



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo

eseguito sulla gestione finanziaria della

CONCESSIONARIA SERVIZI

ASSICURATIVI PUBBLICI (CONSAP)

per l'esercizio 2015

Relatore: Pres. Giovanni Coppola

Ha collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati il dott. Giampiero Greco

Determinazione n. 71/2017



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 4 luglio 2017;

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 2015 nonché le annesse relazioni del consiglio di amministrazione 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 Giovanni Coppola 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 2015;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2015 è risultato che:

- Consap ha ulteriormente ampliato la propria area di azione, mantenendo le competenze originali nell'ambito assicurativo e sviluppandole nell'ambito del sistema di garanzie e di supporto al settore economico-finanziario;
- la Società consolida la propria funzione di gestore di strumenti orientati al sostegno delle fasce sociali deboli e dei soggetti danneggiati dalle crisi bancarie, dal mancato adempimento degli impegni nel settore immobiliare, ovvero dai fenomeni criminali (mafia-usura), anche con il recente affidamento della gestione dei beni confiscati;
- alla stessa stregua, cura il superamento della fase di *start-up* del sistema, direttamente gestito, che afferisce al "Furto d'identità" e che mira ad assicurare la certezza dei rapporti giuridici;
- il bilancio relativo all'esercizio 2015 chiude con un utile al netto delle imposte pari a 4,4 milioni di euro (4,0 milioni nel 2014);
- il patrimonio netto al 2015 risulta pari a 136,4 milioni, rispetto ai 134,2 del precedente esercizio.

In particolare per le gestioni separate si rileva che:

1. il Fondo di garanzia per le vittime della strada ha registrato un disavanzo di esercizio dovuto all'aumento della liquidazione complessiva per sinistri ed alla contestuale flessione dei contributi incassati;
2. il Fondo di garanzia per le vittime della caccia ha registrato un disavanzo, la cui entità contribuisce al peggioramento del patrimonio netto del Fondo, che risulta negativo dal 2007.

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;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

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 2015 – 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.

ESTENSORE

Giovanni Coppola

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in segreteria 24 LUG. 2017

~~PER COPIA CONFORME~~

SOMMARIO

PREMESSA.....	11
1. QUADRO NORMATIVO E PROFILO ISTITUZIONALE	12
1.1 Linee strategiche per l'evoluzione della "mission" aziendale (2015/2017).....	13
2. MODELLO ORGANIZZATIVO E STRUTTURA DELLA SOCIETÀ	15
2.1 Gli Organi.....	15
2.2 Funzioni di controllo.....	16
2.2.1 Attività svolta dalla funzione di controllo interno, ai sensi dell'art.16.6 dello Statuto sociale.....	17
2.2.2 Modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001: Organismo di Vigilanza	18
2.2.3 Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza ..	19
2.3 Organigramma aziendale	22
2.4 Informatizzazione dei Servizi.....	24
3. LA GESTIONE E IL COSTO DEL PERSONALE.....	26
4. LE CONSULENZE.....	31
5. IL CONTENZIOSO	32
6. LA GESTIONE PATRIMONIALE.....	33
6.1 L'attività immobiliare	33
6.2 Attività finanziaria.....	35
7. I RISULTATI DELLA GESTIONE.....	37
7.1 Lo stato patrimoniale	38
7.2 Il conto economico.....	43
8. LE GESTIONI SEPARATE	47
8.1 Fondo di garanzia per le vittime della strada ed Organismo di Indennizzo	47
8.1.1 Operazioni funzionali alla chiusura delle Liquidazioni	50

8.2 Fondo di garanzia per le vittime della caccia	51
8.3 Fondo di garanzia per i mediatori di assicurazione e riassicurazione (art. 115 del Codice delle Assicurazioni Private)	53
8.4 Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.....	54
8.5 Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire.....	58
8.6 Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa.....	62
8.7 La Stanza di compensazione.....	64
8.8 Gestioni stralcio	67
8.9 Gestione dei c.d. "Rapporti dormienti" (somme devolute dal Fondo ex art. 1, comma 343, legge n. 266/2005)	67
8.10 Gestione delle c.d. "Polizze dormienti" (somme devolute dal Fondo ex art. 1, comma 343 della legge n. 266/2005, ai sensi dei commi 345-quater e 345-octies).....	69
8.11 Interventi di sostegno alla Famiglia e ai Giovani	71
8.11.1 Fondo per il credito ai giovani (c.d. Fondo per lo Studio)	71
8.11.2 Fondo di credito per i nuovi nati.....	72
8.11.3 Fondo di garanzia per la prima casa (c.d. Fondo casa).....	73
8.12 Fondo Mecenati.....	74
9. ULTERIORI FUNZIONI IN AMBITO ASSICURATIVO E/O DI INTERESSE PUBBLICO	76
9.1 Ruolo dei periti assicurativi.....	76
9.2 Centro di Informazione Italiano	78
9.3 Certificazioni navali	79
9.3.1 Funzione di rilascio del certificato di assicurazione a copertura della responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi di cui al d.p.r. 504/1978 (c.d. Convenzione Blue Card Clc)	80

9.3.2 Funzione di rilascio del certificato di responsabilità civile per danni dovuti ad inquinamento da combustibili delle navi – d.m. 22 settembre 2010 (c.d. Convenzione Bunker Oil).....	80
9.3.3 Funzioni di rilascio del certificato previsto dall'art. 4 bis della Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto per mare dei passeggeri e del loro bagaglio - RCE 392/2009 (c.d. Blue Card Athens Convention).....	81
9.4 Sistema di prevenzione sul piano amministrativo delle frodi nel settore del credito al consumo, con specifico riferimento al fenomeno del “Furto di identità”	82
9.5 Fondo Debiti P.A.	84
9.6 Fondo di garanzia di cui all'articolo 6, comma 9 bis, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (c.d. Fondo SACE).....	85
9.7 Altri strumenti di supporto al mondo economico-finanziario.....	89
9.7.1 Fondo di garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (c.d. FONDO GACS).....	89
9.7.2 Fondi alluvionati.....	90
9.7.3 Fondo di garanzia sulle operazioni finanziarie delle piattaforme di investimento (c.d. Fondo Juncker)	91
10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	92

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi organi (importi annui lordi).....	16
Tabella 2 - Ripartizione per genere e fascia d'età del personale Consap al 31 dicembre 2015	27
Tabella 3 - Dati relativi al personale 2014-2015	27
Tabella 4 - Costo del personale anni 2014-2015	29
Tabella 5 - Costo medio del personale anni 2014-2015	29
Tabella 6 - Stato patrimoniale	38
Tabella 7 - Risultati di bilancio del Fondo vittime della strada.....	48
Tabella 8 - Istanze per Fondo acquirenti beni immobili da costruire (dati al 31/12/2015)	60
Tabella 9 - Istanze per Fondo acquirenti beni immobili da costruire (dati al 31/12/2016)	60
Tabella 10 - Istanze per Fondo mutui acquisto prima casa esercizio 2015.....	63
Tabella 11 - Andamento Stanza di Compensazione 2007-2016.....	65
Tabella 12 - Andamento iscritti Ruolo periti assicurativi 2014-2016	76
Tabella 13 - Andamento sessioni esame 2013-2015 Ruolo periti assicurativi.....	77

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Precedente organigramma CONSAP	22
Grafico 2 - Attuale organigramma CONSAP.....	23
Grafico 3 - Composizione del personale	28
Grafico 4 - Patrimonio investito in titoli.....	35
Grafico 5 - Proventi finanziari 2013-2015 (rappresentazione in scala logaritmica).....	36

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento ai sensi dell'art.7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, con le modalità di cui all'art. 12 della legge stessa, sulla gestione della CONSAP S.p.A. per l'esercizio 2015 nonché sui principali fatti gestori verificatisi successivamente.

Su CONSAP S.p.A. la Corte ha riferito al Parlamento, da ultimo, con il referto per l'esercizio 2014 con determinazione n. 48/2016 (cfr. Atti parlamentari XVII Legislatura, doc. XV, n. 401).

1. QUADRO NORMATIVO E PROFILO ISTITUZIONALE

La CONSAP S.p.A., nata per scissione dall'INA S.p.A., 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.

CONSAP è una società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La Società opera in un regime di “pluricomittenza pubblica” quale soggetto strumentale “*in house*” di amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi dell'art. 19, comma 5, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Alle iniziali attività ereditate dall'INA se ne sono poi aggiunte numerose altre, attribuite a CONSAP per legge o per concessione o per convenzione in quanto attinenti alle finalità istituzionali della Società, per i loro aspetti pubblicistici.

I Fondi e le attività gestiti da CONSAP possono essere raggruppati in quattro grandi campi di intervento:

- servizi per la collettività complementari al comparto assicurativo (tra cui, principalmente, Fondo di Garanzia per le vittime della strada, Organismo di Indennizzo italiano, Fondo di Garanzia per le vittime della caccia, Stanza di Compensazione, Ruolo dei Periti Assicurativi, Centro di Informazione Italiano, Fondo Dazieri e Fondo Broker), che rappresentano il 71 per cento del valore complessivo dell'attività, in termini di recuperi, gestita da CONSAP;
- fondi di Solidarietà (Fondo di Solidarietà per le vittime dell'estorsione, dell'usura e della mafia, Fondo di Solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire, Fondo di Solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa), che rappresentano il 14 per cento circa del valore complessivo dell'attività, in termini di recuperi, gestita da CONSAP;
- servizi strumentali al mondo economico-finanziario (tra cui, principalmente, Rapporti Dormienti, Polizze Dormienti, Furto d'Identità e Frodi sulle carte di pagamento, Fondo per i debiti della P.A., Fondo SACE,) che rappresentano il 12 per cento circa del valore complessivo dell'attività, in termini di recuperi, gestita da CONSAP;
- interventi di sostegno alla Famiglia e ai Giovani (tra cui, principalmente, Fondo di credito ai giovani, Fondo di credito per i nuovi nati, Fondo di Garanzia per la prima casa, Fondo Mecenati) che rappresentano il rimanente 3 per cento circa del valore complessivo dell'attività, in termini di recuperi, gestita da CONSAP.

Tali campi di intervento sono stati organicamente suddivisi in una recente riorganizzazione aziendale in tre Unità di business: Unità di business 1 – Servizi assicurativi di natura pubblicistica, Unità di business 2 – Fondi di solidarietà e di sostegno, Unità di business 3 – Servizi finanziari.

1.1 Linee strategiche per l'evoluzione della “mission” aziendale (2015/2017)

In coerenza con il Piano Industriale 2015/2017 e con le Direttive emanate dall'Azionista (MEF) il 19 febbraio 2016, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, la Società ha dichiarato che, nell'esercizio 2017, avrebbe proceduto secondo le seguenti linee di azione principali:

a) **Focalizzazione sul *core business***

- mediante il completamento, la valorizzazione e l'evoluzione del Sistema di prevenzione del c.d. “Furto d'identità”. Il completamento riguarderà in particolare l'arricchimento del Sistema con la gestione delle segnalazioni delle frodi subite. La valorizzazione del Sistema rispetto alle previsioni originarie della norma (operazioni di natura finanziaria e di credito al consumo) riguarderà il suo impiego in nuovi ambiti operativi, primo fra tutti quello relativo al rilascio dell'identità digitale per il quale è in corso la stipula di appositi accordi di collaborazione con l'Agenzia per l'Italia Digitale. L'evoluzione del Sistema riguarderà, in particolare, la sua integrazione con altri sistemi antifrode di cui è titolare il Ministero dell'Economia e delle Finanze, quali il Sistema di prevenzione delle frodi sulle carte di credito e il Sistema contro la falsificazione dell'euro;
- con azioni e investimenti a supporto della piena operatività e dello sviluppo del Fondo per la garanzia dello Stato in favore di Sace S.p.a., cui si aggiungono i recenti affidamenti del c.d. Fondo Gacs – per il rilascio della garanzia statale finalizzata ad agevolare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza dai bilanci delle banche e degli intermediari finanziari aventi sede legale in Italia – e del Fondo di cui all'articolo 1, comma 825, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 per il rilascio della garanzia statale sulle operazioni finanziarie delle piattaforme di investimento ammissibili al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) - Piano Junker, che richiedono un sempre maggiore impegno quali-quantitativo;
- attraverso il consolidamento di attività gestite da tempo – quali il Fondo di garanzia per le vittime della strada, il Fondo di solidarietà alle vittime della mafia, delle richieste estorsive e dell'usura e la Stanza di Compensazione – rilevanti sia dal punto di vista operativo che economico;

- valorizzando il *know-how* maturato per acquisire e avviare nuove attività a supporto delle Istituzioni; in particolare in ambiti “complementari” al mercato assicurativo per la copertura di rischi attualmente sottoassicurati o in mercati in cui si manifestano patologie legate ai cosiddetti *market failures* (ad esempio rischi professionali in campo sanitario e rischi catastrofali).

Sempre per quanto concerne nuove attività d'impresa, si ricorda che recentemente il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha individuato nella CONSAP la società a controllo pubblico che dovrà coadiuvare l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Allo stato la Società è in attesa di definire con la suddetta Agenzia il “perimetro” del *service* in questione.

b) Gestione delle attività strumentali al *core business*

- attività finanziaria: volta al raggiungimento di un adeguata redditività annua coerente con un profilo di rischio contenuto attraverso adeguate *policy* di investimento con strategie mirate all'acquisizione di titoli/strumenti emessi o garantiti dallo Stato italiano o comunque a capitale garantito;
- attività immobiliare: oggi rivolta esclusivamente ad un costante monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi del Fondo Immobiliare Sansovino, cui è stato apportato il patrimonio immobiliare residuo della Società, con attenzione ai risultati che si vanno via via a conseguire.

c) Monitoraggio della struttura operativa in termini di processi aziendali, modello organizzativo, sistemi informatici di supporto e risorse umane al fine di garantire flessibilità e contenimento dei costi in relazione all'evoluzione dell'attività aziendale; l'assetto organizzativo, recentemente ridefinito in funzione delle esigenze aziendali, sarà costantemente monitorato per verificarne l'adeguatezza ed il dimensionamento in termini di risorse umane allo scopo di consolidare e sviluppare le aree di attività già acquisite nonché sostenere l'avvio di nuove iniziative.

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 e il Collegio Sindacale.

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

Come riferito nella precedente relazione, il Consiglio di Amministrazione è composto da 3 membri, nel rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari vigenti in materia di equilibrio tra i generi.

Come previsto dallo Statuto societario, gli amministratori si conformano alle direttive pluriennali impartite dal Dipartimento del Tesoro in ordine alle strategie, al piano delle attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Tali direttive dovrebbero essere emanate dal Dipartimento del Tesoro, sentite le altre amministrazioni affidanti, entro il 30 novembre di ogni anno e preventivamente comunicate all'azionista MEF ai fini della verifica dei profili economici e finanziari.

Entro il 31 dicembre, in attuazione delle direttive di cui sopra, gli amministratori, a loro volta, devono comunicare al Dipartimento del Tesoro gli indirizzi generali annuali concernenti le attività, gli investimenti e l'organizzazione.

Ai sensi dell'art. 15.8 dello statuto sociale, gli amministratori informano – attraverso rapporti sulla gestione e amministrazione nonché sull'attività di gestione di fondi o di interventi pubblici, predisposti dalle competenti strutture aziendali ed approvati dal Consiglio di Amministrazione – l'azionista unico che verifica la rispondenza dell'azione sociale alle direttive impartite e agli indirizzi annuali approvati e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.

In realtà, tale sequenza non è stata costantemente rispettata, in quanto solo nel febbraio 2016 sono state emanate, dopo diversi anni, le Direttive dell'Azionista, che costituiscono un documento di significativo spessore, dopo un lasso di tempo piuttosto consistente a fronte di un tempestivo Piano industriale redatto dalla Società.

I compensi ex art. 2389, 1° comma, codice civile, così come determinati dall'Assemblea ordinaria degli Azionisti in data 5 agosto 2014, sono rimasti invariati nel 2015, come risulta dalla tabella di seguito riportata.

Tabella 1 - Compensi organi (importi annui lordi)

	2014	2015
Presidente del Consiglio di Amministrazione	29.000	29.000
Amministratore Delegato	*192.000	192.000
Consiglieri	16.000	16.000
Presidente del Collegio Sindacale	22.000	22.000
Sindaci effettivi	16.000	16.000

**dal 1 aprile 2014 euro 249.000 e dal 1 maggio 2014 euro 192.000*

Come previsto dallo statuto della Società (art. 16.4), il Consiglio di Amministrazione ha nominato nella riunione consiliare del 19 ottobre 2016 un Direttore Generale determinandone i relativi poteri. A seguito del decesso di quest'ultimo CONSAP, in ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 1, commi 563-568, della legge n. 147/2013, ha provveduto preliminarmente a verificare la disponibilità del profilo richiesto nel Sistema informativo per la consultazione dei profili professionali – SiProP predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Conclusa con esito negativo la suddetta fase di verifica, è stata avviata la procedura di selezione esterna tramite primaria società di consulenza, utilizzata anche dall'Azionista (MEF). Di tutto il procedimento, la Società ha dato ampia informativa, anche sul proprio sito web.

Il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 22 luglio 2016 ha deliberato di procedere all'assunzione a tempo indeterminato, con decorrenza dal 15 settembre 2016, del dirigente di CONSAP che ha vinto la selezione predetta – con inquadramento nella qualifica di dirigente di secondo grado ai sensi del Contratto nazionale normativo ed economico per i dirigenti delle imprese assicuratrici – con contestuale conferimento al medesimo dell'incarico di Direttore Generale per la durata del Consiglio stesso. I relativi poteri sono stati conferiti al nuovo Direttore Generale dal Consiglio di Amministrazione nella successiva seduta del 21 settembre 2016.

2.2 Funzioni di controllo

La Società ha predisposto, per ogni processo codificato in una procedura operativa, diverse attività di "controllo", al fine di ridurre al minimo il rischio connesso al mancato raggiungimento degli obiettivi identificati. Esso è realizzato istituendo, ai diversi livelli organizzativi, controlli specifici e controlli automatici.