

Determinazione n. 10/2000**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza dell'11 febbraio 2000;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1961, con il quale l'Istituto nazionale delle assicurazioni è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la sentenza della Corte costituzionale n. 466 in data 28 dicembre 1993, con la quale è stato dichiarato il perdurante assoggettamento dell'Istituto nazionale delle assicurazioni al controllo della Corte dei conti anche dopo la trasformazione dello stesso in società per azioni;

ritenuto che il controllo in questione trova riferimento anche nei confronti della SpA Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP SpA) originata dalla scissione parziale del predetto istituto in data 24 settembre 1993;

visto il conto consuntivo della CONSAP SpA, relativo all'esercizio finanziario 1998, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario e del Collegio dei Sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Giuliano Mazzeo e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 1998;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1998 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della SpA Concessionaria servizi as-

sicurativi pubblici (CONSAP SpA), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Giuliano Mazzeo

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
DELL'ISTITUTO CONSAP, CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI SPA
PER L'ESERCIZIO 1998.**

SOMMARIO

Premessa. - 1. Il problema delle cessioni legali. - 2. L'organizzazione della società. - 3. L'assetto ordinamentale ed il personale della società. - 3.1. L'aspetto strutturale della società. - 3.2. Il personale. - 3.3. Il problema della sede. - 3.4. L'informatizzazione dei servizi. - 3.5. Le consulenze. - 4. I risultati della gestione. - 4.1. Generalità. - 4.2. I risultati del conto economico. 4.3. - Analisi dei ricavi e delle spese del conto economico. - 5. La gestione patrimoniale. - 5.1. La consistenza patrimoniale. - 5.2. Le poste patrimoniali attive. Le partecipazioni. - 5.3. Gli immobili. - 5.3.1. L'attività immobiliare della CONSAP nel 1998. - 5.3.2. La dismissione degli immobili in uso al Ministero della difesa. - 5.4. Il portafoglio titoli. - 5.5. I crediti. - 5.6. Le poste passive dello stato patrimoniale - le riserve tecniche. - 5.7. Fondi per rischi ed oneri. - 5.8. L'indebitamento della società. - 6. Le gestioni separate. - 6.1. Generalità. - 6.2. Fondo di garanzia per le vittime della strada. - 6.3. Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione. - 6.4. Fondo di garanzia per le vittime della caccia. - 6.5. Fondo di previdenza per il personale addetto alla gestione delle imposte di consumo (Fondo previdenza dazieri). - 7. La gestione finanziaria della CONSIP SpA. - 7.1. La costituzione della CONSIP SpA. I risultati operativi. - 7.2. L'attività contrattuale. - 7.3. L'andamento della gestione economico-finanziaria. - 8. Il bilancio consolidato. - Conclusioni

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA S.p.A.
"CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI"
(CONSAP S.p.A.) PER L'ESERCIZIO 1998**

P R E M E S S A

Con la presente relazione la Corte dei Conti riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione della CONSAP S.p.A. per l'esercizio 1998 e sui principali fatti gestori verificatisi successivamente, fino alla data corrente.

Sulle vicende normative e fattuali attraverso cui si è realizzata la trasformazione dell'INA in società per azioni e, (ai fini del suo collocamento sul mercato), sull'estrapolazione da detto ente, mediante la scissione, da cui si è originata la società oggetto del presente referto, delle attività e delle funzioni pubbliche da esso esercitate dapprima a titolo di diretta attribuzione e poi a titolo di concessione, la Corte ha già ampiamente riferito in sede di referto sulla gestione finanziaria della CONSAP S.p.A. per gli esercizi 1993, 1994 e 1995 con Determinazione n.66/96 cui, pertanto, si rinvia.⁽¹⁾

L'atto di scissione dall'INA S.p.A. è stato stipulato il 24.9.1993 ed iscritto presso il Tribunale di Roma il 30.9.1993, con effetto dal 1° ottobre dello stesso anno. A seguito della predetta scissione la CONSAP S.p.A. è subentrata nella totalità delle situazioni e dei rapporti giuridici relativi alle

(1) La relazione CONSAP per il periodo 1993/1995 è stata pubblicata in Atti parlamentari - documento XV[^] - XIII[^] legislatura - vol. n.34

seguenti attività e funzioni di interesse pubblico che costituiscono l'oggetto sociale della stessa:

1. *Cessioni legali*
2. *Fondo di previdenza personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo*
3. *Riassicurazione rischi agricoli speciali e gestione CIRAS (Consorzio Italiano Rischi Agricoli Speciali)*
4. *Conto Consortile R.C.Auto e Natanti*
5. *Fondo di Garanzia per le Vittime della Strada*
6. *Fondo di Solidarietà per le Vittime dell'Estorsione*
7. *Fondo di Garanzia per le Vittime della Caccia*

Con decreti ministeriali in data 4 febbraio 1994 il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato ha approvato i disciplinari delle singole gestioni speciali attribuite alla CONSAP a titolo di concessione, ai sensi dell' art.14 del decreto legge n.333/1992, convertito con la Legge 8.8.1992 , n.359.

Di non facile definizione è l'inquadramento tipologico di questa Società stante la particolare eterogeneità delle funzioni e delle attività ad essa attribuite.

L'opinione prevalente è che, specie in relazione alle importanti competenze attribuite alla stessa in tema di gestione delle cessioni legali, possa fondatamente configurarsi la natura di una società di assicurazione e riassicurazione sia pure "sui generis".

Per quanto riguarda il profilo dell'assoggettamento al controllo della Corte la Sezione ha ritenuto che quest'ultima, già investita del controllo, ai sensi dell'art.12 della legge 21.3.1958, n.259,⁽²⁾ sul complesso delle funzioni e delle attività dell'INA S.p.A. ed in particolare, su quelle di natura pubblica, continuasse senza soluzione ad esercitarlo, con le stesse modalità anche dopo la separazione, nei confronti di entrambe le società interessate dalla scissione senza il previo ricorso a nuovi provvedimenti di assoggettamento.

(2) L'assoggettamento dell'INA a tale controllo della Corte già sancito dal D.P.R. del 15 aprile 1971, è stato confermato dalla Corte costituzionale che con la nota sentenza n.466 del 20.12.1993 ha dichiarato - tra gli altri - il perdurante assoggettamento del predetto Istituto al controllo della Corte dei Conti anche dopo la trasformazione dello stesso in società per azioni. Il controllo della Corte dei Conti sull'INA è successivamente cessato con il venir meno dell'influenza dominante del Ministero del Tesoro sulla gestione societaria (vedi, al riguardo la Determinazione di questa Sezione n.32 in data 18.6.1996)

1. *Il problema delle cessioni legali*

Nel corso delle precedenti relazioni si è fatto ampio cenno delle norme che, in attuazione delle direttive comunitarie, hanno disposto la cessazione dell'obbligo per le Compagnie di assicurazione esercitanti il ramo vita di "cedere" all'INA parte di tutte le polizze vita da esse emesse.

In quell'occasione è stato sottolineata la scelta, invero opinabile, del legislatore che, andando oltre gli obblighi derivanti dalle richiamate direttive comunitarie, dopo aver, in un primo momento, stabilito la cessazione dell'obbligo in questione per i rischi assunti a partire dal 20 maggio 1993, prevedendo però che l'obbligo stesso continuasse per i contratti stipulati in data anteriore, successivamente ha sancito la cessazione dell'obbligo di cessione anche con riferimento a questi ultimi.

Da tale scelta, infatti, è derivata una sostanziale alterazione del sinallagma preesistente fondato su di un costrutto normativo che ne assicurava l'equilibrio economico e finanziario proprio in relazione alla reciprocità dei flussi economici.

Per effetto della nuova normativa, invece, il nuovo soggetto cessionario (la CONSAP), mentre è restato obbligato nei confronti delle Compagnie in relazione a tutte le quote cedute in precedenza, si è visto, al contrario, privato dal 1° gennaio 1994 dei versamenti delle correlate quote di premi.

E' stato altresì rilevato che, a compensazione del debito ereditato nei confronti delle Compagnie di assicurazione (ammontante a circa 6.400 miliardi), era stato attribuito alla CONSAP in sede di scissione un complesso di cespiti patrimoniali di pari importo ma costituito

principalmente da immobili e da altre attività a ridotto tasso di liquidità e di rendimento.

Fin dalla chiusura del primo esercizio finanziario, in cui si rilevò una perdita di oltre 73 miliardi, apparve evidente la insufficiente redditività dei cespiti in questione a fronte della "maggiore dinamicità" dei corrispondenti oneri per cessioni legali a favore delle Compagnie assicuratrici.

Le Compagnie cedenti pretendevano, infatti, di continuare ad avvalersi dei rendimenti che, ai sensi dell'art.23 del D.P.R. n.449/59 erano tenute a riconoscere ai propri contraenti (mediamente circa il 9% nel triennio 1994/1996), mentre la maggior parte delle attività assegnate alla CONSAP offrivano rendimenti assai inferiori (il rendimento degli immobili non superava il 4%) o addirittura nulli come nel caso della partecipazione di 1.000 miliardi in BNL.

Appariva, pertanto, evidente che la CONSAP, priva di altre fonti di "approvvigionamento", non sarebbe stata, in prosieguo di tempo e nell'invarianza del quadro normativo, più in grado di far fronte a tali gravosi obblighi con conseguente coinvolgimento della responsabilità solidale del Ministero del Tesoro prevista dalla legge n.403 del 1994.

In relazione a siffatta situazione di squilibrio tendenziale, avvalorata dalle successive perdite denunciate anche nell'esercizio 1994 (-115,9 mld.) e 1995 (-81,8 mld.), perdite che, per altro, trovavano capienza nelle riserve di patrimonio netto, nel frattempo, accresciuto da rivalutazioni consentite dal Codice civile, la Corte ha rappresentato l'estrema urgenza di un provvedimento legislativo idoneo ad individuare le direttrici indispensabili ad ovviare alle evidenziate carenze normative che, in relazione alla

situazione di accentuata conflittualità nel frattempo instauratasi tra la CONSAP e le Compagnie di assicurazione, non sembravano potersi superare con il solo ricorso allo strumento convenzionale.

Occorreva, in particolare, che fossero definiti i punti nodali della stipulanda Convenzione tra le parti predette specie per quanto riguardava la determinazione del tasso di rendimento da riconoscere alle Compagnie per le posizioni creditorie da esse vantate.

Nel frattempo la Corte non ha mancato di sottolineare l'esigenza che la CONSAP proseguisse ed intensificasse ogni iniziativa atta ad assicurare, attraverso una oculata gestione delle risorse, i più elevati livelli di rendimento, sia per realizzare la necessaria liquidità (i rimborsi dovevano essere effettuati in contanti), sia per ripristinare, attraverso una politica diversificata degli investimenti, profitti più elevati.

Le sollecitazioni della Corte hanno trovato, invero, una considerazione soltanto parziale da parte del legislatore che nel cosiddetto collegato alla Finanziaria per il 1997 (art.3, comma 109, della Legge 23.12.1996 n.662) che, pur introducendo, sulla scorta delle reazioni dell'inquilinato, nuove disposizioni in tema di dismissioni immobiliari che, come vedremo in seguito, hanno alquanto penalizzato la CONSAP, ha però, inserito nel medesimo collegato (art.3 comma 110) una disposizione che, ai fini della determinazione del tasso di remuneratività delle riserve matematiche costituite per le Cessioni legali ha previsto che "per le obbligazioni della CONSAP derivanti dalle Cessioni legali...il concedente Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, di concerto con il Ministero del Tesoro, fissa annualmente, a partire dal 1994, il tasso annuo di rendimento da riconoscere alle Imprese cedenti, a fronte

di tutte le obbligazioni derivanti dalle cessate Cessioni legali, tenuto conto del rendimento medio degli investimenti finanziari, al netto delle ordinarie spese di gestione”.

Va al riguardo considerato che la norma in questione, riferendosi genericamente al rendimento dei soli investimenti finanziari, non ha tenuto conto della particolare composizione del patrimonio CONSAP, costituito, come si è detto, ancora in notevole misura da beni immobiliari di scarsa redditività.

La riferita disciplina del tasso di rendimento ha comunque contribuito al raggiungimento di un primo accordo con le Imprese di assicurazione rappresentate dall'ANIA conclusosi con la stipula, nel marzo del 1997, di una apposita Convenzione secondo la quale i pagamenti della CONSAP verranno effettuati solo alla scadenza dei singoli contratti di assicurazione, previo accertamento della regolarità di ciascuna posizione, sulla base dei tassi di rendimento fissati annualmente dal richiamato decreto ministeriale.

Il meccanismo alquanto articolato previsto nella Convenzione per il riconoscimento delle somme dovute, ha indotto la CONSAP a procedere ad una riconfigurazione degli archivi INA contenenti le relative polizze, in modo da ottenere un unico archivio in grado di verificare l'esistenza delle polizze stesse e la congruità delle richieste delle Compagnie.

Quest'ultime, per contro, dovranno fornire su un apposito tracciato tutte le informazioni utili al reperimento dei dati e alla effettuazione dei relativi calcoli.

Tenuto conto del tempo occorrente per la predisposizione dei suddetti tracciati ed in attesa dell'emanazione del predetto decreto

ministeriale, l'ANIA – per conto delle Compagnie di assicurazione - ha richiesto alla CONSAP di procedere entro il 1997 alla corresponsione di un anticipo sulle somme liquidate dalle Imprese ai propri assicurati, che è stato concordato nella misura del 50% di quanto richiesto dalle Compagnie e previa verifica dell'esistenza dell'obbligazione.

A partire dall'anno 1994 la somma erogata a titolo di acconti a favore delle Compagnie ascende a circa 1.100 miliardi.

Va, infine, evidenziata l'emanazione del Decreto interministeriale del 2.10.1998 con il quale il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ha, ai sensi della richiamata Legge 662/1996 (art.3-comma 110), finalmente, fissato la misura del tasso di rendimento pari al 7% per gli anni 1994 e 1995 e del 6% per l'anno 1996.

Il tasso di rendimento per l'anno 1997 è stato successivamente fissato nella misura del 6% con Decreto interministeriale del 4 giugno 1999.

La determinazione del tasso nelle misure dianzi evidenziate corrisponde esattamente a quelle calcolate in via prudenziale dalla CONSAP per la predisposizione dei relativi accantonamenti di bilancio ciò che costituisce per la stessa un importante elemento di salvaguardia degli equilibri economico finanziari e vale a dissipare le preoccupazioni precedentemente insorte per le conseguenze pregiudizievoli che sarebbero derivate laddove la determinazione del tasso si fosse attestata su valori superiori.

Va peraltro considerata la reazione delle Compagnie di assicurazione al richiamato provvedimento del 2.10.1998 che è sfociata nel