

COMMISSIONE XII

INDUSTRIA E COMMERCIO - ARTIGIANATO
- COMMERCIO CON L'ESTERO

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 MAGGIO 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FORTUNA

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private contro i danni (<i>Approvato dal Senato</i>) (1749)	69
PRESIDENTE	69, 73
MORO PAOLO ENRICO, <i>Relatore</i>	69
SERVADEI	73

La seduta comincia alle 17,55.

QUIETI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private contro i danni (Approvato dal Senato) (1749).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private contro i danni », già approvato

dal Senato nella seduta del 22 settembre 1977, sul quale hanno espresso parere favorevole la I e la V Commissione.

L'onorevole Moro Paolo Enrico ha facoltà di svolgere la relazione.

MORO PAOLO ENRICO, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto al nostro esame è stato approvato dal Senato fin dal 22 settembre 1977 dopo lunga ed esauriente discussione da parte delle Commissioni riunite industria e giustizia.

Dette Commissioni hanno notevolmente modificato il testo originario con una serie di emendamenti e lo hanno corredato con sei ordini del giorno che pongono in luce quanto sia stato opportuno, dopo la attuazione della « miniriforma », l'avvio dell'indagine conoscitiva sulle assicurazioni condotta dall'apposita Commissione bicamerale, che ha lo scopo di porre le basi per un riassetto di tutto il settore assicurativo.

Un notevole contributo al riordinamento di tale settore è certamente dato dal disegno di legge che costituisce un adeguamento della normativa vigente alla disciplina dettata in materia dalle direttive CEE n. 239 e n. 240 del 1973.

In tali direttive sono state poste le basi per un disciplina coordinata del settore delle assicurazioni contro i danni, sia sotto il profilo delle condizioni di accesso a tale settore, sia sotto il profilo delle condizioni di esercizio alle quali debbono uniformarsi le imprese assicuratrici operanti nell'area comunitaria. Questa disciplina coordinata deve infatti costituire una piattaforma normativa unica per gli ordinamenti assicurativi dei nove Stati membri, in modo da rendere effettivo lo esercizio del diritto di stabilimento, previsto dagli articoli 52 e seguenti del trattato CEE, da parte di tutte le imprese di assicurazione operanti nei rami danni.

In base all'articolo 189 di tale trattato, gli Stati membri sono impegnati, com'è noto, a modificare il proprio ordinamento legislativo per tener conto delle indicazioni figuranti nella direttiva comunitaria. Come purtroppo spesso accade, il termine per l'adeguamento anche della nostra legislazione alla suddetta normativa è ampiamente scaduto: infatti, secondo tale normativa la nuova disciplina avrebbe dovuto operare nei nove Stati membri entro il 31 gennaio 1976.

Esiste, quindi, nell'esame di questo provvedimento non soltanto l'esigenza formale di rendere meno grave il ritardo del nostro paese nell'adeguamento di un obbligo comunitario, ma anche l'esigenza sostanziale di non porre le imprese italiane, dilazionando ulteriormente l'applicazione del disegno di legge, a ridosso di quelle scadenze previste dalla nuova disciplina soprattutto in materia finanziaria.

Com'è noto, una delle novità più consistenti adottate in sede comunitaria, e quindi riprodotta nel disegno di legge al nostro esame, è rappresentata dall'obbligatoria costituzione di un cosiddetto « margine di solvibilità », di cui le imprese di assicurazione debbono disporre al di sopra delle ordinarie riserve tecniche e che le stesse debbono coprire con elementi patrimoniali, liberi da qualunque impegno prevedibile.

Per la costituzione del suddetto margine di solvibilità, la direttiva comunitaria del 1973 ha previsto a favore delle im-

prese di assicurazione un termine di cinque anni decorrente dalla notifica della stessa: ogni ritardo nell'applicazione a livello nazionale della direttiva comunitaria non fa quindi che rendere più esiguo l'iniziale periodo di adattamento previsto e gioca a tutto svantaggio del mercato nazionale di assicurazione, in quanto le imprese si troveranno ad avere pochissimo tempo (circa due mesi) per adattare la propria gestione finanziaria alle nuove esigenze. È noto, infatti, che il margine di solvibilità dovrà essere effettivo per tutte le imprese operanti nell'area comunitaria, con il rischio di misure sanzionatrici, a decorrere dal 1° agosto 1978.

Passando all'esame del disegno di legge che si compone di 94 articoli, notiamo che esso si articola su quattro piani convergenti ai fini di un migliore servizio da rendere agli assicurati e ai terzi danneggiati.

I quattro piani sui quali si svolge la normativa proposta sono i seguenti: rafforzamento delle strutture delle imprese soprattutto sotto il profilo programmatico e finanziario; orientamento degli investimenti delle riserve tecniche verso finalità di ordine sociale; accentuazione dei poteri e dei mezzi di vigilanza governativi in modo da garantire nel modo più efficace il regolare funzionamento delle imprese; eliminazione graduale delle strutture protezionistiche della nostra legislazione in modo da favorire un più ampio sviluppo della concorrenza commerciale.

Con queste caratterizzazioni la nuova normativa, che si applicherà anche alle imprese esercenti il ramo della responsabilità civile automobilistica, costituirà quindi una utile integrazione delle leggi 24 dicembre 1969, n. 990, e 26 febbraio 1977, n. 39.

Una larga parte delle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sulle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, sarà d'altro canto sostituita dalla nuova disciplina.

Il titolo primo del disegno di legge si riferisce alle disposizioni generali nelle quali viene definito il campo di applica-

zione del disegno di legge e vengono fissate le esclusioni soggettive ed oggettive del nuovo regime normativo.

Nel titolo secondo si stabiliscono le condizioni di accesso all'attività assicurativa, distinguendo tra le imprese che hanno la propria sede legale nel territorio della Repubblica, quelle che hanno la propria sede legale in altri Stati membri della Comunità economica europea e infine quelle che hanno la propria sede in uno Stato terzo rispetto alla Comunità.

In pratica, l'esercizio delle assicurazioni resta subordinato al rilascio di un'autorizzazione amministrativa per quei rami specificamente indicati nella lista di cui all'allegato 1, la quale viene concessa quando l'impresa richiedente dimostri di trovarsi in regola con le condizioni richieste, e cioè: appartenenza della società che esercita l'impresa di assicurazione ad uno dei tipi ammessi, vale a dire società per azioni, società cooperative a responsabilità limitata o società di mutua assicurazione (l'impresa di assicurazione può per altro essere esercitata da un istituto di diritto pubblico, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1883 del codice civile); esistenza di un capitale sociale o, per le mutue di assicurazione, di un fondo di garanzia non inferiore ai minimi indicati dall'articolo 10 del disegno di legge; presentazione di un programma di attività nel quale siano indicati i rischi che l'impresa intende garantire, i criteri che l'impresa intende seguire per la riassicurazione dei rischi assunti, gli elementi patrimoniali che costituiscono il suo capitale sociale, nonché le previsioni di spesa e di incasso che l'impresa è in grado di formulare per i primi esercizi e le tariffe e condizioni di contratto che, per certi rami, l'impresa intende praticare.

Norme particolari sono poi previste per il caso di diniego dell'autorizzazione, il quale deve sempre essere motivato e naturalmente è soggetto a ricorso da parte dell'impresa interessata.

Le disposizioni sopra sommariamente riassunte si riferiscono all'accesso sul mercato assicurativo italiano di imprese aventi una propria sede sociale nel territorio

della Repubblica, norme analoghe sono però previste per le imprese aventi la propria sede sociale fuori del territorio della Repubblica, ma entro l'area comunitaria, nonché per le imprese aventi la propria sede legale in uno Stato terzo.

Per queste due ultime categorie di imprese c'è soltanto da aggiungere che, nel momento del rilascio dell'autorizzazione, è prevista per le imprese comunitarie una stretta consultazione tra le autorità di vigilanza governativa degli Stati membri interessati e che per il rilascio dell'autorizzazione a imprese extra-comunitarie l'atto autorizzativo rilasciato dalle autorità italiane riacquista il suo originale ed integrale carattere di discrezionalità amministrativa.

Anche il titolo terzo, che riguarda le condizioni di esercizio dell'attività assicurativa, si sviluppa su tre piani, a seconda che le operazioni riguardino imprese aventi la propria sede legale in Italia o in un altro Stato membro o in un paese terzo.

Si tratta, ovviamente, della parte più importante dell'intero disegno di legge, poiché sotto questo titolo viene dettata la nuova disciplina in tema di costituzione delle risorse tecniche e, soprattutto, della copertura.

Quest'ultimo aspetto, trattato dall'articolo 31, è di particolare rilievo poiché i tradizionali investimenti che le imprese di assicurazione debbono obbligatoriamente effettuare per far fronte ai propri impegni, vengono in parte dirottati verso finalità di ordine sociale, quali mutui agli enti locali, finanziamenti a favore dell'edilizia convenzionata, economica e popolare, titoli azionari ed obbligazionari degli enti pubblici eccetera.

In questa parte del disegno di legge viene ugualmente disciplinato l'obbligo di costituzione di margine di solvibilità di cui si è detto sopra, e il relativo calcolo, nonché i criteri di valutazione dell'attività patrimoniale destinata alla rappresentazione del suddetto margine di solvibilità (articoli 35, 36, 37, 38 e 39).

Sotto questo titolo sono ugualmente previste disposizioni per procedere ad

eventuali modifiche del programma di attività originariamente presentato dall'impresa e per le variazioni che si rendessero necessarie alle tariffe e alle condizioni di polizza presentata. Sono pure previste particolari misure, che possono arrivare fino al blocco delle disponibilità patrimoniali delle singole imprese, per il caso di violazione delle norme sulla corretta costituzione e copertura delle riserve tecniche e del margine di solvibilità.

Qualora anzi le irregolarità concernenti il margine di solvibilità assumano caratteri di particolare gravità, sono presi, nei confronti delle imprese inadempienti, determinati provvedimenti che possono precludere, come sarà meglio detto in seguito, alla revoca dell'autorizzazione e alla liquidazione coatta dell'impresa.

Le regole concernenti la costituzione e la copertura delle riserve tecniche sono naturalmente applicabili anche alle sedi e alle rappresentanze di imprese estere stabilite in territorio italiano; le regole applicabili in materia di margine di solvibilità sono invece riferibili, sia pure con particolari modalità applicative, a quelle sole imprese estere che hanno la loro sede sociale in un paese terzo rispetto alla Comunità economica europea. Per le imprese stabilite in Italia, ma aventi la loro sede in uno Stato membro della Comunità, il rispetto delle disposizioni in tema di margine di solvibilità viene infatti garantito dalla legislazione dello Stato di origine, la quale, essendosi già adeguata alla direttiva comunitaria, comprende su questo punto norme simili a quelle contenute nel disegno di legge in esame.

Il titolo quarto del disegno di legge tratta della revoca di autorizzazione come momento finale della vita dell'impresa.

La revoca può venire dichiarata per motivi di irregolare funzionamento, ivi comprese le violazioni alle norme in materia di margine di solvibilità. Una volta ritirata l'autorizzazione che viene pronunciata con decreto ministeriale soggetto a ricorso giurisdizionale, si apre una procedura di liquidazione coatta dell'impresa, che deve essere disposta con un nuovo intervento delle autorità ministeriali, sem-

pre che l'impresa stessa non preferisca porsi volontariamente in liquidazione.

Di particolare importanza per le finalità di tutela degli assicurati e di indeffettibilità della prestazione assicurativa è il titolo quinto del disegno di legge che tratta dell'esercizio della vigilanza governativa sulle imprese di assicurazione.

L'esercizio di vigilanza resta affidato al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato che deve essere a tale proposito adeguatamente rinforzato secondo lo schema figurante nell'allegato II del disegno di legge (anche se il ministro ha avuto modo di osservare, in un recente incontro, che questa tabella è quanto mai inadeguata).

In questo quadro, va d'altra parte sottolineata l'introduzione dello specifico obbligo di certificazione dei bilanci delle società di assicurazione circa la loro conformità alle risultanze delle scritture contabili (articolo 68). Con il disegno di legge in esame si intende in altri termini estendere a tutte le società di assicurazione il principio della certificazione dei bilanci secondo quanto già previsto, per le società commerciali quotate in borsa, dalla legge n. 216 del 1974.

Si tratta di un'innovazione, per le società di assicurazione italiane, resa necessaria dalla convinzione che bisogna mettere a disposizione dell'autorità di tutela tutti i mezzi di controllo e di accertamento delle irregolarità che consentano, in caso di necessità, pronti interventi.

Nel quadro delle iniziative che possono essere prese al fine di salvaguardare la regolarità di funzionamento del mercato vanno ugualmente annoverate quelle disposizioni particolari, figuranti nel suddetto titolo, che dispongono le procedure per il trasferimento del portafoglio da una società all'altra e per l'effettuazione di fusioni e di concentrazioni tra imprese.

Trattandosi di un disegno di legge che si situa in un contesto normativo coordinato tra tutti gli Stati membri della Comunità economica europea, anche l'esercizio della vigilanza governativa sulle imprese di assicurazione va svolta in stretta cooperazione con l'autorità di tutela degli

altri Stati membri. È a questo obiettivo che mira il titolo sesto del disegno di legge, sia permettendo lo scambio di informazioni e di dati tra le autorità dei vari Stati membri, sia precisando i rispettivi doveri ed obblighi di tali autorità.

Il disegno di legge comprende poi una serie di disposizioni transitorie e finali, contenute nel titolo settimo, attraverso le quali si fissano determinati tempi di attuazione delle nuove norme di legge, si stabiliscono i regimi transitori applicabili, si forniscono determinate definizioni di nozioni assunte a livello comunitario e si indicano, infine, le parti del vigente ordinamento assicurativo che possono considerarsi sostituite dal disegno di legge.

Un ultimo titolo (l'ottavo) dedicato all'ampliamento ed alla ristrutturazione del servizio tecnico ispettivo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, secondo le finalità di vigilanza e di controllo già a suo tempo indicate, chiude il disegno di legge.

Come già sottolineato all'inizio, una larghissima parte delle disposizioni contenute nel disegno di legge riproduce analoghe disposizioni contenute nella direttiva della Comunità economica europea del 24 luglio 1973. Scarsi sono quindi i margini lasciati ai legislatori nazionali nell'elaborazione delle normative applicabili ai singoli Stati membri.

In considerazione di ciò, ed in considerazione altresì del fatto che il termine per l'attuazione della direttiva comunitaria sul piano nazionale è ampiamente scaduto e che d'altra parte tale disegno di legge, già approvato dal Senato, risponde ad esigenze di operatività del nostro mercato assicurativo, se ne propone l'approvazione nel testo pervenuto dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

SERVADEI. Il gruppo socialista italiano è favorevole all'approvazione del disegno di legge in esame, il quale — come ha bene e in profondità illustrato il rela-

tore — in definitiva trasferisce nella nostra legislazione le direttive della Comunità economica europea del luglio 1973, direttive quanto mai opportune per due ordini di considerazioni. Il primo è naturalmente di carattere europeo: viviamo in una società che si amplia, nella quale circolano liberamente (o dovrebbero circolare liberamente) beni, uomini, aziende ecc., ed è quindi molto opportuno uniformare il modo attraverso il quale affrontare i rischi. In secondo luogo una serie di disavventure che ci sono capitate sul piano interno sottolineano come la situazione del mercato assicurativo italiano sia quanto mai precaria ed abbia bisogno di irrobustirsi, integrandosi ed aggiornandosi rispetto alla legislazione europea.

Osserverei tuttavia a questo proposito che, se la vigilanza continuerà ad essere attuata dal Ministero dell'industria nelle condizioni in cui viene attuata oggi, alcuni vantaggi vi saranno senz'altro, determinati in particolare dalla certificazione di bilancio. Questo è un istituto validissimo, in quanto prevede una responsabilità che è estranea all'azienda e al Ministero; determina inoltre una presunzione di veridicità di quello che la società certifica, perseguibile anche sul piano penale. Però se le direzioni generali delle assicurazioni private continueranno ad essere organizzate in questo modo e ad essere dotate di scarso personale, come lo sono oggi, non potranno realizzarsi dei grandi risultati.

Ritengo quindi sia opportuno auspiciare in questa sede che si proceda, contestualmente all'approvazione del provvedimento in esame, ad un adeguamento delle nostre strutture sulla base di quello che accade nelle altre nazioni. Ricordo che nelle nazioni più progredite in questo ramo vi è un funzionario ministeriale ogni due società di assicurazione, che partecipa alle riunioni del consiglio di amministrazione della società assicuratrice, rendendosi garante nei confronti dell'utenza del fatto che il premio che viene pagato dà effettivamente la possibilità di ottenere, al verificarsi di determinati eventi, il corrispettivo in termini di danno o di liquidazione.

Trovo ottima anche - e con questo concludo - la integrazione del tipo di vigilanza che si deve attuare tra i vari paesi. Spero che ne derivi un considerevole vantaggio per l'Italia, considerando le nostre croniche manchevolezze al riguardo.

Poiché non si può modificare il testo del disegno di legge per ragioni di opportunità e di tempi (tra l'altro un ritardo danneggerebbe il nostro paese più degli altri), reputo opportuno che vengano votati alcuni ordini del giorno (in calce ai quali ho anche io posto la firma a nome del gruppo socialista), affinché contestualmente al varo di questo disegno di legge il Governo si impegni ad una serie di comportamenti in materia di utilizzazione delle riserve e di investimenti in settori particolari che ne hanno bisogno, in rapporto anche ai programmi di carattere nazionale. Mi auguro che il Governo accetti questi ordini del giorno e che si dia da

fare, successivamente, per trasformare le direttive in comportamenti interni, che coinvolgano anche altre branche dell'attività ministeriale, in modo da dare una maggiore completezza ed operatività alle norme che stiamo approvando.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani giovedì 18 maggio, alle ore 10.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 18,20.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO