'art. 20 della legge istitutiva, per la quale il trattamento economico è stabilito dal Consiglio con riferimento "ai criteri fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel settore assicurativo", anche se occorre tenere conto "delle specifiche esigenze funzionali e organizzative dell'ISVAP".

Come osservato anche nei precedenti referti, di fatto i livelli retributivi del personale dell'Istituto, sebbene prossimi – e perciò non coincidenti – con quelli dei dipendenti del settore assicurativo, si collocano tuttavia nell'area del pubblico impiego su dimensioni sostenute, specialmente con riguardo al comparto dirigenziale, sicchè gli effetti del recente rinnovo contrattuale risultano ancor più significativi.

Occorre, perciò, che le cennate "specifiche esigenze funzionali ed organizzative" si conformino all'indirizzo di politica generale imposto dall'ordinamento alle pubbliche amministrazioni in ordine al contenimento della spesa pubblica.

Sotto altro profilo, è la struttura complessiva della retribuzione ad essere composita perché articolata in una pluralità di voci stratificatesi nel corso di vari anni e non tutte perspicue e significative di una puntuale motivazione remunerativa.

24. – La nuova disciplina contabile

Come si rilevava l'anno scorso, l'Istituto, in sede di elaborazione del nuovo regolamento di contabilità, ha recepito talune innovazioni normative emerse nel resto del settore pubblico, come l'introduzione di rilevazioni contabili economico-patrimoniali e analitiche per centri di costo, atte a consentire la valutazione di efficacia, efficienza ed economicità del risultato di gestione.

Dei controlli interni disciplinati con il D.L.vo 286/1999 nei confronti delle pubbliche amministrazioni l'ISVAP – munito di autonomia giuridica, contabile, gestionale ed organizzativa – ha inteso in particolare utilizzare taluni moduli (il controllo di gestione e il controllo strategico).

Inoltre, all'inizio dell'anno 2003, l'Istituto si è dotato di un nuovo regolamento di organizzazione, che ha razionalizzato la struttura burocratica, anche attraverso la distinzione delle funzioni di vigilanza documentale e ispettiva, mentre nel 2004 è stata istituita la Direzione coordinamento operativo.

Inoltre, la struttura deputata al controllo di gestione ha superato la fase di avvio, attesi gli interessanti confronti intertemporali dei principali valori contabili e di produttività, effettuati nel 2004.

Non senza considerare che, in funzione di una sempre maggiore trasparenza dei relativi costi di gestione, e di omogeneizzazione con la nuova struttura – che individua undici centri di responsabilità amministrativa – , sono stati approvati nuovi documenti di bilancio (gli allegati A e D).

25. – Le più significative risultanze contabili

Il conto economico generale evidenzia un risultato economico negativo di euro 2.445.000 (-3.047.000 nel 2003), e un avanzo di amministrazione di circa euro 3.184.851 (al netto dell'avanzo indisponibile e vincolato).

I maggiori costi rispetto ai ricavi sono stati coperti attingendo alle risorse finanziarie dell'Istituto, con ripercussione sul patrimonio, con la conseguenza che il patrimonio netto è sceso da euro 19.579.000 euro del 2003 a euro 17.134.000 nel 2004.

Peraltro, va detto che il disavanzo economico dell'esercizio è conseguenza dell'indirizzo perseguito di realizzare un progressivo ridimensionamento dell'avanzo di amministrazione e di non gravare ulteriormente sull'utenza, in conformità di quanto prospettato dalla Corte nelle ultime relazioni sull'attività dell'Istituto.

Si evidenzia una netta riduzione dello scostamento tra le spese presunte e quelle impegnate: circa il 5% delle spese previste a fronte di una percentuale dell'11,75% nel 2003. Il risultato è stato realizzato attraverso l'istituzione di specifici centri elementari di spesa, sulla scia di considerazioni svolte dalla Corte nei precedenti referti in ordine alla formulazione di congrue previsioni di spesa.