

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della «CONSAP – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.» per l'esercizio 2011

*Relatore: Consigliere Antonio Caruso*

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 33/2013****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 7 maggio 2013;

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 2011 nonché le annesse relazioni, del Consiglio di amministrazione 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 Antonio Caruso, 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 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2011 è risultato che:

il bilancio relativo all'anno 2011, approvato dall'assemblea in data 24 maggio 2012, chiude con un utile lordo di euro 4,3 milioni (euro 3,3 milioni nel 2010), mentre l'utile al netto delle imposte risulta pari a euro 2,4 milioni (euro 1,7 milioni nel 2010). Tale risultato di bilancio può considerarsi ancora più significativo in quanto tiene conto dei costi per ulte-

riori accantonamenti (circa euro 4,8 milioni) volti a fronteggiare rischi connessi alla gestione delle attività costituenti l'oggetto sociale della CONSAP, nonché gli oneri conseguenti l'adozione di provvedimenti di ristrutturazione/riorganizzazione aziendale;

– il Fondo di garanzia per le vittime della strada ha registrato un avanzo di esercizio realizzato solo a seguito di entrate «straordinarie» in quanto i contributi necessari non sono risultati sufficienti a garantire le uscite per indennizzi e le spese per la loro liquidazione;

– persiste la situazione di disequilibrio del Fondo di garanzia per le vittime della caccia, che ha registrato un avanzo, la cui entità risulta però ampiamente insufficiente a reintegrare il patrimonio netto del Fondo che risulta negativo dal 2007;

– per quanto riguarda, infine, il Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire, persiste la problematica relativa alla grave scarsità delle risorse economiche affluite al Fondo medesimo. In effetti, da un lato perdura la tendenza alla elusione dell'obbligo del rilascio delle fidejussioni, dall'altro non hanno avuto seguito le varie proposte di modifiche volte a rendere più cogente tale obbligo;

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 perché ne faccia parte integrante;

P.Q.M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2011 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della S.p.a. Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.a.), per il detto esercizio l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Antonio Caruso

IL PRESIDENTE

*f.to* Ernesto Basile

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA «CONSAP – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.P.A.» PER L'ESERCIZIO 2011**

SOMMARIO

PREMESSA. – 1). - *Quadro normativo e profilo istituzionale.* – 2). *Modello organizzativo e struttura della Società.* - 2.1 Gli Organi. - 2.2 Il Direttore Generale. - 2.3 Il Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili. - 2.4 Modello di organizzazione, gestione e controllo ex decreto legislativo n. 231/2001: Organismo di Vigilanza. - 2.5 Attività svolta dalla funzione di controllo interno, ai sensi dell'articolo 16.6 dello Statuto sociale. - 2.6 Riorganizzazione e nuovo Organigramma aziendale. - 2.7 Informatizzazione dei servizi. – 3) *La gestione del personale.* – 4) *Il contenzioso.* – 5) *La gestione patrimoniale.* - 5.1 L'attività immobiliare: indirizzi societari. - 5.1.1 Dismissioni immobiliari. - 5.1.2 Service immobiliare. - 5.2 Il portafoglio titoli. – 6) *I risultati della gestione.* - 6.1 Lo Stato patrimoniale. - 6.2 Il Conto economico. – 7) *Fatti di rilievo avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio.* – 8) *Le gestioni separate.* - 8.1 Fondo di garanzia per le vittime della strada ed Organismo di Indennizzo. - 8.1.1 Verifiche amministrative presso gli intermediari del Fondo. - 8.1.2 Transazioni sul contenzioso inerente le richieste di ammissione al passivo. - 8.1.3 Attività di recupero con Equitalia. - 8.2 Fondo di garanzia per le vittime della caccia. - 8.3 Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura e Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. - 8.4 Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura. - 8.5 Fondo di previdenza del personale addetto alla gestione delle ex imposte di consumo. - 8.6 Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire. - 8.7 Stanza di compensazione tra le Imprese di assicurazione. - 8.8 Fondo per il credito ai giovani. - 8.9 Fondo di garanzia per i mediatori di assicurazione e riassicurazione (articolo 115 del codice delle assicurazioni). - 8.10 Fondo di credito per i nuovi nati. - 8.11 Fondo ex articolo 1, comma 343, Legge n. 266/2005 (cosiddetto «Rapporti dormienti»). - 8.12 Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa. - 8.13 Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari, monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo determinato (cosiddetto Fondo per la casa). – 9) *Ulteriori funzioni in ambito assicurativo e/o di interesse pubblico.* - 9.1 Funzione di rilascio del certificato di assicurazione a copertura della responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 504 del 1978 (cosiddetto Convenzione *Blue Card*). - 9.2 Funzione di rilascio del certificato di responsabilità civile per danni dovuti ad inquinamento da combustibili delle navi – decreto ministeriale 22 settembre 2010 (cosiddetto Convenzione *Bunker Oil*). - 9.3 Service ai Commissari Liquidatori (articolo 250 – 7° comma Codice delle Assicurazioni Private), – 10) *Attività acquisite nel corso del 2012.* - 10.1 Sistema di prevenzione sul piano amministrativo delle frodi nel settore del credito al consumo, con specifico riferimento al fenomeno dei «furti di identità». - 10.2 Fondo Mecenati. - 10.3 Ruolo dei periti assicurativi. - 10.4 Centro Informazione. - 10.5 Fondo ex articolo 1, commi 345-*quater* e 345-*octies*, legge n. 266 del 2005 (cosiddette «Polizze dormienti»). – Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

**Premessa**

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art.12 della Legge 21.3.1958 n.259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione della CONSAP S.p.A. per l'esercizio 2011, nonché sui principali fatti gestori verificatisi successivamente nel corso dell'esercizio 2012 fino alla data corrente.

Sulle vicende della trasformazione dell'INA in società per azioni e sull'origine della CONSAP S.p.A. la Corte ha riferito al Parlamento, con i referti degli esercizi pregressi e, da ultimo, con il referto per l'esercizio 2010 con determinazione n.22/2012 (cfr. Atti parlamentari XVI legislatura, doc. XV, n.403).

## **1) Quadro normativo e profilo istituzionale**

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 attività e funzioni di interesse pubblico.

La società ha per oggetto principale l'esercizio in regime di concessione di servizi assicurativi pubblici nonché l'espletamento di altre attività e funzioni di interesse pubblico affidatele - in quanto organismo di diritto pubblico/amministrazione aggiudicatrice - sulla base di disposizioni di legge, concessioni e convenzioni. Tra i servizi assicurativi pubblici sono comprese le attività di seguito elencate, già esercitate dalla scissa INA S.p.A.:

- *Fondo di previdenza personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo*
- *Fondo di Garanzia per le Vittime della Strada*
- *Fondo di Garanzia per le Vittime della Caccia*
- *Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.*

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, in quanto società per azioni il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art.12 della legge 21.3.1958, n.259.

## 2) **Modello organizzativo e struttura della Società**

### 2.1 **Gli Organi**

La struttura della CONSAP è articolata secondo il modello organizzativo tradizionale con l'Assemblea dei Soci, il Consiglio di Amministrazione ed il Collegio Sindacale.

La revisione legale dei conti è esercitata da una società di revisione legale iscritta nell'apposito registro.

L'Assemblea dei soci è competente a deliberare in ordine alle materie previste dalla legge e dallo statuto sociale.

Per le funzioni e i compiti dell'Assemblea dei soci e degli altri organi si rinvia alle precedenti relazioni della Corte.

Lo statuto prevede che la CONSAP sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da 5 membri, che dura in carica un periodo non superiore a tre esercizi con possibilità di rielezione.

\* \* \*

Come previsto dalla legge, il Collegio Sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello statuto sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e, in particolare, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società nonché sul suo corretto funzionamento.

Lo statuto prevede che il Collegio Sindacale sia composto da tre sindaci effettivi, di cui uno con funzioni di Presidente, e due supplenti eletti dall'Assemblea ordinaria, con determinazione contestuale anche dei compensi (art.20 co. 1 statuto); essi durano in carica per tre esercizi e sono rieleggibili (art.20 co. 2 e 3 statuto).

L'assemblea straordinaria degli azionisti in data 28 aprile 2011 ha deliberato alcune modifiche dello statuto sociale (artt. 4 e 15) attinenti alla configurazione di CONSAP quale società "in house" nonché la modifica dell'art.20, comma 5 riguardante il conferimento dell'incarico di revisione legale dei conti come previsto dalla nuova normativa (D.Lgs. 39/2010).

Tale ruolo "in house" ha comportato e comporta un controllo penetrante della Pubblica Amministrazione concedente; lo Statuto prevede che "Gli amministratori si conformano alle direttive pluriennali impartite dal Dipartimento del Tesoro in ordine alle strategie, al piano delle attività, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Tali direttive sono emanate dal Dipartimento del Tesoro, sentite le altre Amministrazioni affidanti ..... e preventivamente comunicate all'Azionista ai fini della verifica dei profili economici e finanziari" ed ancora "al fine di garantire l'effettività del controllo analogo, le funzioni di orientamento, supervisione, monitoraggio e verifica relative alle attività operative di cui alle Convenzioni sono rimesse alle Amministrazioni affidanti. Le medesime Convenzioni individueranno, altresì: le risorse umane, finanziarie e strumentali da impiegare; i meccanismi di copertura delle spese di funzionamento e degli oneri di gestione; la tempistica degli adempimenti e i criteri di rendicontazione dei fatti economici mediante contabilità separate".

L'affidamento in house e le correlate modalità di esercizio del controllo "analogo" da parte della Pubblica Amministrazione introducono ulteriormente la necessità per CONSAP di affinare strumenti tecnico-gestionali appropriati e modelli di governance idonei a generare uno scambio di informazioni con la Pubblica Amministrazione.

Andrà nel tempo approfondito ed eventualmente maggiormente precisato nei suoi confini il contemperamento da un lato della diretta dipendenza operativa e di controllo della Società dalla Pubblica Amministrazione, dall'altro delle responsabilità strategiche e decisionali riconosciute agli Organi amministrativi di CONSAP, quale società per azioni.

\* \* \*

L'assemblea ordinaria degli azionisti tenutasi in data 28 aprile 2011 ha provveduto al rinnovo del Consiglio di Amministrazione per gli esercizi 2011, 2012 e 2013 (scadenza approvazione bilancio al 31.12.2013).

Sono stati confermati il Presidente e due consiglieri, mentre sono stati nominati due nuovi consiglieri.

La predetta assemblea ha determinato come segue la misura dei compensi annui lordi degli amministratori:

- Presidente del Consiglio di Amministrazione	€ 29.000,00
- Consiglieri (ciascuno)	€ 16.000,00

con una riduzione di circa il 35% rispetto ai compensi attribuiti ai componenti del precedente organo di amministrazione.

Il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 4 maggio 2011:

- ha accertato il possesso in capo ai consiglieri nominati dall'assemblea di cui sopra dei requisiti di professionalità ed onorabilità di cui all'art.9.2 dello statuto sociale;
- ha nominato l' Amministratore Delegato, confermando le deleghe di potere in precedenza attribuite a tale Organo;
- ha conferito al Presidente, oltre i poteri previsti dallo statuto:
  - ✓ l'incarico di sovrintendere, nell'ambito degli indirizzi generali adottati dal Consiglio di Amministrazione e d'intesa con l'Amministratore Delegato, ai rapporti istituzionali con enti e pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento ai progetti di sviluppo operativo della Società;
  - ✓ poteri di indirizzo sulla gestione;
- ha deliberato l'istituzione di un Comitato per le remunerazioni composto dai tre amministratori con il compito di presentare proposte per la remunerazione (fissa e variabile) degli amministratori investiti di particolari cariche, sentito il parere del Collegio Sindacale (art.2389, 3° comma del codice civile).

Il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 9 giugno 2011 ha approvato all'unanimità le determinazioni assunte dal Comitato per le remunerazioni in ordine ai predetti compensi.

In particolare, i compensi lordi per le deleghe rapportati ad anno - sul presupposto del raggiungimento pieno degli obiettivi - sono stati fissati, su parere del Collegio Sindacale, in € 440.000,00 (in aggiunta al compenso quale Consigliere pari ad € 16.000,00) per l'Amministratore Delegato e in € 190.000,00 (in aggiunta ad € 29.000,00 quale compenso già fissato dall'assemblea) per il Presidente.

L'assemblea ordinaria degli azionisti tenutasi in data 28 aprile 2011, ha provveduto, tra l'altro, al rinnovo del Collegio Sindacale per gli esercizi 2011, 2012 e 2013 (scadenza approvazione bilancio al 31.12.2013), confermando due sindaci effettivi, di cui uno con funzioni di Presidente, mentre è stato nominato un nuovo sindaco effettivo.

La predetta assemblea ha determinato come segue la misura dei compensi annui lordi dei sindaci:

- Presidente del Collegio Sindacale	€	22.000,00
- Sindaci effettivi (ciascuno)	€	16.000,00

con una riduzione di oltre il 10% rispetto ai compensi attribuiti ai componenti del precedente organo di controllo.

\* \* \*

## **2.2 Il Direttore Generale**

Il Direttore Generale, figura prevista dallo Statuto della Società (art.16.4), ferme le sovraordinate competenze dell'Amministratore Delegato, ricopre una posizione di vertice nella struttura organizzativa ed è essa stessa deputata, per un verso, alla esecuzione delle deliberazioni e decisioni assunte dagli organi sociali e, per altro verso, a dare corso agli atti e adempimenti connessi al compito di coordinare le unità organizzative in cui è articolata la Società, avendo altresì cura di spendere la rappresentanza della Società stessa in relazione agli specifici poteri a lui attribuiti.

Il nuovo Consiglio di Amministrazione nella prima riunione del 4 maggio 2011 ha riformulato i poteri del Direttore Generale, confermando sostanzialmente quelli attribuiti dal Consiglio uscente ( seduta del 21 dicembre 2010).

## **2.3 Il Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili**

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 16.9 dello statuto sociale il Consiglio di Amministrazione, nella seduta del 1° giugno 2011 – essendo giunto a scadenza l'incarico precedentemente conferito - ha provveduto alla nomina del Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, previo parere favorevole del Collegio Sindacale, individuandolo nel Dirigente della Società, Responsabile della Direzione Amministrazione, con una durata in carica allineata a quella dello stesso Consiglio.

## **2.4 Modello di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. n.231/2001: Organismo di Vigilanza**

L'esercizio 2011 è stato caratterizzato, in prevalenza, dall'espansione delle attività assegnate alla Società e dall'ampliamento delle fattispecie di reato rientranti nell'ambito di applicazione del D. Lgs. 231/2001 (es. reati ambientali).

In ragione di ciò, l'Organismo di Vigilanza ha ritenuto opportuno avviare i lavori di aggiornamento del Modello.

A tal fine è stata espletata un'accurata analisi delle nuove attività attribuite alla Società per valutarne l'esposizione al rischio penale specifico e l'adeguatezza dei presidi adottati, al fine di integrare, laddove ritenuto necessario, il vigente Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo.