

Va, infine, rilevato che il Collegio sindacale ha svolto in modo puntuale la funzione di controllo interno ad esso demandata dal Codice civile, fornendo anche un contributo fattivo per la disamina delle diverse e complesse tematiche che la Società ha dovuto affrontare sin dal momento della sua costituzione.

Determinazione n. 17/96

Allegato

La
Corte dei Conti
in
Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 26 marzo 1996;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

esaminati gli atti e udito il relatore Consigliere dott. Giuliano Mazzeo;

FATTO

La CONSAP, Concessionaria servizi assicurativi pubblici s.p.a., originata dalla scissione parziale dell'I.N.A., Istituto nazionale assicurazioni s.p.a., avvenuta con atto del 24 settembre 1993, esercita, in veste di concessionaria del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, le funzioni assicurative di diritto pubblico già attribuite al predetto Istituto ai sensi dell'art. 14 del Decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

Tra le richiamate funzioni rilievo primario assume quella relativa alle c.d. cessioni legali.

L'istituto delle cessioni legali, ormai abolito, trae origine dal T.U. delle leggi sulle assicurazioni private, approvato con D.P.R. 13 febbraio 1959, n. 449, in base al quale le imprese di assicurazione operanti in Italia erano obbligate a cedere all'INA una quota parte di ciascun rischio da esse assunto con contratti di assicurazione sulla vita a seconda dell'anzianità delle singole imprese (dal 10% al 30% di ciascun rischio).

Già con il decreto legislativo 23 dicembre 1992, n. 515, in attuazione della direttiva CEE n. 619/1990, la quale aveva nella sostanza ritenuto incompatibile con il

libero mercato comunitario delle assicurazioni il sistema delle cessioni legali, sia perchè rappresentante una sorta di rendita di posizione della compagnia pubblica, sia anche perchè costituente una forma di controllo pubblico sul mercato delle assicurazioni vita, detto obbligo di cessione è stato abolito per i contratti conclusi successivamente al 20 maggio 1993. In seguito il decreto legge 23 maggio 1994, n. 301, convertito con modificazioni nella legge 23 giugno 1994, n. 403, ha estinto completamente l'istituto delle cessioni legali e pertanto da allora l'attività svolta dalla CONSAP S.p.A., che è subentrata all'INA S.p.A. in tutte le obbligazioni assunte, è rivolta alla sola restituzione alle imprese cedenti delle quote dei premi per i rischi vita già versate all'INA in relazione ai singoli contratti o comunque in tutte le ipotesi normativamente previste (es. riscatti, riduzioni).

Quest'ultima normativa prevede, altresì, all'art. 2, comma 5, la responsabilità solidale del Ministero del Tesoro, quale azionista unico della CONSAP, per quanto riguarda l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle quote cedute, di cui sopra. A fronte dell'impegno assunto dal Tesoro è stata prevista, in fase di conversione del citato D.L. 301, che agli eventuali oneri "si provvede con lo stanziamento recato dagli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, istituiti per far fronte agli oneri connessi alle garanzie prestate dallo Stato".

Il patrimonio trasferito a seguito della scissione dell'INA S.p.A. alla CONSAP S.p.A., per fare fronte agli obblighi predetti, era costituito per L. 2.341 miliardi da immobili; il rimanente da partecipazioni, obbligazioni, prestiti e crediti per complessive L. 3.212 miliardi, a fronte di riserve tecniche per i rischi assoluti in cessione legale per L. 5.553 miliardi. Importo questo poi incrementatosi a L. 6.376 miliardi al 31.12.1995 per effetto del divario negativo tra il tasso di rendimento delle riserve tecniche delle cessioni legali (7% - 8% annuo) ed il rendimento del patrimonio destinato alla copertura delle stesse. In particolare, il rendimento degli immobili si attesta sul 3% circa.

Da quanto sopra deriva che la CONSAP per far fronte alle richieste delle imprese man mano che i contratti vanno a scadenza (nel 1995 sono stati liquidati L. 450 miliardi) deve necessariamente procedere alla dismissione anche del patrimonio immobiliare, sia per realizzare la necessaria liquidità, sia per ripristinare, attraverso una diversa politica degli investimenti, tassi di rendimento remunerativi del tasso da riconoscere sulle riserve tecniche delle cessioni legali.

Le operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare stanno procedendo con gradualità e, alla data attuale, su un totale di n. 269 immobili, per un valore di carico di L. 2.341 miliardi, attribuiti in sede di scissione, sono stati conferiti 104 mandati per vendite frazionate per un valore globale superiore a L. 1.270 miliardi; tali operazioni si sono contabilizzate in incassi per oltre L. 35 miliardi e si prevede di incassare ulteriori L. 107 miliardi per preliminari stipulati e proposte irrevocabili pervenute.

Per le vendite in blocco, che riguardano n. 30 immobili e che vengono realizzate direttamente dalla CONSAP S.p.A., sono stati incassati oltre L. 39 miliardi, con una prospettiva di incassi ulteriori per oltre L. 173 miliardi.

I prezzi di vendita degli immobili, sia in caso di alienazioni in blocco che di alienazioni frazionate, vengono determinati attraverso un procedimento atto a garantire la maggiore oggettività possibile.

Infatti gli immobili sono previamente valutati da professionisti esterni sulla base dei dati di mercato. Tali valutazioni sono poi sottoposte ad un'apposita Commissione consultiva, assistita da una società di consulenza, leader del settore valutativo immobiliare.

L'immissione sul mercato degli immobili di proprietà della CONSAP ha indotto una serie di reazioni da parte dei soggetti direttamente (inquilini) o indirettamente interessati (autorità locali, esponenti parlamentari).

Dette reazioni si configurano in modo diverso:

- costituzione di varie forme associative tra gli inquilini (così in Ostia, Latina e Bolzano), anche a livello "nazionale" (per iniziativa del legale degli inquilini di Ostia, si è costituito un "Comitato nazionale autonomo inquilini INA-CONSAP"),
- interventi da parte di Autorità locali (così il Sindaco di Civitavecchia, quello di Latina, il Commissario Governativo e un assessore di Bolzano);
- interventi da parte di esponenti parlamentari, a mezzo di interrogazioni;
- vertenze giudiziarie intentate dagli inquilini.

Il capitolo delle "vertenze" è quello che ha assunto maggior rilievo essendosi a tutt'oggi tradotto nell'instaurazione da parte di circa 500 inquilini di oltre 20 giudizi nelle località di Ostia, Asti, Civitavecchia, Imperia, Verona, Bolzano, Bressanone, Mestre, Pordenone, Bologna, Velletri e Chiavari.

Gli inquilini di Bolzano hanno inteso procedere anche in via penale, interessando la locale Procura della Repubblica, che sta svolgendo le prescritte indagini preliminari.

Le contestazioni mosse dagli inquilini, al di là delle variabili di dettaglio, sono incentrate sulla pretesa di assoggettare le alienazioni immobiliari della CONSAP alle norme dettate dalla legge 24.12.1993 n. 560 in materia di vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

A seconda dei casi, gli inquilini richiedono in via ordinaria l'emanazione di una sentenza costitutiva che sancisca l'avvenuto passaggio di proprietà degli immobili in capo agli inquilini ai sensi della citata legge 560/93, ovvero ricorrono ex art. 700 c.p.c. per ottenere un provvedimento d'urgenza di sospensione delle vendite nelle more della definizione del giudizio ordinario.

Nel proprio ambito, la CONSAP aveva già esaminato i disposti della legge 560/93, pervenendo alla conclusione che la stessa non trova applicazione nei suoi confronti, come riferito con apposita relazione del Consiglio di Amministrazione nell'adunanza dell'11.12.1995.

Infatti, si è ritenuto che gli stabili CONSAP non possono definirsi di edilizia residenziale pubblica, in quanto non realizzati od acquistati a spese o con contributo dello Stato o di altro ente territoriale.

Anche a prescindere da ciò, inoltre, la CONSAP sarebbe una S.p.A. e non uno degli "enti proprietari" citati nella norma, non reimpiega i proventi delle vendite in programmi di edilizia residenziale pubblica (obbligo espressamente previsto dalla "560"), ma li riversa alle Compagnie creditrici delle cessioni legali, ed infine i suoi inquilini non sono "assegnatari" in base a norme di legge (così nella "560"), ma semplici "conduttori" nell'ambito di rapporti locativi liberamente costituiti.

Gli assunti di cui sopra sono stati avvalorati da un parere del Prof. Lipari, Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Roma, che ha, tra l'altro, sottolineato come, tra l'essenza e le finalità istituzionali della CONSAP da un lato, e l'oggetto ed i fini propri della legge 560/93 dall'altro, non vi sia nè possa esservi alcun punto di contatto compatibile con la pretesa di ritenere la CONSAP assoggettata a tale legge. Sulle linee indicate si è così formata la difesa societaria nelle varie vertenze.

Si deve osservare a questo proposito che recentemente alcuni Tribunali (Bolzano, Venezia e Civitavecchia) decidendo in materia cautelare ex art. 700 c.p.c. hanno respinto le istanze di sospensione delle vendite, all'uopo, riconoscendo che la CONSAP non si identifica in nessuno degli enti proprietari destinatari dell'obbligo di alienazione di cui ai commi 4 e 5 della citata legge n. 560, perchè istituzionalmente estranea alla realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica (ed anzi ex lege deputata alla dismissione del patrimonio immobiliare già dell'INA).

La cennata diffusa contestazione dell'operato della CONSAP finora non ha compromesso la normale prosecuzione del programma di vendita, ma una perdurante situazione di sì grave conflittualità non potrebbe non incidere pesantemente sulla gestione della società pregiudicando la regolare esecuzione dell'attività ad essa istituzio-

nalmente assegnata dalla legge, nonchè determinando rilevanti oneri a titolo di spese legali per la difesa societaria nelle varie vertenze.

Alla luce di quanto sopra evidenziato e nella prevalente considerazione che l'inadempimento da parte della CONSAP delle obbligazioni relative alle quote di azione legale determinerebbe la responsabilità solidale del Ministero del Tesoro e quindi un notevole aggravio per la finanza pubblica, il magistrato della Corte incaricato del controllo della predetta società ha ritenuto di sottoporre la questione all'attenzione della Sezione.

L'illustrata questione veniva, pertanto, prospettata al Presidente del Collegio testè citato il quale, con comunicazioni in data 29 febbraio 1996 informava il Ministero del Tesoro, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e la CONSAP S.p.A. che la Sezione l'avrebbe esaminata, nei termini dell'appunto allegato, nell'adunanza del 26 marzo 1996, invitando i destinatari della nota a produrre memorie entro il 16 marzo 1996 ed a comparire dinanzi alla Sezione stessa per esporre oralmente il proprio avviso.

Con note di risposta, in pari data 15 marzo 1996 i predetti Ministeri manifestavano il concorde avviso sulla non assoggettabilità delle procedure di dismissione CONSAP alla citata legge n. 560/1993 con argomentazioni che possono così compendiarsi.

Gli immobili della CONSAP, destinati alla copertura degli impegni assunti nei confronti delle imprese per le quote di premio cedute sulle polizze vita e destinate quindi agli assicurati, in quanto rappresentano integrazioni delle prestazioni assicurative, sono stati costruiti o acquisiti a suo tempo con risorse unicamente dell'INA, senza alcun concorso dello Stato o di enti pubblici.

Inoltre e più in generale la nozione di edilizia residenziale pubblica non è riconducibile soggettivamente alla mera proprietà immobiliare detenuta da soggetti pubblici, quanto piuttosto oggettivamente alla presenza di elementi caratteristici quali

l'acquisto, la concessione di mutui agevolati, la concessione di contributi o di sgravi fiscali o di diverso tipo, effettuati con denaro pubblico.

Ad ulteriore dimostrazione dell'estraneità della CONSAP S.p.A. dalla legge di cui trattasi è stata, inoltre, addotta la circostanza che i commi 6 e segg. dell'art. 1 della legge stessa fanno riferimento alla nozione di assegnatari per individuare i soggetti aventi titolo all'acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Orbene, il concetto di assegnatario è tipico dell'edilizia assistita dallo Stato e dagli enti pubblici, come pure dell'edilizia cooperativa fruente di contributi statali; nel caso degli immobili della CONSAP ci si trova invece di fronte ad un regime locativo ordinario secondo gli strumenti del diritto privato, senza alcun ricorso a graduatorie di aspiranti, tipico del sistema dell'assegnazione.

Ancora la legge in questione al comma 5 prevede che l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia consentita solo per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di tale settore, vale a dire all'incremento dell'offerta di alloggi a fronte delle esigenze abitative.

Tale collegamento è del tutto assente per la CONSAP che ha finalità statutarie completamente diverse ed inoltre è una società per azioni di diritto comune, mentre il comma 1 della legge n. 560/1993 pone come destinatari gli enti pubblici territoriali e gli istituti autonomi per le case popolari.

Argomentazioni sostanzialmente analoghe sono riportate in un'ampia relazione inviata dall'amministratore delegato della CONSAP in data 13 marzo 1996.

In essa tra l'altro si paventano, ove l'attuale diffuso contenzioso dovesse protrarsi, conseguenze dannose per gli interessi societari sia sotto il profilo delle conseguenti difficoltà operative, sia sotto quello delle spese assai rilevanti per l'assunzione della difesa nelle varie sedi giudiziarie.

Nell'adunanza odierna il rappresentante della CONSAP, e del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'artigianato hanno confermato gli argomenti esposti nelle precedenti comunicazioni di cui è stata data sopra indicazione; sottoli-

neando; ancora una volta, il loro convincimento circa l'estraneità della CONSAP S.p.A. rispetto ai destinatari della legge n. 560/1993.

Quanto agli oneri di giudizio il rappresentante del Ministero dell'Industria ha, tra l'altro, evidenziato gli effetti negativi derivanti alla CONSAP dal mancato addebito delle spese di soccombenza in capo agli attori.

DIRITTO

Preliminarmente occorre osservare che la legge 14 gennaio 1994, n. 20, esaltando il ruolo della Corte dei conti quale organo garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, ne ha ampliato le funzioni assegnandole un controllo generalizzato sulla corretta gestione delle risorse collettive anche sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità.

Trattasi di un controllo che, in funzione essenzialmente collaborativa, mira ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dall'ordinamento attraverso una valutazione comparativa dei costi, modi e tempi di svolgimento dell'azione svolta dalla pluralità delle pubbliche amministrazioni.

Nel contesto sopraevidenziato, che trova autorevole espressione nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 27 gennaio 1993, la Sezione è chiamata a valutare la complessa attività finora svolta dalla CONSAP s.p.A., nel quadro del più generale processo di privatizzazione dell'INA S.p.A., per l'esatto adempimento delle obbligazioni ad essa imposto dal D.L. 23 maggio 1994, n. 301, convertito con legge 23 giugno 1994, n. 403, nei confronti delle imprese di assicurazioni per le c.d. cessioni legali.

Nella parte in fatto è stato ricordato che la CONSAP, società per azioni interamente posseduta dal Ministero del Tesoro, è stata costituita il 1° ottobre 1993 per scissione dall'INA S.p.A. ed ha ereditato da quest'ultima le funzioni assicurative pubbliche anteriormente gestite direttamente dall'INA ente pubblico.

Tra queste ultime figura la gestione delle cessioni legali, il cui obbligo di versamento è venuto a cessare con la fine del 1993 lasciando però in piedi un debito pregresso ereditato dalla CONSAP nei confronti delle compagnie stesse dell'ordine di circa 6.400 miliardi di lire al 31 dicembre 1995.

Se è vero che in sede di scissione dell'INA è stato attribuito alla CONSAP un complesso di attività patrimoniali quali immobili, partecipazioni, mutui, prestiti e crediti diversi, il frutto di tali poste attive si mantiene però sistematicamente e fortemente inferiore al rendimento dei crediti che la società deve riconoscere per legge alle compagnie cedenti. Ciò anche per il fatto che con la legge n. 403 del 1994 venne sancita la cessazione dell'obbligo di versamento delle cessioni legali anche per i contratti ante 20 maggio 1993, andando oltre gli obblighi derivanti dalla direttiva comunitaria.

E' evidente peraltro che con questa scelta fortemente richiesta dalle compagnie di assicurazione, non si è inteso escludere da parte dello Stato anche l'impegno per una soluzione anticipata e definitiva, per via convenzionale, della questione delle cessioni legali, senza attendere il suo naturale esaurimento nell'arco dei prossimi quindici anni.

Per risolvere tale delicato problema, che è essenzialmente relativo alla restituzione in denaro dell'equivalente delle attività poste a copertura delle cessioni legali alle imprese di assicurazione affinché, a loro volta, retrocedano agli assicurati anche la quota di prestazione assicurativa prima a carico dell'INA, è necessario che la CONSAP, al fine di acquisire la indispensabile liquidità ed, al contempo, di dotarsi delle necessarie entrate finanziarie, attui un programma di ampio ed oculato disinvestimento.

Questo programma riguarda essenzialmente le partecipazioni azionarie ed il patrimonio immobiliare.

La dismissione delle partecipazioni, già può dirsi un fatto compiuto per effetto dell'alienazione delle partecipazioni in IMI, in BNL e, di recente, in Nuova Tirrenia.

La dismissione sia pure graduale del patrimonio immobiliare rappresenta una necessità ancora più urgente ed inevitabile a fronte della riferita esigenza di adeguarne l'attuale rendimento (non più del 3% annuo) a quanto necessario per far fronte ai corrispondenti oneri.

La devoluzione dei proventi delle alienazioni a più proficui investimenti determina infatti plusvalenze necessarie a risanare il conto economico societario, che nei decorsi esercizi ha denunciato crescenti perdite in grado di compromettere irreparabilmente, senza l'adozione di misure di rimedio adeguate, l'equilibrio economico e finanziario della società.

La Sezione condivide, quindi, le ragioni che hanno indotto la CONSAP a predisporre ed attuare il predetto programma di alienazioni.

Ritiene, inoltre, che le procedure adottate appaiono adeguate a temperare l'esigenza della massimizzazione degli utili con quella della oggettività e trasparenza delle varie fasi del procedimento di vendita.

In particolare ritiene che il criterio talvolta adottato della vendita "a blocco" anziché "frazionata" possa giustificarsi con i benefici derivanti dall'unicità dell'atto, dalla rapidità nell'acquisizione del prezzo, dall'assenza di dispendiose e complesse situazioni di condominio.

La Sezione conviene, per altro, con le Amministrazioni vigilanti e con le stesse pronuncie, sia pure interlocutorie, intervenute nella sede giurisdizionale, nel ritenere inapplicabili alla CONSAP S.p.A. i principi e le disposizioni contenuti nella richiamata legge 24 dicembre 1993, n. 560 in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ed invero, pur senza scendere ad un esame analitico dell'insorto contenzioso, la cui definizione rimane riservata alla competenza esclusiva degli organi giudicanti, la Sezione non può per altro esimersi da alcune generali considerazioni che discendono, ancor prima che dall'interpretazione della citata legge n. 560/93, già da una

valutazione sistematica dell'intero quadro normativo, nel cui contesto la CONSAP è tenuta a svolgere la propria attività istituzionale.

In precedenza è stato più volte sottolineato che la predetta società è stata costituita per la realizzazione di fini peculiari che nulla hanno a che fare con lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica.

E' stato evidenziato, altresì, che è stata dotata di un patrimonio immobiliare (assieme ad altri cespiti attivi di diversa natura) per assolvere al fine specifico dell'esatto adempimento degli "obblighi già assunti dall'INA nei confronti delle imprese cedenti".

La richiamata normativa di cui al D.L. n. 301/1994, convertito nella legge n. 403/1994, impone, all'uopo, a carico del bilancio CONSAP "accantonamenti adeguati agli impegni derivanti a suo carico dalle cessioni di premi effettuate dalle imprese di assicurazione".

Gli impegni gestionali della CONSAP sono quindi legati ad una operante liquidità che, per i motivi precedentemente esposti, può realizzarsi solo attraverso la progressiva alienazione degli immobili e la contestuale devoluzione degli introiti a favore delle imprese assicuratrici.

L'applicazione nei confronti della CONSAP della legge n. 560/1993 importerebbe invece che i proventi delle alienazioni siano devoluti a scopi diversi e cioè "al reinvestimento in edifici ed aree edificabili per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico".

In tal modo si arriverebbe alla paradossale conseguenza che, per soggiacere ad una normativa, dettata per altri fini, la CONSAP venga a trovarsi nell'impossibilità di rispondere agli obblighi legislativamente imposti da una normativa ad essa specificamente indirizzata per altro successiva a quella della legge n. 560/93 e che nei confronti di quest'ultima si pone in termini di insanabile contrasto.

Le conseguenze per l'equilibrio economico-finanziario della società (e, più in generale della finanza pubblica) sono facilmente ipotizzabili.

All'inadempimento della CONSAP S.p.A. nei confronti delle imprese creditrici, a termini della richiamata legge n. 403/1994, conseguirebbe la responsabilità solidale del Ministero del Tesoro che, in un momento assai difficile per la finanza pubblica, dovrebbe farsi carico di un onere stimabile in diverse migliaia di miliardi.

Un risultato del genere determinerebbe il radicale sovvertimento di tutto il disegno normativo che ha prefigurato la scissione dell'INA e la costituzione di un soggetto (la CONSAP) fornito dei mezzi sufficienti per estinguere gli obblighi di cui sopra è cenno senza alcun onere per l'azionista Tesoro, la cui responsabilità sussidiaria, ancorchè legislativamente stabilita, inerisce, in effetti, alla qualità di unico azionista rivestita dal Ministero in questione (art. 2362 cod. civ.).

Per la perfetta riuscita dell'operazione, che s'inquadra in quella più generale delle dismissioni delle partecipazioni statali, è invece indispensabile che la CONSAP consegua l'equilibrio di bilancio attraverso un'oculata gestione delle risorse che assicuri i più elevati livelli di rendimento sia per realizzare la necessaria liquidità, sia per ripristinare attraverso una politica diversificata degli investimenti, tassi di rendimento remunerativi almeno pari a quelli da riconoscere sulle riserve tecniche delle cessioni legali.

Le pur rilevanti finalità sociali che ispirano la legge n. 560/93 non possono, pertanto, essere imposte ad un organismo i cui atti di alienazione devono consentirgli ricavi per la realizzazione di fini qualitativamente diversi anch'essi previsti espressamente dalla legge, in connessione con obiettivi di finanza pubblica parimenti essenziali e rilevanti.

ESTENSORE
F.to Mazzeo

PRESIDENTE
F.to Coltelli

Depositata in Segreteria il 22/4/1996.

p.c.c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Gallego Pazienza)