

Determinazione n. 26/2002

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 maggio 2002;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 2000 nonché le annesse relazioni, del Commissario straordinario e del Collegio dei Sindaci trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti:

udito il relatore Presidente di sezione Prof. Manin Carabba, 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 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo - corredato 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'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2000 - 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 2000

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 ricavati 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 e 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 delle richieste estorsive. - 6.4 Fondo di garanzia per le vittime della caccia. - 6.5 Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di stampo mafioso. - 6.6 Fondo di previdenza per il personale addetto alla gestione delle imposte di consumo (Fondo di previdenza dazieri).

PAGINA BIANCA

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 2000 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 già ampiamente riferito al Parlamento in sede di referto per gli esercizi 1993, 1994 e 1995 con determinazione n.66/96.

Si ricorda al riguardo che 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 in tutte le attività e funzioni di interesse pubblico in precedenza esercitate dall'INA, che svolge in regime di concessione e che costituiscono l'oggetto sociale della stessa.

Tra le attività ereditate dall'INA (che comprendevano anche la gestione del Conto Consortile R.C. Auto e Natanti, un immenso patrimonio statistico a disposizione delle Imprese di assicurazione esercenti il ramo R.C.Auto e la Gestione del Consorzio Italiano Rischi Agricoli Speciali, CIRAS, composto dalle Compagnie esercenti il ramo grandine, attività queste ormai cessate) quelle tuttora svolte dalla CONSAP sono:

- la gestione delle cessioni legali (su concessione del Ministero delle Attività Produttive);
- la gestione del Fondo di Garanzia per le Vittime della Strada (su concessione del Ministero delle Attività Produttive);

- la gestione del Fondo di Garanzia per le Vittime della Caccia (su concessione del Ministero delle Attività Produttive);
- la gestione del Fondo di Solidarietà per le Vittime delle richieste estorsive e dell'usura (su concessione del Ministero dell'Interno);
- la gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (su concessione del Ministero dell'Interno);
- la gestione del Fondo di previdenza per gli impiegati addetti alle cessate imposte di consumo (su concessione del Ministero delle Attività Produttive; regolato da apposita Convenzione con l'INPS).

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.

La finalità istituzionale primaria della Società, è la gestione dei servizi assicurativi pubblici – più specificamente dei Fondi di garanzia e di solidarietà per le vittime della strada, della caccia, dell'estorsione, dell'usura e dei reati di tipo mafioso – istituiti in favore di cittadini in situazioni di rischio, ritenuti dallo Stato meritevoli di particolare tutela.

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 è l'attività più rilevante sotto il profilo economico. Tale gestione costituisce, tuttavia, una missione di carattere transitorio della Società, destinata a venir meno nei prossimi anni con la definizione delle obbligazioni in essere con il sistema assicurativo. La continuazione dell'attività legata alle "cessioni legali" costituisce la più rilevante conseguenza operativa della "privatizzazione" dell'INA e può

essere ritenuta, nell'attuale evoluzione del settore assicurativo, una rilevante "linea di confine" fra settore privato e settore pubblico nel comparto assicurativo. Sulla base dell'accordo quadro intervenuto fra CONSAP ed Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), volto a porre a premessa maggiore a dirimere l'ampio contenzioso intervenuto fra CONSAP e compagnie di assicurazione, appare possibile la individuazione di un percorso sicuro orientato verso la conclusione della vicenda delle "cessioni legali". L'accordo quadro è, attualmente in esame per la prescritta autorizzazione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

A causa del rilievo economico della gestione "cessioni legali" si può osservare che proprio dallo svolgimento delle attività strumentali alla predetta gestione - e, nello specifico, di quella immobiliare - la CONSAP ha acquisito una particolare esperienza che le ha consentito di ampliare la propria operatività, tanto da giustificare l'estensione in questa direzione dello statuto sociale, intervenuta nel 1996.

La Corte ha rilevato, nella precedente relazione, l'esigenza di considerare con maggiore prudenza la prospettiva di una generica utilizzazione della CONSAP in funzioni di servizio per le pubbliche amministrazioni, non attinenti alle finalità istituzionali della Società che riguardano, essenzialmente, la gestione di servizi assicurativi disciplinati da specifica normativa pubblicistica.

Tale tendenza ad utilizzare la CONSAP come organismo strumentale per la gestione di servizi specializzati per conto di amministrazioni pubbliche è stata confermata dalla più recente iniziativa assunta dal Tesoro di affidare alla CONSAP la costituzione di una società a responsabilità limitata chiamata a svolgere - ai sensi dell'art. 63, comma

6 della legge 388/2000 (legge finanziaria 2001) – attività di consulenza per il predetto dicastero.

In data 13 marzo 2001 è stata pertanto costituita la “SICOT – Sistemi di Consulenza per il Tesoro S.r.l.” con un capitale di Euro 2.500.000 interamente sottoscritto e versato dalla CONSAP.

Altra iniziativa a carattere strumentale ha riguardato l’ipotizzata operazione di acquisto da parte della CONSAP della porzione ad uso uffici dell’immobile c.d. della “Galleria Colonna”, da ristrutturare e da locare successivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alla luce delle considerazioni già esposte, sembra utile la scelta operata di ricondurre la CONSIP e la SICOT sotto il controllo diretto del Tesoro (operazioni queste realizzate rispettivamente nel settembre del 2000 e nel luglio del 2001), nonché la decisione recentemente assunta dal Consiglio di Amministrazione di non dare seguito all’iniziativa immobiliare riguardante la Galleria Colonna, tenuto conto degli attuali indirizzi strategici che impongono alla CONSAP di dismettere tutti i suoi immobili ad uso non istituzionale. A seguito di tale recente evoluzione viene a ridursi l’area dei “servizi strumentali” affidati alla Società, al di fuori delle fondamentali attività cui si lega la “missione” ad essa affidata.

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.

Nella relazione del 1999 sono state illustrate le numerose e ripetute iniziative intraprese dalla Società con l'intento di definire i rapporti giuridico-economici con le compagnie di assicurazione, risolvendo il pesante contenzioso da queste avviato dinanzi alla magistratura ordinaria, al T.A.R. ed al Consiglio di Stato in merito al problema delle "cessioni legali".

A conclusione di dette iniziative, il 12 ottobre 2001 è stata sottoscritta tra la CONSAP e l'ANIA una ipotesi di accordo che ha posto fine, come auspicato, a tutto il contenzioso, sia civile che amministrativo, in essere con le compagnie di assicurazione vita. Infatti, di comune intesa, alcuni giudizi sono stati già abbandonati; i restanti dovrebbero essere abbandonati prossimamente.

Per tale ipotesi di accordo, approvata dal consiglio di amministrazione nella riunione del 23 ottobre 2001, la Società è tuttora in attesa dell'autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art 145, comma 63, della legge 23 dicembre 2000, n.388.

E' auspicabile, per garantire un'efficace continuazione e conclusione della gestione "cessioni legali" che (ovviamente sulla base delle necessarie attività istruttorie e delle conclusive valutazioni dei competenti uffici) l'autorizzazione ministeriale pervenga tempestivamente. Si può osservare che, a tutt'oggi, in base ad un precedente accordo stipulato nel 1997, la CONSAP ha versato alle compagnie di assicurazione - a titolo di anticipazione su quanto dovuto per i contratti in regime di "cessione legale" giunti a scadenza - 1738 miliardi di lire; sul totale delle

obbligazioni per "cessioni legali" esistenti al 31.12.1993 (pari a circa 6.300 miliardi di lire da rivalutare annualmente) sono stati versati oltre 2.100 miliardi. L'obiettivo che gli organi societari della CONSAP si sono posti, sulla base dell'accordo quadro ora sottoposto all'autorizzazione ministeriale, è quello di chiudere, nell'arco di tempo di circa 5 anni, tutti i rapporti di cessione legale con le compagnie di assicurazione.

L'operazione, se gestita in modo efficiente, dovrebbe consentire l'acquisizione di un utile per la CONSAP stimato (dalla società medesima) dell'ordine di 600-800 miliardi.

L'accordo quadro, come meglio specificato in seguito, detta le linee guida delle trattative che interverranno con ciascuna delle Imprese che hanno ceduto le quote di rischio, essendo apparso impossibile, per la diversità delle posizioni, per le caratteristiche dei contratti ceduti e la durata degli stessi, pervenire ad un'unica transazione globale.

L'effettiva attuazione dell'accordo quadro dovrebbe consentire di eliminare una situazione di indeterminatezza nelle obbligazioni della CONSAP, più volte lamentata dalla Corte nei precedenti referti, a causa della incertezza degli impegni della Società nei riguardi delle Imprese assicurative in dipendenza del contenzioso da queste attivato (riducendo, tra l'altro, per questa via, gli oneri assai rilevanti per spese legali).

Il contenuto di detto accordo può essere così sintetizzato:

- in merito alle operazioni di liquidazione già effettuate dalle Imprese fino alla data dell'accordo, la CONSAP effettuerà il rimborso delle somme a suo carico in relazione alla quota di rischio ceduta, facendo riferimento alla riserva matematica esistente al 31 dicembre 1993 ridotta forfettariamente in relazione agli abbandoni di contratto, agli utili derivanti dall'andamento della mortalità e dei riscatti, alle spese di

gestione dei contratti ceduti ed alle provvigioni rimaste da ammortizzare. Sulle somme dovute verrà riconosciuto un interesse in base ai tassi interministeriali di cui all'art. 3, comma 110, della legge 662/96 ed in difetto il tasso del 4% per gli anni 2000 e 2001 e successivamente al tasso medio netto dei buoni ordinari del tesoro a tre mesi;

- per i contratti che alla data dell'accordo con le singole Imprese sono ancora da liquidare, la trattativa è aperta con ciascuna compagnia ai fini di una eventuale transazione risolutiva del rapporto di cessione; detta transazione si baserà ancora sulla riserva matematica alla data del 31 dicembre 1993 ridotta in relazione agli abbandoni, agli utili di mortalità e di riscatto, alle provvigioni da ammortizzare, una ulteriore riduzione si avrà per l'attualizzazione degli impegni futuri con riferimento alla capacità di investimento delle singole imprese; per questi casi il recupero delle spese di gestione è limitato al periodo di tempo nel quale esse sono effettivamente sostenute dalla CONSAP;
- le Imprese, aderendo all'accordo ANIA, rinunciano ad ogni azione giudiziaria in corso ed accettano che agli impegni della CONSAP si applichino i tassi interministeriali stabiliti dall'art. 3, comma 110 della legge 662/96;
- la CONSAP da parte sua si impegna a rimborsare i crediti delle Imprese relativi alle liquidazioni dalle stesse effettuate e le somme derivanti dalle transazioni, semprechè sia stato possibile concluderle, riconoscendo gli interessi ai tassi sopraindicati nell'arco temporale che va dalla data di liquidazione da parte dell'Impresa alla data di rimborso della CONSAP.

Con riguardo agli adempimenti formali delle transazioni con le Imprese, l'ANIA ha proposto che venga abrogata la disposizione (art. 145 comma 63, della legge 23 dicembre 2000, n.388) in base alla quale ogni accordo deve essere autorizzato oltre che dal consiglio di amministrazione della CONSAP anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; ciò allo scopo di rendere più celere l'iter delle transazioni con le singole Imprese

In merito a tale specifica richiesta dell'ANIA la Corte ritiene di dovere esprimere un giudizio non positivo; il carattere transattivi delle singole intese attuative, pur in presenza di un accordo quadro già autorizzato dal competente Ministero, può suggerire l'opportunità di non abbandonare, in materia, il modello specifiche autorizzazioni del Ministero vigilante.

L'accordo quadro in oggetto ha un notevole rilievo oltre che per la risoluzione dei rapporti giuridico-amministrativi in essere tra la CONSAP e le compagnie di assicurazione anche per le ingenti poste economiche interessate.

Per quanto concerne il bilancio della società, la CONSAP pur avendo pagato ad oggi oltre 2.100 miliardi (tra acconti e transazioni) ha un debito complessivo nei confronti delle compagnie di oltre 6.000 miliardi.

Nel corso del 2000, l'invito rivolto alle singole Imprese fin dal 1998, atto a chiudere i rapporti con la CONSAP in merito alle "cessioni legali", è stato favorevolmente accolto dalla SANPAOLO Vita S.p.A. Tale compagnia sottoscrivendo l'atto di transazione ha rinunciato ad ogni diritto e pretesa azionati nei giudizi pendenti, in sede civile e amministrativa, accettando la quantificazione di ogni sua ragione di credito pari a 38 miliardi.