

Determinazione n. 19/2001**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 27 aprile 2001;

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;

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 S.p.A. Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.A.) originata dalla scissione parziale del predetto istituto in data 24 settembre 1993;

visto il conto consuntivo della CONSAP S.p.A., relativo all'esercizio finanziario 1999 nonchè le annesse relazioni del Commissariato 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, Presidente di Sezione Prof. Manin Carabba, 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 1999;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 perchè 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 1999 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della S.P.A. Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.A.), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Manin Carabba

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CONSAP CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A. PER L'ESERCIZIO 1999

SOMMARIO

Premessa e considerazioni finali. - 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 solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura. 6.5. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di stampo mafioso. 6.6. Garanzia per le vittime della Caccia. 6.7. Fondo di previdenza per il personale addetto alla gestione delle imposte di consumo (Fondo previdenza dazieri). - 7. La gestione finanziaria della CONSIP S.p.A. 7.1. Considerazioni generali sulla gestione. 7.2. Le attività informatiche. 7.3. I servizi per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni. 7.4. L'andamento della gestione economico-finanziaria. - 8. Il bilancio consolidato

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CONSAP S.p.A.
"CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI"
(CONSAP S.p.A.) PER L'ESERCIZIO 1999**

PREMESSA E CONSIDERAZIONI FINALI

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 1999 e sui principali fatti gestori verificatisi successivamente, fino alla data corrente.

Sulle vicende della trasformazione dell'INA in società per azioni e sull'origine della CONSAP la Corte ha riferito al Parlamento per gli esercizi 1993, 1994 e 1995 con Determinazione n.66/96 e, per l'esercizio 1999, con determinazione n.10/2000.

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 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 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.

La CONSAP può configurarsi, con riguardo al regime giuridico concernente l'attività di gestione, come una società di assicurazione e riassicurazione, sia pure "sui generis", sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art.12 della legge 21.3.1958, n.259.

Una considerazione d'assieme della gestione della CONSAP negli esercizi dal 1993 al 2000, alla luce delle indicazioni poste dalla legge e dagli indirizzi del Governo, consente di individuare le missioni istituzionali verso le quali è orientata l'attività della società, riconducibili allo schema che segue: gestione delle "cessioni legali" per le assicurazioni sulla vita; gestione delle altre forme di servizi assicurativi pubblici previste dalla legislazione vigente; gestione di attività immobiliari strumentali rispetto alle cessioni legali ed agli altri servizi assicurativi pubblici; gestione di servizi immobiliari per incarico di amministrazioni statali o di enti pubblici; gestione di servizi informatici pubblici (attraverso la consociata CONSIP s.p.a. sino al 29 settembre 2000); gestione di servizi strumentali all'acquisto di beni e servizi di amministrazioni pubbliche (attraverso la consociata CONSIP s.p.a. sino al 29 settembre 2000).

La finalità istituzionale primaria della CONSAP resta, come appare evidente, la gestione dei servizi assicurativi disciplinati da specifica normativa pubblicistica. La disciplina dettata dalla legge indirizza l'attività di assicurazione e riassicurazione della CONSAP verso finalità di interesse collettivo; in senso proprio può parlarsi, così, di attività amministrativa di diritto privato. La gestione delle "cessioni legali" (la cui abolizione ha dato luogo all'assunzione da parte della CONSAP della posizione dell'INA nei confronti delle compagnie di assicurazione) ha dato luogo ad una controversia, ancora aperta, avente ad oggetto i rendimenti finanziari che la CONSAP deve riconoscere alle compagnie. Una importante sentenza del TAR del Lazio (n.2576 del 29 febbraio/31 marzo 2000) ha definito, in materia, il principio in virtù del quale la misura dei rendimenti da riconoscere alle compagnie assicuratrici è legittimamente determinato con riferimento al "rendimento medio degli investimenti finanziari" del periodo riferimento stabilito dalla legge. Sulla base di questa "regola" la CONSAP prosegue un'azione di mediazione volta ad individuare accordi transattivi con le imprese di assicurazione per definire gli obblighi derivanti dalle cessioni legali. La legge finanziaria 2001 (art.145. comma 63, l.n.388/2000) prevede espressamente la possibilità di ricorrere a tali transazioni, da sottoporre ad autorizzazione del Ministero del tesoro. Come già osservato nelle precedenti relazioni, la Corte sottolinea, tuttavia, come resti aperto il problema di una normativa, di carattere sociale, che (venuto meno, a regime, l'istituto delle cessioni legali) tuteli gli assicurati del ramo vita in caso di insolvenza o di messa in liquidazione delle singole imprese assicuratrici.

La gestione delle "cessioni legali", in precedenza riferite all'INA, è destinata, come appare evidente, a protrarsi nel medio e lungo periodo; ma costituisce una missione di carattere transitorio destinata a venir meno nell'ambito della disciplina ispirata ai principi della tutela del mercato e della concorrenza dettata dalle norme europee. Si deve, tuttavia, registrare la tendenza della legislazione, sospinta da motivazioni sociali e di interesse collettivo di sicuro rilievo, a configurare altre forme ed altri oggetti di attività assicurativa sorretta da una disciplina pubblicistica la cui gestione è affidata alla CONSAP: per le vittime dei sinistri causati da veicoli o natanti non coperti (di fatto e nei casi previsti dalla legge) dall'assicurazione obbligatoria disciplinata dalla legge n.990/69; per le vittime di richieste estorsive e dell'usura (legge n.108/96; legge n.44/99); per le vittime dei reati di tipo mafioso (legge n.512/99); per le vittime della caccia (legge n.157/92). Si può ritenere, quindi, che la finalità istituzionale di gestione di servizi assicurativi pubblici si configuri come una missione permanente legata alla tutela di particolari posizioni giuridiche soggettive dei cittadini in posizioni di rischio ritenute dal legislatore meritevoli di particolare tutela.

Dal punto di vista strumentale fra le attività di gestione ha un rilievo fondamentale la gestione del patrimonio immobiliare, il cui ammontare, attribuito alla CONSAP in sede di scissione dall'INA, raggiunge i 3.000 miliardi. L'esperienza acquisita dalla CONSAP nell'attività di gestione e dismissione immobiliare spiega la tendenza degli organi di governo e delle amministrazioni statali a richiedere alla società la prestazione di servizi in materia di gestione e di dismissioni immobiliari (tanto da giustificare la estensione in questa direzione dello Statuto della CONSAP, intervenuta nel

1996). Si viene configurando, così, come riferiscono le relazioni della Corte, una casistica di convenzioni di servizio che affidano alla CONSAP la dismissione di patrimoni immobiliari pubblici; di particolare rilievo il compito assunto per il Ministero della difesa. Altre iniziative in materia sono oggetto di approfondimento da parte degli organi societari con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con enti pubblici.

La tendenza ad utilizzare la CONSAP come struttura strumentale per la gestione di servizi per conto di amministrazioni statali è confermata da una recentissima iniziativa assunta dal Tesoro che formula l'ipotesi di affidare alla società in mano pubblica funzioni di servizio in materia di semplificazione delle procedure e di finanza di progetto (lettera del direttore generale del Tesoro 28 novembre 2000). Si deve considerare con prudenza la prospettiva di una generica utilizzazione della CONSAP in funzioni di servizio per le pubbliche amministrazioni, al di fuori di specifiche scelte normative legate a materie, progetti, procedure, modelli organizzativi e procedimentali; in ogni caso un limite alla possibilità di convenzioni di servizio, comunque configurate, fra Stato e società in mano pubblica è posto dalla disciplina in materia di contratti di servizio posta dalle regole europee e dalle regole, interne ed europee, per la tutela della concorrenza e del mercato.

Negli anni 1998 e 1999 la tendenza ad utilizzare la CONSAP come organismo strumentale per la gestione di servizi specializzati per conto di amministrazioni pubbliche ha interessato la CONSIP, società interamente in mano della CONSAP negli esercizi considerati. La prima sperimentazione di questo modulo strumentale ha riguardato i servizi informatici del Ministero del tesoro, in virtù di una specifica disciplina

dettata dal decreto legislativo n.414/97. La CONSIP è stata configurata come struttura organizzativa "di servizio" con funzione di "contraente generale" ("general contractor") per i sistemi informativi facenti capo alle attribuzioni del Ministero del Tesoro. Come emerge dalla presente relazione le esperienze condotte nel 1998-2000 giustificano una valutazione complessivamente positiva (il cui esame, al di là della presente fase di avvio, sarà oggetto di più approfondita analisi nelle competenti sedi di controllo della Corte). La soluzione prescelta che sottolinea il ruolo della CONSIP come "organismo pubblico" (nel senso adottato dalla disciplina europea) strumentale giova a superare le difficoltà obiettive dell'amministrazione "ordinaria" ad adeguarsi, nel breve-medio periodo, alle esigenze di gestione di servizi qualificati da contenuti di elevata e particolare specializzazione professionale. Restano aperti due temi, sicuramente da affrontare in un arco di tempo ragionevole: l'opportunità, per l'amministrazione di provvedere, comunque, entro l'arco di durata delle soluzioni esterne, a dotarsi delle necessarie strutture tecniche interne per le funzioni di progettazione di massima e di committenza; l'opportunità, nel caso in cui il ricorso a convenzioni di servizio resti necessario, di operare la scelta del contraente, anche per i servizi di portata generale e strettamente strumentali rispetto all'attività amministrativa, attraverso le procedure concorsuali previste dalla normativa europea.

La legge finanziaria per il 2000 (art.26 legge 23.12.1999, n.488) ha affidato al Ministero del tesoro la responsabilità di stipulare convenzioni generali per l'acquisto di beni e servizi cui aderiscono necessariamente le amministrazioni statali, centrale e periferiche ed alle quali hanno la facoltà di aderire le altre pubbliche amministrazioni (intese nell'ampia accezione

definita dal decreto legislativo n.29/93). Anche per questo delicato compito, che può configurarsi come tipico di una "agenzia" posta a disposizione strumentale di tutte le pubbliche amministrazioni, il Tesoro ha ritenuto di avvalersi dei servizi strumentali della CONSIP, anche in ragione dell'integrazione fra la "vocazione" informatica di questa società e le tecniche di modernizzazione e razionalizzazione delle politiche degli acquisti. La presente relazione riferisce della fase di avvio di questa nuova e difficile attività (nell'arco di tempo nel quale la CONSIP è stata una società figlia della CONSAP). Le considerazioni svolte a proposito dell'attività di servizio nel capo dell'informatica valgono, a maggior ragione, per i compiti in materia di acquisto di beni e servizi, per i quali si pone il problema di un'opera organizzativa volta a fornire le strutture proprie del Tesoro (il Provveditorato generale dello Stato nella sua configurazione riformata dal decreto legislativo n.436/97 ovvero altri organismi interni alla amministrazione eventualmente definiti da ulteriori innovazioni legislative) di adeguate capacità di progettazione, di committenza generale, di controllo.

1. *Il problema delle cessioni legali*

Le precedenti relazioni della Corte hanno riferito sulla disciplina, dettata in attuazione della normativa europea, che ha disposto la cessazione dell'obbligo delle compagnie di assicurazione nel ramo "vita" di "cedere" all'INA parte delle polizze vita emesse. La relazione sul 1998 ricostruisce la vicenda della disciplina legislativa e della gestione da parte della CONSAP delle "cessioni legali" con particolare riguardo ai rapporti con le società assicuratrici.

Un momento centrale della vicenda è identificabile nella disciplina introdotta dal provvedimento collegato alla legge finanziaria '97 (art.3, comma 109, 1.23.12.1996, n.662) che affida al Governo (decreto del Ministro dell'industria di concerto col Ministro del tesoro) il compito di fissare annualmente, per le obbligazioni della CONSAP derivanti dalle cessioni legali, il tasso annuo di rendimento da riconoscere alle imprese cedenti "tenuto conto del rendimento medio degli investimenti finanziari, al netto delle ordinarie spese di gestione".

Le vicende dei rapporti fra CONSAP, ANIA e compagnie di assicurazione è ricostruita, fino al 1998, dalle precedenti relazioni della Corte. Il decreto interministeriale previsto dalla legge n.662 ha determinato il tasso di rendimento per gli anni 1994 e 1995 nella misura del 7% e per il 1996 del 6%. Successivi provvedimenti, intervenuti nel 1999 hanno fissato il tasso di rendimento nella misura del 6% per il 1997 e del 5,5% per il 1998.

La determinazione del tasso nella misura così definita corrisponde alle valutazioni elaborate in via prudenziale dalla CONSAP per la