

2

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 DICEMBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIORGIO RUFFOLO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione del sistema e dell'ordinamento bancario e finanziario, l'audizione del professor Marchetti, presidente dell'ISVAP, che ringraziamo, insieme al suo collaboratore, dottor Foglia, della cortesia con la quale ha voluto aderire all'invito, che questa Commissione gli ha rivolto, di esporci i problemi del settore, per quanto di competenza del suo Istituto, anch'esso molto importante ai fini della vigilanza sulle attività finanziarie. Non credo quindi che ci sia bisogno di ulteriori introduzioni.

Prego dunque ora il presidente Marchetti di esporre, se crede, le sue considerazioni, dopo di che potremo dare inizio, secondo la prassi, agli interventi dei colleghi, che porranno delle domande, in modo che alla fine il presidente Marchetti possa rispondere ad esse e fornire i ragguagli richiesti.

DINO MARCHETTI, Presidente dell'ISVAP. Signor presidente, la ringrazio dell'onore che la Commissione mi ha fatto invitandomi ad esporre il punto di vista dell'Istituto che ho l'onore di presiedere, nell'ambito dell'indagine conoscitiva che essa sta svolgendo. Ho ricevuto la traccia degli argomenti che dovrebbero essere trattati nel corso dell'audizione e ne ho preso nota, ma la mia esposizione, data l'attività dell'Istituto che presiedo, sarà alquanto anomala rispetto a quella traccia. Tale esposizione terrà ovviamente conto di alcuni argomenti che sono indicati in quella traccia, ma per quanto riguarda altri si svolgerà al di fuori, pur

sempre rimanendo nell'ambito del tema complessivo.

Inizio da un punto che è indicato in quello schema, vale a dire i rapporti esistenti tra i vari organi di vigilanza dei settori della borsa, dell'assicurazione e del credito, in altri termini i rapporti tra ISVAP, CONSOB e Banca d'Italia. L'esperienza che ho come presidente dell'ISVAP, e che ormai si avvicina al quarto anno, mi ha dimostrato che non ci sono particolari problemi nei rapporti tra questi tre organi, e d'altra parte ciò mi sembra che sia abbastanza intuitivo: la vigilanza dell'ISVAP e quella della Banca d'Italia si effettuano nei confronti di soggetti diversi (enti ed imprese di assicurazione per il primo; aziende ed istituti di credito per la seconda), cosicché non vi è possibilità di interferenza alcuna fra le due attività. La Banca d'Italia ha sempre dato la sua collaborazione all'ISVAP, ogni volta che ne è stata richiesta; e in ugual modo si è comportato l'ISVAP nei confronti della Banca d'Italia.

Fra ISVAP e CONSOB, invece, vi è una parziale coincidenza nei confronti dei soggetti vigilati, che sono le società di assicurazione, quando siano quotate in borsa. Ma la diversità dell'oggetto del controllo e la diversità delle finalità dei due controlli danno luogo ad una integrazione dell'attività dei due vigilanti, non a interferenze, contrapposizioni o divergenze: tutela dell'assicurato, quella del primo, attraverso un controllo della gestione; tutela del risparmiatore, quella della seconda, attraverso un controllo della trasparenza dell'assetto societario. Piena, comunque, è stata la reciproca disponibilità alla collaborazione, che si è concretata in modo particolare nel caso

di due società di assicurazione quotate in borsa. Piena collaborazione vi è stata anche da parte dell'ISVAP nel caso di esame di prospetti di valori immobiliari presentati da soggetti sottoposti alla vigilanza dell'ISVAP stesso (società di assicurazione, enti di gestione fiduciaria) e della partecipazione di società di assicurazione a società di distribuzione di valori immobiliari. Una regolamentazione amministrativa sarebbe peraltro opportuna per istituzionalizzare i rapporti fra i due enti. Al riguardo, la CONSOB aveva posto un quesito all'ISVAP, per conoscere se le società di assicurazione potessero partecipare a società di distribuzione dei valori immobiliari. L'ISVAP ha dato una risposta positiva nel senso che si deve trattare di un'attività connessa, ai sensi dell'articolo 5 della « legge danni » e dell'articolo 4 della « legge vita », che più tardi richiamerò. In questo senso la CONSOB si è regolata e in questo senso l'ISVAP ha dato istruzioni con una circolare alle imprese di assicurazione, ammettendo la partecipazione a società di distribuzione di valori immobiliari quando vi sia una connessione diretta con le attività assicurative.

Per chiudere questo aspetto della mia esposizione, mentre escluderei la necessità di una regolamentazione sia legislativa che amministrativa, per quanto riguarda i rapporti fra ISVAP e Banca d'Italia ritengo che una regolamentazione amministrativa sarebbe opportuna, anche per determinare in quali casi uno dei due organi può chiedere la collaborazione dell'altro, senza incorrere in una violazione del segreto d'ufficio che è posto sia per la CONSOB, sia per l'ISVAP.

Altro punto che ho ricavato dai temi che sono stati proposti per l'audizione è quello del coordinamento delle vigilanze sul piano internazionale. In campo assicurativo, il coordinamento fra le autorità di vigilanza dei paesi della CEE è stato già attuato in Italia con le leggi che hanno recepito la « direttiva danni » e la « direttiva vita », cioè con la legge n. 295 del 1978 per i danni e con la legge n. 742 del 1986 per la vita. Tali leggi dedicano alla

collaborazione e al coordinamento uno specifico titolo e numerose norme sparse nel corpo della legge. Il principio fondamentale di tale coordinamento è che il controllo sulla situazione finanziaria ed economica dell'impresa, nonché sulla sua gestione, spetta all'autorità del paese della sede sociale, mentre il controllo dello stabilimento è attribuito all'autorità del paese in cui ha sede la rappresentanza. In base a questa distinzione si sviluppa la collaborazione tra le autorità di controllo, che si attua sia nella fase di accesso che in quella di esercizio. Attraverso tale controllo si raggiunge la finalità che è alla base del diritto di stabilimento: ricondurre l'attività delle imprese di assicurazione della Comunità europea sotto una disciplina unitaria, in modo che l'uniformità nella applicazione di norme che trovano la loro fonte nella direttiva comunitaria garantisca una identità di comportamenti.

Il coordinamento fra le autorità di vigilanza dei paesi comunitari si attua anche attraverso una conferenza dei servizi di controllo dei paesi della CEE. Si tratta di un organismo di studio e di scambio d'informazioni, che si riunisce ogni semestre a rotazione nei vari paesi della Comunità e costituisce un utile luogo di incontro, non soltanto per una conoscenza personale degli esponenti dei vari controlli, ma anche per il coordinamento dell'attività stessa, esaminando i vari problemi che si sono presentati o che si possono presentare nell'esercizio dell'attività.

Vorrei ora passare all'argomento che, a mio avviso, è il più importante tra quelli che ho l'intenzione di esporre a questa Commissione, e cioè il rapporto tra imprese di assicurazione ed imprese industriali.

A questo proposito, bisogna premettere che l'articolo 5 della legge istitutiva dell'ISVAP attribuisce all'ente il potere di esperire accertamenti sull'eventuale acquisto, anche per effetto di opzione, di azioni di società di assicurazione e di società controllanti, controllate e collegate, da parte di persone o di gruppi già

coinvolti in gestioni gravemente deficitarie o in società poste in liquidazione coatta amministrativa, anche mediante richiesta di notizie alle società fiduciarie, agli agenti di cambio o ad ogni altro soggetto. Devo avvertire che il riferimento a società controllanti, controllate e collegate è frutto di un'interpretazione che io do della disposizione contenuta nell'articolo 5. Potrebbe esserci anche una diversa interpretazione, perché in un comma si dice che l'ISVAP può indagare sulle interrelazioni finanziarie tra società di assicurazione e società controllanti, controllate e collegate, ed in un comma successivo si dice che esso « può chiedere a tali società » notizie: si tratta di vedere se s'intende fare riferimento soltanto alle imprese di assicurazione, che sono citate per ultimo, o a tutte quante. Io ritengo che la norma – proprio in considerazione del suo spirito e delle finalità che persegue – vada interpretata nel senso che riguarda tutte le società, quindi anche quelle controllanti, controllate e collegate.

Il successivo articolo 6 punisce con una sanzione amministrativa, pari ad un sesto del valore di mercato delle azioni negoziate, la mancata comunicazione, entro quindici giorni dalla richiesta da parte dei soggetti prima indicati, dei nomi, rispettivamente, dei mandanti fiduciari, degli acquirenti delle azioni ordinarie, trasferite con la loro intermediazione, o degli effettivi acquirenti.

È stato più volte rilevato – anche nei rapporti che l'ISVAP è tenuto per legge ad approvare ogni anno, entro il mese di marzo, sull'attività svolta nell'anno precedente – che questa normativa è largamente incompleta. Innanzitutto, essa prevede un controllo *ex post*, senza nessuna possibilità di accertamenti o di indagini *ex ante*; di fatto, si è rivelata del tutto inadeguata, proprio in tempi recentissimi, dinanzi all'acquisizione di pacchetti azionari da parte di gruppi industriali e finanziari, senza che l'ISVAP ne fosse preventivamente ragguagliato, per cui esso ha potuto assumere informazioni solo successivamente.

L'angolazione sotto la quale la normativa si pone è soltanto quella di accertare che non riacquistino la disponibilità di imprese di assicurazione, attraverso acquisti anche per effetto di opzione, elementi che siano già stati coinvolti in gestioni deficitarie o in liquidazione coatta amministrativa. Invece, il problema dei rapporti tra società di assicurazione ed industrie è molto più vasto; esso riguarda non soltanto questo aspetto, che direi disciplinare o penale, ma anche e soprattutto la possibilità che la gestione dell'impresa di assicurazione sia influenzata o determinata dall'ingresso di gruppi che non hanno un interesse diretto all'attività assicurativa.

Il fenomeno è molto più ampio di quanto possa apparire dalle notizie di stampa, che si riferiscono solo alla acquisizione di gruppi di notevoli dimensioni, quelli che « fanno notizia »; in realtà, vi sono moltissime medie e piccole imprese in cui si è verificato lo stesso fenomeno, anzi, in tal caso esso è anche più grave. Infatti, in questo tipo di imprese è molto più facile, data la limitatezza dei capitali che devono essere impiegati, il passaggio del controllo, che poi riguarda molto spesso quote che sono vicine alla totalità o quasi del pacchetto azionario. Insomma, il fenomeno è certo di ampie dimensioni, se si considera che si assiste quasi quotidianamente al passaggio di pacchetti azionari di imprese, soprattutto nel ramo vita, senza che l'organo di controllo abbia alcuna possibilità né di agire né di essere preventivamente informato. Quando poi dovesse essere accertato questo previo collegamento con imprese già dissestate (il che poi è molto difficile, perché è assai agevole agire con prestanomi, attraverso società fiduciarie), l'ISVAP non potrebbe fare altro che accentuare la vigilanza, il che non pone un rimedio agli inconvenienti che si sono manifestati, anzi può determinare la messa in liquidazione di altre imprese, cosicché vi è quasi un effetto « a cascata » per l'ingresso di elementi dubbi nelle imprese di assicurazione.

Occorre perciò, a mio avviso, che il Parlamento si occupi di questo problema. Un primo provvedimento che potrebbe essere preso molto agevolmente (e se ci si fosse pensato in tempo, avrebbe potuto essere adottato anche con la recentissima legge di recepimento delle direttive sulle assicurazioni sulla vita) consiste nel prevedere per l'ISVAP norme analoghe a quelle contenute nella legge n. 281 del 1985 per il settore del credito.

Anche in questo caso si tratta di una comunicazione *ex post*, però essa è fatta senza bisogno di una sollecitazione da parte dell'organo di vigilanza, ed inoltre comprende tutte le società – controllanti, controllate e collegate –, sicché la introduzione di una norma del genere consentirebbe la trasparenza dell'assetto azionario delle società di assicurazione e l'estensione della vigilanza alle società controllanti, controllate e collegate.

Mi rendo conto che questo tipo di controllo potrebbe urtare contro un ostacolo di carattere costituzionale, tenendo presente il principio di libertà di iniziativa economica che la Costituzione sancisce; non sono in grado quindi di dare qualche mio suggerimento, a proposito del controllo preventivo, anche perché esso è ben diverso da quello della tutela degli azionisti di minoranza, che sarebbe diretto ad una corretta gestione dell'impresa.

Oltre l'estensione all'ISVAP – con gli opportuni adattamenti – della normativa di cui alla legge n. 281 del 1985, sembra che si renda necessaria una normativa che consenta di recuperare e salvaguardare non tanto l'indipendenza delle società di assicurazione, quanto la garanzia di una loro corretta gestione. Fintantoché l'acquisto di una compagnia di assicurazione è fatto nell'interesse di un gruppo, per integrare l'azione delle società che lo compongono con quella di una compagnia di assicurazione, si rimane nella normalità e non possono esservi – almeno in linea di principio – obiezioni all'integrazione di una società di assicurazione in un gruppo industriale. Tuttavia, anche in questo caso è necessario che venga assi-

curata la correttezza della gestione, ad esempio che le tariffe praticate nei confronti delle società del gruppo siano tecnicamente valide, che non ci sia una « stariffazione », perché altrimenti si farebbe l'interesse delle altre compagnie del gruppo, ma anche il danno della compagnia di assicurazione: questo è un aspetto che va tenuto presente.

Ma il pericolo più grave è che ci potrebbe essere una utilizzazione delle risorse finanziarie dell'impresa di assicurazione per finalità diverse da quelle di una corretta gestione delle risorse stesse. L'impresa di assicurazione ha caratteristiche tali per cui la liquidità derivante dall'anticipato pagamento dei premi è presente in misura notevole. Troppo forte, perciò, è la tentazione di utilizzare questa liquidità, immettendo nell'impresa di assicurazione beni sopravvalutati o con scarso o nullo rendimento oppure – fenomeno inverso – nel sottrarre all'impresa di assicurazione, a valore di bilancio, beni i quali, invece, presentino evidenti plusvalenze e nel far lucrare all'esterno le plusvalenze stesse che, invece, la compagnia di assicurazione dovrebbe lucrare a favore degli assicurati.

Questo pericolo, di un uso distorto delle attività delle imprese di assicurazione è diventato, a mio avviso, tanto maggiore dopo l'emanazione della recente legge sull'assicurazione sulla vita, che ha esteso alle imprese assicurative la liberalizzazione delle riserve.

Pertanto, ritengo che il problema debba essere esaminato dal legislatore ed affrontato al fine di prevedere opportuni rimedi.

Condivido, quindi, le considerazioni che, per quanto riguarda il settore del credito, sono state fatte dinanzi a codesta Commissione dal Governatore della Banca d'Italia.

Parafrasando quanto è stato detto dal Governatore della Banca d'Italia ed applicandolo al settore delle assicurazioni, desidero porre in rilievo come il pericolo da evitare sia quello del controllo delle imprese di assicurazione da parte di un soggetto caratterizzato da attività e finalità

diverse da quelle di una gestione assicurativa. Desidero precisare che con ciò non si intende privare l'impresa di assicurazione dell'apporto patrimoniale e del contributo professionale e di esperienza che l'imprenditoria di qualsiasi origine è in grado di offrire e che può favorire il consolidarsi, nel settore interessato, dei principi propri dell'impresa. Le esperienze vissute nel corso della mia attività dimostrano, del resto, come ciò possa verificarsi, perché talvolta l'ingresso di gruppi esterni ha intensificato l'azione tipica delle imprese di assicurazione ed ha bonificato imprese che si trovavano in difficoltà. Però, per evitare un tale pericolo, potrebbe essere accolto – ed in tal senso mi associo alla proposta avanzata dal Governatore della Banca d'Italia – un « protocollo di autonomia », i cui sottoscrittori si impegnerebbero formalmente a salvaguardare l'indipendenza delle imprese interessate evitando di consentire comportamenti atti a provocare la strumentalizzazione delle imprese stesse per interessi di parte.

Perché tale « protocollo di autonomia » non risulti uno strumento vano, dovrebbe essere accompagnato, a mio avviso, dall'accoglimento di una proposta avanzata dall'onorevole Minervini – e della quale ho letto su *Il Mondo* della scorsa settimana –, che mi è sembrata particolarmente acuta ed intelligente.

L'onorevole Minervini sostiene che, più che cercare di bloccare l'industria all'accesso, bisognerebbe creare una disciplina dei gruppi tale da garantire l'autonomia di chi operi con denaro altrui. In questo modo si raggiungerebbe lo scopo di consentire l'accesso di nuovi capitali nelle imprese di assicurazione disciplinando nel contempo l'utilizzazione di essi.

A mio avviso, ciò può essere fatto senza arrivare alla disciplina dei gruppi su cui tanto ci si è affannati sia in dottrina, sia in sede legislativa, perché presenta difficoltà notevoli.

Basta richiamare la nozione dell'articolo 2359 del codice civile per arrivare ad una disciplina che possa trovare anche una sua fonte nella « legge Prodi », che prevede un sistema del tutto empirico.

L'importante è prevedere delle norme le quali evitino un uso distorto, all'interno di un gruppo, delle risorse finanziarie di una società diversa da quella a favore della quale tali risorse vengano utilizzate.

Sempre in tema di rapporti tra assicurazioni ed industria, vi è, poi, un aspetto inverso.

Mi sono occupato fino ad ora dell'accesso di imprese industriali nell'azionariato delle imprese di assicurazione e, quindi, delle interferenze che questo può produrre nella gestione delle imprese di assicurazione. Adesso, considero il fenomeno inverso, cioè l'esercizio di attività finanziarie da parte di imprese di assicurazione, o, meglio, la partecipazione di società di assicurazione in società industriali o finanziarie.

Direi che tale partecipazione è istituzionalizzata, e lo è ancora di più con la nuova legge sull'assicurazione sulla vita, che, nel disciplinare la costituzione delle riserve e nell'estendere tali norme alla legge sull'assicurazione contro i danni, prevede delle attività di intervento maggioritario da parte delle imprese di assicurazione. Ciò nonostante, la norma fondamentale è sempre quella – che ho richiamato all'inizio – dell'articolo 5 della « legge danni » e dell'articolo 4 della « legge vita », i quali dispongono che la società di assicurazione deve limitare l'oggetto sociale all'esercizio dell'attività assicurativa e delle operazioni connesse con tale attività, con esclusione di qualsiasi altra attività commerciale.

L'applicazione delle norme dà luogo a problemi perché è difficile distinguere un'attività di investimento della liquidità delle riserve da un'attività di partecipazione; e si complica anche perché – come ho detto poco fa – la recente « legge vita », che ha modificato anche la « legge danni », ha aumentato i limiti della partecipazione delle società di assicurazione in azioni di altre società. Tali limiti sono arrivati – mi sembra – al 20 per cento per le riserve della RCA. (Comunque, i limiti sono doppi, perché vi sono limiti generali e limiti della partecipazione in

ogni singola società, che assommano addirittura al 20 per cento delle riserve « danni »). Perciò deve ritenersi che, fino a quando la società di assicurazione rimanga entro quei limiti, sia da presumere che si tratti di attività connesse.

Può accadere, però, che, oltre alla quota delle azioni investita nelle riserve, vi siano anche azioni della stessa società nel patrimonio libero. In tale caso, anche il mantenimento degli stessi limiti previsti per le riserve può dare luogo, quando si tratti di una società di grandi dimensioni, ad un investimento che abbia il carattere di una partecipazione, di un controllo.

Questo è anzitutto un problema della vigilanza, ma è anche un problema su cui è bene che si soffermi l'attenzione del legislatore. Vi è però un aspetto che, a mio avviso, merita parimenti l'attenzione del legislatore e che può diventare ancora più preoccupante.

Non vi è certamente bisogno di ricordare agli onorevoli membri di codesta Commissione come, nella legge istitutiva dei fondi comuni, nel vietare alle società commerciali l'acquisto di quote di tali fondi, sia stata posta, nell'ultimo comma dell'articolo 3, un'eccezione riguardante le società di assicurazione sulla vita, limitatamente alle quote da investire nelle riserve matematiche.

La recente « legge vita » ha esteso tale deroga alle imprese di assicurazione per danni. Ciò pone un problema, dato che, mentre per le imprese di assicurazione sulla vita era certa una connessione, perché si può ritenere che quella norma funzionasse nel senso che dovevano andare nelle riserve le quote dei fondi collegate con polizze di assicurazione, per le imprese di assicurazione per danni la connessione è molto più difficile, anche se in qualche limitato caso può esservi.

Perciò per effetto della nuova legge, potranno esservi quote di fondi comuni nelle riserve delle imprese di assicurazione per danni e in quelle delle imprese di assicurazione sulla vita.

Ora, che cosa comporta tale estensione? L'inclusione nelle riserve di quote

di fondi comuni può portare ad un anacquamento del capitale sociale nel caso in cui fra gli investimenti del fondo vi siano azioni della società di assicurazione che porta quelle quote nella propria riserva o che, addirittura – nel caso « vita » – attraverso la partecipazione ad una società di gestione, controlla quel fondo.

Per quanto riguarda le imprese « vita », si può ritenere che si tratti di una distorsione prevista e voluta dal legislatore per incrementare la partecipazione delle imprese stesse al mercato mobiliare dei fondi di investimento. Dubito che possa dirsi lo stesso per quanto riguarda le imprese « danni » per le quali tale partecipazione è difficilmente ipotizzabile.

In questa sede non posso far altro che esporre il problema e rappresentare il pericolo cui si può andare incontro affinché il legislatore mediti su questo ed escogiti qualche rimedio. Per quanto concerne ciò che poteva essere considerato un pericolo, cioè la partecipazione alle assemblee e al voto, la legge a suo tempo se ne è fatta carico per l'ipotesi in cui il controllante partecipi alla società di gestione, perché allora il diritto di voto viene « sterilizzato »; le azioni che si trovano nel patrimonio del fondo, in questo caso, non hanno diritto di voto nella società controllata.

Mi sia consentito, infine, di svolgere alcune considerazioni in merito al problema degli enti di gestione fiduciaria, disciplinati dall'articolo 45 del testo unico delle assicurazioni private, articolo rimasto in vigore anche dopo la recente legge n. 742 sull'assicurazione vita. Tale articolo reca una disciplina del tutto sommaria, peraltro completata dal rinvio alle norme sulle società di capitalizzazione.

Gli enti in questione erano originariamente previsti da una legge del 1933, poi incorporata nel testo unico, per cui oggi rientrano nell'ambito di vigilanza che, prima del 1983, era del Ministero dell'industria e dopo il 1983 è dell'ISVAP.

Gli enti di gestione fiduciaria, dal 1933 fino a tempi molto recenti, sono rimasti

assolutamente inattivi. Sono stati riscoperti nel periodo florido dei titoli atipici ed hanno emesso titoli, chiamati fedi di investimento o fedi di deposito, in una quantità che, paragonata ad altri valori, può sembrare esigua, ma che, tenendo conto del fatto che gli enti operanti sono soltanto tre e che di questi uno ha dimensioni molto piccole, ha un certo rilievo. Infatti, fino al 31 dicembre 1985 l'investimento ammontava a 400 miliardi ma, attraverso l'azione dell'ISVAP, che ha determinato un blocco di nuove emissioni delle fedi, si è ridotto a 300 miliardi.

Sono in corso di istruzione numerose istanze di autorizzazione per nuovi enti: vi è il pericolo, quindi, che gli enti di gestione fiduciaria aumentino di numero, se l'istruttoria condotta dall'ISVAP darà esito positivo e se il ministro dell'industria darà l'autorizzazione.

L'ISVAP, dalla sua costituzione, si è occupata e, direi, preoccupata del problema, perché ha ritenuto che agli enti in questione fosse stata concessa una eccessiva libertà di azione. Infatti, la norma del terzo comma dell'articolo 45, che prevede che gli enti che corrispondono interessi sui beni in gestione fiduciaria debbano costituire le riserve matematiche, era stata disattesa in base ad una certa interpretazione che l'ISVAP non ha ritenuto di condividere. È stato, perciò, adottato un provvedimento che obbliga gli enti in questione a costituire riserve tecniche. Il ricorso avverso il provvedimento presentato al giudice amministrativo è stato respinto e il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha ribadito che gli enti di gestione fiduciaria che corrispondono interessi debbono costituire le riserve. L'ISVAP ha impartito anche altre disposizioni, tra cui la separazione tra gli enti che corrispondono utili e quelli che corrispondono interessi, cioè tra quelli previsti nel primo comma e quelli previsti nel terzo comma.

Infine, un punto importante è rappresentato dall'approvazione del tipo di titolo che gli enti di gestione fiduciaria possono emettere; l'ISVAP ha ritenuto che il tipo di titolo da sottoporre all'approva-

zione non debba essere un modello generico, ma un titolo contenente tutte le caratteristiche dell'operazione per cui è emesso, che deve indicare i diritti del fiduciante e gli obblighi cui si sottomette l'ente che lo emette.

Anche in tal caso, il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha respinto le impugnazioni proposte dagli enti, convalidando praticamente l'operato dell'ISVAP.

L'attività che gli enti di gestione fiduciaria svolgevano e svolgono è prevalentemente un'attività di finanziamento di società e di *leasing* dello stesso gruppo. Perciò il problema che si pone, e sul quale ritengo opportuno si soffermi l'attenzione della Commissione, è se questi enti abbiano ancora uno spazio operativo dopo l'introduzione dei fondi comuni. Forse una risposta indiretta a questa domanda è stata già data, perché mi pare non abbia avuto corso la proposta di legge presentata dall'onorevole Abete diretta a disciplinare autonomamente l'attività degli enti di gestione fiduciaria, senza inquadrarli nel panorama più generale degli enti di intermediazione finanziaria.

Mi sembra, quindi, di notare un certo orientamento negativo. Direi anche di più: in occasione di una riunione interministeriale sia la Banca d'Italia, sia la CONSOB, sia il Ministero dell'industria, sia la stessa Presidenza del Consiglio hanno espresso l'opinione, anche se con diverse sfumature, che non vi sia più uno spazio operativo per gli enti in questione. Si tratterebbe, quindi, di trovare il modo di arrivare ad una « fine indolore », soprattutto per evitare che possa essere pregiudicata la posizione patrimoniale dei fiduciari, che, in tempi diversi da quelli attuali, hanno ritenuto di affidare i loro beni alla gestione di enti che ritenevano agissero secondo la legge, mentre invece avevano trovato la maniera di distorcere l'interpretazione delle norme che li disciplinano.

A questo punto, sono a disposizione dei commissari per le eventuali domande che volessero rivolgermi.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'ISVAP per la sua esposizione così circostanziata e ricca di motivi di riflessione e di suggerimenti, che certamente questa Commissione non mancherà di prendere in considerazione.

Desidero informare il presidente Marchetti che della proposta di legge Abete sono state investite congiuntamente la VI e la XII Commissione, ma l'esame non è ancora iniziato. Quando i lavori si svolgono congiuntamente, in genere, la procedura è particolarmente ardua; comunque, cercheremo di seguire il provvedimento attraverso un « monitoraggio » più attento.

Do ora la parola ai colleghi che vogliono porre domande al presidente Marchetti.

PIETRO SERRENTINO. Presidente Marchetti, recentemente società che gestiscono fondi comuni ad altissimo livello hanno intrecciato con compagnie di assicurazione determinate operazioni di carattere finanziario ed assicurativo, non ben distinguendo l'attività finanziaria vera e propria dalla gestione dei fondi e l'attività assicurativa.

Viceversa, vi sono alcune compagnie di assicurazione che intrecciano la propria attività legando il prodotto assicurativo al prodotto di una gestione di fondi.

Se la compagnia di assicurazione gestisce indirettamente il fondo, ne ha però un controllo diretto e quindi può, quando vende il suo prodotto, limitare il rischio del fondo, perché esso è legato ad una polizza di carattere assicurativo. A mio avviso, ciò non può avvenire quando il fondo comune lega l'andamento del rischio di polizza ad un ulteriore rischio, che è quello della gestione del fondo.

Siamo abituati a pensare ai fondi comuni che producono un determinato beneficio a favore dei sottoscrittori, però, in questi ultimi mesi, vi è stata un'inversione di tendenza: perciò, quando una polizza « vita » è legata ad una siffatta si-

tuazione, la prospettiva iniziale dell'operazione subisce ovviamente una diminuzione sostanziale.

Come si pensa di intervenire, in questo caso, per quanto riguarda la competenza dell'ISVAP sulle assicurazioni ?

VINCENZO VISCO. Sono d'accordo con l'introduzione del presidente Marchetti soprattutto in merito all'accento posto sul problema del rapporto tra compagnie di assicurazione ed imprese industriali, che da tempo mi preoccupa, per i motivi che sono stati sottolineati. In sostanza, la relazione è centrata su questo punto, e ciò significa che il problema è molto sentito. Vorrei una conferma di questo. Si tratta di un problema congiunturale? Perché prima non si è posto? Quali erano in precedenza i rapporti normali tra questi due mondi, che a mio avviso dovrebbero restare separati, perché le compagnie di assicurazione raccolgono risparmio a lungo termine, mentre le imprese hanno bisogno di un altro tipo di risparmio? Vi era prima una separazione di fatto, dovuta a qualche regola non scritta o vi sono stati anche in passato tentativi in questa direzione?

Perché le imprese industriali cercano il controllo delle compagnie di assicurazione? Vi sono prove di casi in cui ciò sia avvenuto soprattutto con piccole compagnie? Mi riferisco all'utilizzazione in proprio, che costituisce il rischio, perché, se l'obiettivo fosse solo quello di avere una partecipazione agli utili, non vi sarebbe molto da dire.

Quando si parla di regole di comportamento che sanciscono l'autonomia, a cosa ci si riferisce? Per fare un esempio, il *management* non dovrebbe in alcun modo essere coinvolto nella gestione di fondi del gruppo di controllo. Questa è una norma tipica nei rapporti che esistono tra società che possiedono fondi comuni e gestori dei fondi, in paesi come gli Stati Uniti d'America. Certo in Italia sarebbe difficile attuarla, perché ci troviamo in una situazione di mercato ancora limitata e con pochi soggetti.

Desidero ora rivolgere una domanda che ho già posto al governatore della Banca d'Italia ed alla quale non ho avuto risposta. Nel caso di un gruppo in cui la partecipazione alle compagnie di assicurazioni sia minoritaria, che cosa impedisce che si realizzino i sindacati di controllo, che poi ripropongono il problema?

Queste considerazioni valgono anche per quanto riguarda i rapporti tra compagnie di assicurazione ed il resto del mondo economico.

Quando si fanno questi discorsi, si conoscono i rischi; però, forse, vi è anche il rischio di perdere qualche effetto positivo. In un paese come il nostro, tenderei a privilegiare l'aspetto occupazionale.

Ultimo punto: nella sua relazione, non c'è stato nessun accenno ai fondi pensione, alla costituzione di essi e alle regole che dovrebbero essere previste per la loro funzionalità. Mi pare che questo sia il vero problema del futuro, cioè il problema dei fondi pensione aziendali e non aziendali. Come vengono usati adesso gli accantonamenti che vengono effettuati? L'impresa è gestita dalle compagnie di assicurazione? Esiste una separazione fra attività o esistono rischi? Per una società in difficoltà sarebbe molto facile attingere a questi fondi per altri fini. Il Parlamento dovrà prima o poi discutere di questo argomento e per tale ragione vorrei fin d'ora chiarimenti e suggerimenti.

PRESIDENTE. Onorevole Visco, lei ha ripetuto una domanda molto pertinente, già rivolta al governatore della Banca d'Italia circa i rischi di una partecipazione di minoranza ad una stessa impresa. Ma, se non ricordo male, il governatore della Banca d'Italia rispose di non avere, appunto, una risposta già pronta.

GUSTAVO MINERVINI. Vorrei avere un chiarimento dal presidente Marchetti circa il cosiddetto protocollo di autonomia. Quando ne ha parlato il governatore della Banca d'Italia, sono diventato particolarmente sensibile al problema, anche perché non ho capito quale valore giuridico avesse tale protocollo. Mi pareva che

la competenza prevalentemente tecnico-economica del governatore della Banca d'Italia (e della Banca d'Italia stessa) consentisse di coglierne il significato generale, ma non il senso giuridico preciso. Quando questa formula viene però riproposta dal presidente Marchetti, io cerco di capirne il significato tecnico-giuridico.

Cosa è il protocollo di autonomia sottoscritto da una impresa privata? È uno strumento di diritto privato, di « sottomissione », volto a consentire l'esercizio di una potestà di controllo degli organi competenti in caso di sua inosservanza? So che il presidente Marchetti è un giurista molto fine e, se ha proposto questa formula, certamente ne conosce il senso giuridico preciso.

Vorrei rivolgere una seconda domanda su un punto che non è stato toccato approfonditamente, ancorché rientri fra materie che vengono discusse ampiamente. Esistono oggi prodotti assicurativi a forte carica finanziaria: in un convegno si è discusso dell'argomento; i professori Castellano e Costi hanno scritto recentemente in proposito sulla rivista *Assicurazioni*; ancora, di recente, il professor Gambino ha pubblicato un articolo sulla *Rivista di diritto commerciale*.

Per quanto riguarda questi « prodotti », pensa il presidente Marchetti che essi siano soggetti esclusivamente alla potestà di controllo dell'ISVAP o anche a quella della CONSOB, come è stato suggerito soprattutto dal professor Guido Rossi, ex presidente di questa commissione? Ritiene, cioè, che si debba aggiungere un controllo di trasparenza?

Nell'ipotesi che la risposta fosse negativa, cioè che l'ISVAP rivendicasse la sua esclusiva potestà di controllo, pensa il presidente Marchetti che l'Istituto possa assolvere alla funzione di assicurare la trasparenza nei confronti dei potenziali clienti, nell'ipotesi più grave, che poneva il professor Gambino, di una vendita « porta a porta » di prodotti assicurativo-finanziari?

Su tutto ciò vi è una disciplina piuttosto rigida, anche se si può discutere circa l'eludibilità di essa per quanto riguarda

l'aspetto finanziario. Mi riferisco alla disciplina dettata dalla legge n. 281 e a quella relativa alla CONSOB.

Nell'ipotesi che questi aspetti sfuggano ai controlli della CONSOB, il presidente dell'ISVAP pensa che sia opportuno introdurre qualche forma di controllo analogo o invece reputa esaustivi i vincoli fondati sulla discrezionalità delle concessionarie delle autorizzazioni e il controllo penetrante e immediato esercitato dall'ISVAP e dal Ministero dell'industria?

ARMANDO SARTI. Signor presidente, se ho capito bene la valutazione del professor Marchetti, le fiduciarie attualmente non sarebbero a suo avviso assolutamente regolate e si tratterebbe, in sostanza, di piccole « bombe » potenziali. Vorrei che la valutazione del professor Marchetti fosse precisata ancora meglio anche a proposito dei rapporti imprese di assicurazione-banche e dei comportamenti consistenti nel trasferimento di posizioni assicurative all'interno del gruppo. Mi sembra che ci sia un forte controllo di stabilità in una serie di attività, ma che non vi sia una differenziazione tra l'interesse del gestore e quello del gestito.

Da ultimo, per quanto riguarda le Assicurazioni generali, fino a che punto è garantito che, avendo queste un gruppo di società quotate in borsa, non vi siano all'interno dei fondi che queste società dirigono e controllano, operazioni che esaltino i valori da una parte e dall'altra; che non vi siano, cioè, operazioni analoghe a quelle da lei indicate a proposito di immobili dismessi o di immobili mantenuti in bilancio con valori sovradimensionati? Un'operazione del genere non può essere posta in atto con i mezzi sopra descritti?

ANTONIO BELLOCCHIO. Signor presidente, la prima domanda si ricollega a quella che è stata formulata dal collega Visco, a proposito del rapporto tra imprese e assicurazioni. In sostanza, stiamo assistendo ad una vera scalata da parte delle imprese nei confronti delle assicura-

zioni. Non mi riferisco soltanto alle iniziative Meta e Ferruzzi, ma alle Assicurazioni generali, alla Latina e alla Ausonia.

Questo interesse deriva dal fatto che le imprese hanno più mezzi oppure dall'ipotesi che gli italiani pensano oggi di investire una maggiore quantità di fondi in polizze, anche se c'è un rapporto ancora sperequato rispetto agli Stati Uniti d'America e alla Svizzera?

Come è possibile impedire questa scalata delle imprese nei confronti delle assicurazioni?

La seconda domanda riguarda i fondi pensione: stiamo assistendo ad un processo di crisi della sicurezza sociale e, quindi, sempre di più il lavoratore ritiene di dover accantonare una quota dei propri risparmi tale da consentirgli di mantenere un tenore di vita non dissimile da quello che ha tenuto negli ultimi anni di lavoro.

Le chiedo allora se non ritenga — prima che le assicurazioni estendano il loro ruolo al settore della previdenza integrativa (che a sua volta si connette con gli impieghi finanziari delle imprese assicurative) — che sia più utile pervenire sia alla riforma generale della previdenza — e quindi anche della previdenza sociale — sia alla ristrutturazione della spesa e dell'assetto della parafiscalità, e se non pensa, quindi, che, in generale, la riforma ed il rilancio dello Stato sociale possano rendere ammissibile un ruolo delle assicurazioni per il soddisfacimento di bisogni previdenziali elevati, al limite anche su basi collettive.

Vengo infine all'ultima domanda. Nel caso vi sia un rapporto tra banche ed assicurazioni, vorrei sapere se è possibile che esistano polizze annesse ai contratti bancari e, in caso affermativo, se il presidente Marchetti non ritenga che sorgano problemi di legittimità. Ad esempio, nella vendita dei prodotti finanziari (è il caso dell'IVAL), si utilizzeranno consulenti finanziari autonomi, oppure la rete di vendita assicurativa?

MARIA NEIDE UMIDI SALA. Mi ricollego alla richiesta di chiarimento già

avanzata dal collega Sarti a proposito delle fiduciarie. Vorrei sapere se, nel caso di una gestione delle fiduciarie fatta da una banca, ma anche da un ente non bancario, il presidente Marchetti ritenga che vi sussista l'esigenza di una disciplina unica, oppure differenziata.

Alla luce delle considerazioni dei colleghi e dello stesso presidente Marchetti, e in relazione ai fenomeni già sottolineati, vorrei sapere se, per un giusto ed efficiente controllo, si ritengono sufficienti i poteri che oggi ha l'ISVAP, oppure se occorrerebbe prevederne un ampliamento.

Il presidente Marchetti ci diceva, all'inizio della sua esposizione, che i tre enti di vigilanza svolgono controlli che non si ostacolano fra di loro, in quanto vengono effettuati o su soggetti diversi o per attività diverse dei vari soggetti. Vorrei sapere se, considerando le attuali caratteristiche delle operazioni finanziarie, si potrebbe mettere meglio a punto il coordinamento di questi controlli, ed in particolare se c'è qualche lacuna da colmare, oppure se l'attuale normativa è ritenuta sufficiente.

Infine, vorrei conoscere il giudizio del presidente Marchetti sulla situazione di *prorogatio* in cui si trova l'INA.

MARIO USELLINI. Desidero sapere dal presidente Marchetti se a suo giudizio l'articolo 5 della legge istitutiva dell'ISVAP - che prevede la possibilità di controlli nell'eventualità di acquisto di azioni di compagnie di assicurazione da parte di soggetti che possono avere gestioni deficitarie - è riferito anche al caso inverso, cioè quello di compagnie di assicurazione che acquistino società con gestioni deficitarie. Infatti, quando la compagnia di assicurazione acquisisce aziende con gestioni deficitarie, indebolisce strutturalmente il quadro delle garanzie rispetto ai rischi che ha assunto ed alle garanzie che ha costituito. Quindi vorrei sapere, presidente Marchetti, se a suo avviso - in relazione all'articolo 5 della legge danni e all'articolo 4 della legge vita, che dispongono limiti all'oggetto sociale delle attività delle compagnie di assicurazione - si

possa prevedere come attività compatibile con questi limiti una gestione finanziaria su mercato di borsa che miri esplicitamente a realizzare plusvalenze di tipo speculativo, cioè se un'attività del genere sia compatibile con la gestione della liquidità.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Avevo già premesso che avrei cercato di rispondere nei limiti delle mie possibilità: mi auguro perciò di non deludere troppo gli onorevoli che mi hanno cortesemente posto domande.

L'onorevole Serrentino mi ha chiesto che cosa si può fare circa la commistione esistente tra polizze e fondi. Posso dire che, per chiarire il ruolo delle compagnie di assicurazione nella gestione dei fondi, l'ISVAP ha chiesto a tutte le compagnie interessate di inviare gli statuti delle società di gestione alle quali partecipano, di far conoscere quali sono i fondi amministrati dalle società di gestione cui partecipano, se nel consiglio di amministrazione di tali società vi sono rappresentanti delle società di assicurazione, ed insomma di fornire tutte le notizie che possono riuscire utili per valutare se esistano o meno connessioni tra la partecipazione alle società di gestione e l'attività assicurativa. L'indagine è in corso: quando saranno stati raccolti i vari elementi, se ne trarranno le conclusioni; per un aggiornamento costante, inoltre, è stata chiesta alle compagnie un'informazione preventiva nelle iniziative che intendono assumere.

Quando l'ISVAP ha iniziato la sua attività, vi erano già dei casi in cui le imprese di assicurazione partecipavano a fondi; si tratta, perciò, di una situazione già consolidata nella quale occorre agire con molta cautela, a meno che non si voglia sovvertire tutto il mercato. Tuttavia, ritengo necessario che le compagnie di assicurazione diano informazioni preventive su ciò che intendono fare, in modo da poter svolgere, se necessario, un'azione di prevenzione e non di repressione.

Per quanto riguarda un altro specifico problema che mi è stato posto, rispondo che, quando la polizza di assicurazione è collegata con un fondo, ne segue le sorti; perciò, se ed in quanto il fondo aumenta di valore, questo si ripercuote favorevolmente sull'assicurato e, correlativamente, se il valore del fondo diminuisce, diminuisce anche il capitale assicurato. Come correttivo per il caso della dismissione del valore della quota del fondo, alcune compagnie garantiscono in ogni caso la corresponsione di un capitale pari ai premi versati. L'ISVAP si adopererà perché questo sistema si generalizzi, così che - quanto meno da un punto di vista nominale, se non reale - l'assicurato non riceva un danno dal collegamento tra la polizza e la quota di fondo.

L'onorevole Visco ha rilevato che, dopo che il governatore della Banca d'Italia è venuto a parlare in questa Commissione dell'ingerenza delle industrie nelle banche, oggi anche il presidente dell'ISVAP, sulla scia delle valutazioni del governatore, viene a porre un problema analogo. Devo dire che prima il problema non si poneva e non perché non vi fosse la partecipazione di imprese industriali ad imprese di assicurazione (questo si è sempre fatto, e ne viene una maggiore stabilità nell'assetto azionario delle imprese di assicurazione). Però recentemente il fenomeno si è accelerato ed è da temere che, come ho già detto nella mia esposizione, gli investimenti abbiano lo scopo di ingerirsi nella gestione e che ciò possa dare luogo a problemi nella attività istituzionale delle imprese di assicurazione.

Questa è la ragione per cui l'organo di vigilanza ritiene di dover occuparsi di tale problema, che - lo ripeto - non è nuovo, ma ha oggi delle dimensioni ed una frequenza di gran lunga superiori a quelle che sono state verificate nel passato.

Certamente, può anche esservi un sindacato di controllo. Questo non può essere escluso. Ma pregherei l'onorevole Visco di chiarirmi la sua domanda.

VINCENZO VISCO. Nel momento in cui si consente una partecipazione di minoranza di un gruppo industriale in una società di assicurazione, non vi sarebbero, secondo lei, problemi. Però il controllo può essere acquistato anche con patti parasociali.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Non v'è dubbio che, attraverso un patto di sindacato, si può attuare lo stesso tipo di controllo che si avrebbe con l'acquisizione del pacchetto di controllo da parte di un solo soggetto.

Pertanto, mi sembra che la situazione si presenti con le stesse caratteristiche, così che la vigilanza va indirizzata anche verso tali forme, le quali potrebbero - non attraverso una partecipazione diretta ma attraverso la sinergia di diverse partecipazioni - pervenire allo stesso risultato.

VINCENZO VISCO. Dunque, lei ritiene che debbano essere resi impossibili tali patti?

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Ritengo che debbano essere controllati, per capire quale sia il loro scopo: se sia uno scopo di gestione, o se sia uno scopo diverso.

Non si può e non si deve considerare soltanto il lato negativo della partecipazione dell'industria nelle imprese di assicurazione, perché queste ultime si arricchiscono di esperienze industriali di altro tipo. Ricordo, al riguardo, che durante un convegno a Santa Margherita Ligure l'onorevole Minervini ebbe a dire che le scalate sono, in fondo, anche benefiche perché possono portare ad un ricambio dell'azionariato, con delle conseguenze utili.

Quello che deve essere evitato è il pericolo che l'ingresso di gruppi industriali o finanziari abbia una influenza negativa sulla gestione delle imprese di assicurazione.

Ho espresso tale preoccupazione ricorrendo anche ad esempi molto facili, uno dei quali - che ha avuto riscontro in tempi recenti - è quello dell'acquisto di

immobili dell'impresa di assicurazione a valore di libro (mentre hanno, invece, delle plusvalenze), facendo acquisire le plusvalenze, poi, al controllante invece che all'impresa di assicurazione, o, viceversa, dell'immissione nell'impresa di assicurazione di beni immobili a rendimento zero, o di poco superiore allo zero, o addirittura di azioni di società che non soltanto non distribuiscono dividendi, ma il cui valore scende costantemente con il pericolo di azzeramento.

Un altro fenomeno che è stato riscontrato e che presenta anch'esso, a mio avviso, aspetti negativi è dato dal fatto che l'acquisto del pacchetto di controllo di una società di assicurazioni avvenga per una forma di *trading*, cioè sotto forma di acquisto per rivendere e per lucrare la plusvalenza.

Si tratta certamente di un'attività che può essere benefica per colui che riesca a concludere l'affare, ma che certamente non è incoraggiante per l'impresa di assicurazione, la quale si vede sballottata da un azionariato ad un altro con conseguenze pregiudiziali per la continuità e la carenza della gestione.

Di tale fenomeno vi sono esempi recenti a tutti noti, dei quali è inutile fare menzione.

Non ho parlato dei fondi pensione, onorevole Visco - non so se per dimenticanza o se volutamente - perché ho cercato, nel corso della mia esposizione, di fare riferimento ad elementi normativi più certi.

Per quanto riguarda i fondi pensione, l'unico riferimento normativo certo è la legge vita, che, al punto VI della tabella, riprendendo la direttiva comunitaria, fra i rami dell'assicurazione sulla vita prevede le operazioni di gestione di fondi collettivi costituiti per l'erogazione di prestazioni in caso di morte, in caso di vita, od in caso di cessazione o di riduzione delle attività lavorative.

Pertanto, ormai è entrato nel nostro ordinamento come ramo autonomo quello della gestione, da parte delle società di assicurazioni, dei fondi pensione.

Se tale ramo avrà sviluppo o meno dipenderà da una serie di circostanze sulle quali non sono in grado di fare delle valutazioni.

Dipenderà, anzitutto, da quella che potrà essere la disciplina generale delle pensioni, di cui sta occupandosi ancora il Governo e che non è giunta, finora, all'esame del Consiglio dei ministri.

A mio avviso, le imprese di assicurazione sono pienamente idonee alla gestione dei fondi pensione. Esse sono, infatti, tra i soggetti che possono essere abilitati a tale gestione, quelli che si presentano con un maggiore *background* di esperienza e di idoneità, cosicché possono avvalersi, nella gestione del fondo, della lunga esperienza accumulata nella loro stessa gestione.

L'onorevole Minervini desidera conoscere il significato dei protocolli di autonomia.

Vorrei rivolgere tale richiesta anzitutto al governatore della Banca d'Italia, da cui ho ripreso l'idea, che mi è sembrata utilizzabile anche nel settore delle assicurazioni.

L'idea di un protocollo di autonomia mi è piaciuta anche perché trova un riscontro nel programma di attività che le imprese di assicurazione devono presentare per avere l'autorizzazione. Il programma copre un triennio, ma l'azione dell'organo di vigilanza potrebbe continuare anche dopo tale periodo, ed esercitarsi chiedendo alle imprese di assicurazione quali attività intendano svolgere e verso quale ramo intendano prevalentemente operare.

Pertanto, vedo il protocollo di autonomia come un istituto che trova un addentellato nel programma di attività che le compagnie di assicurazione devono presentare; ma lo vedo soprattutto come derivante dalla necessità che il *management* sia autonomo rispetto all'azionariato. Perciò dovrebbe esservi, da parte dell'azionariato, l'impegno di non interferire in quella che è la conduzione tecnica dell'impresa, la quale deve essere rivolta soltanto ed esclusivamente alla gestione della massa dei premi raccolti, nell'osser-

vanza non solo delle norme di legge bensì anche delle norme di tecnica assicurativa, affinché queste ultime non vengano distorte verso altre finalità. Mi sembra che questo fosse l'intento del governatore della Banca d'Italia nel proporre il protocollo di autonomia. Però, una integrazione necessaria è costituita da una disciplina dei gruppi per l'utilizzazione delle risorse patrimoniali dei gruppi stessi, il che consentirebbe fra l'altro di assicurare l'autonomia del *management* dall'azionariato.

Avendo constatato che la vendita del pacchetto di controllo delle imprese di assicurazione si è avuta anche in casi di imprese appena autorizzate, l'ISVAP, fra le condizioni per ottenere l'autorizzazione ad esercitare un'impresa di assicurazione, ha incluso anche quella della obbligazione di non cedere il controllo dell'impresa stessa per il primo triennio.

GUSTAVO MINERVINI. Quali sono le conseguenze giuridiche, nel caso in cui queste imprese non mantengano l'impegno?

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Si può arrivare alla liquidazione coatta, perché si tratta di un'inosservanza del programma. Il fine è quello di evitare il fenomeno di *trading*. L'ISVAP, nell'esaminare le domande, controlla se gli amministratori abbiano i requisiti tecnici e morali necessari, perché non si può correre il rischio di trovarsi dopo pochi mesi di fronte ad un azionariato diverso e a nuovi amministratori.

GUSTAVO MINERVINI. Potrebbe essere definito un atto di sottomissione?

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Potrebbe anche essere definito come tale.

Per quanto riguarda i « prodotti » assicurativo-finanziari (controllo dell'ISVAP e della CONSOB), a mio avviso l'ISVAP si deve limitare alla vigilanza sul prodotto assicurativo, non può estenderla al prodotto finanziario. Né vedrei pericoli per

la vendita del prodotto assicurativo « porta a porta », che rientra nella tradizione di questo mercato. Peraltro, se alla vendita « porta a porta » del « prodotto » assicurativo fosse abbinata la vendita del « prodotto » finanziario, il controllo dell'ISVAP dovrebbe essere integrato.

Il nostro esame si limita alla gestione assicurativa e alla polizza; nel caso in cui alla polizza di assicurazione fosse abbinato un fondo interno, l'ISVAP dovrebbe controllare, sempre per il concetto di tutela dell'assicurato, anche il « prodotto » finanziario.

L'onorevole Sarti mi ha chiesto chiarimenti sugli enti di gestione fiduciaria: forse non mi sono espresso in modo sufficientemente chiaro, perché ho già detto che da un regime, che vorrei chiamare di non controllo, siamo passati ora ad un regime di controllo, imponendo le riserve nel caso di erogazione di interessi anziché di distribuzione di utili; imponendo l'approvazione non di un modello generico di titolo, ma di un titolo che riguardi specificamente un certo tipo di attività e che contenga la specifica indicazione dei diritti e degli obblighi delle parti.

Precedentemente, perché la Commissione ne sia informata, gli enti di gestione fiduciaria sottoponevano all'approvazione un modello idoneo, ad esempio, sia nel caso dell'emissione di titoli per un'attività di gestione con corresponsione di utili che in quello di corresponsione di interessi, mentre la legge separa le due attività. Il gestore dell'ente aggiungeva, con clausole dattiloscritte, le condizioni del titolo, senza che vi fosse alcun controllo. Ora invece il titolo deve contenere tutte le clausole, affinché l'organo di vigilanza le esamini e verifichi le posizioni dei contraenti.

Anche questa prescrizione è stata ritenuta legittima dal tribunale amministrativo regionale del Lazio. Il quesito che ponevo alla Commissione è questo: oggi, riportata in questo modo alla norma l'attività degli enti di gestione fiduciaria, questi hanno ancora un loro spazio? Riterrai di rispondere negativamente, aggiungendo, però, che per evitare che il

blocco dell'attività possa determinare conseguenze dannose per i fiducianti si dovrà arrivare ad una gestione stralcio, in modo che si possano portare a termine entro un periodo prefissato le operazioni ancora non compiute.

L'onorevole Bellocchio ha chiesto la ragione dell'interesse dell'industria per le assicurazioni. Non credo di esprimere un'opinione originale dicendo ciò che è stato detto anche da moltissime altre persone, cioè che l'interesse è, in primo luogo quello di acquisire il controllo di imprese che danno utili; infatti, il ramo RCA, che era considerato una « palla al piede », è diventato uno dei rami più importanti, come è stato ribadito anche nel rapporto dell'ISVAP.

Da quando sono state estromesse e continuano ad essere estromesse dal mercato le imprese marginali, che cercano di sfruttare l'obbligo dell'assicurazione, da quando sono stati aumentati i massimali, da quando i premi sono più adeguati alle esigenze tecniche, il ramo RCA è attivo.

Altro ramo particolarmente attivo, che ha una lunga strada da percorrere, è quello dell'assicurazione vita, con i fondi pensione o con altri fondi. Si comprende, quindi, l'interesse delle imprese industriali.

Oltre al fatto che i tempi sono ormai maturi per la previdenza assicurativa, vi sono altri elementi che possono costituire incentivi all'acquisizione del controllo o di una partecipazione più nutrita in imprese di assicurazione. Vi è, ad esempio, il ramo credito e cauzioni, nei confronti del quale è notevole l'interesse delle imprese industriali. Abbiamo notato che quando un'impresa, anche piccola o media, ha tra i rami autorizzati il credito di cauzione, vi è sempre un gruppo industriale interessato alle sue acquisizioni, anche se l'impresa versa in cattive condizioni finanziarie. L'impresa industriale è disposta a sopportare l'onere del risanamento, pur di gestire questo ramo.

Altro incentivo potrebbe essere rappresentato dal fatto che le imprese di assicurazione spesso svolgono attività all'estero. Inoltre vi è la previsione dell'introduzione

della libertà di prestazione di servizi per effetto di una direttiva, o della decisione della Corte di giustizia, che sembra imminente. Avere un'impresa di assicurazione che svolge, senza uno stabilimento, attività all'estero può essere vantaggioso per l'impresa industriale.

La questione dei rapporti tra banche ed assicurazioni rientra in quanto detto prima sulla partecipazione delle imprese di assicurazione alle società di gestione e si intreccia con problemi di collocamento dei « prodotti » finanziari. La situazione è ancora incerta, nel senso che dinanzi alla legge sugli agenti, ma soprattutto dinanzi alla più recente legge che disciplina l'attività dei *brokers*, il Ministero dell'industria ha preso una posizione con una circolare che ha recepito un parere del Consiglio di Stato, secondo cui l'attività di collocamento dei « prodotti » assicurativi è esclusiva degli agenti e dei *brokers*.

La situazione però è tuttora fluida e suscettibile di vari sviluppi.

Attualmente, però, sulla base della circolare del Ministero, le banche non potrebbero vendere prodotti assicurativi attraverso i loro sportelli. In un caso che si è presentato, si è accertato che la banca ha agito come mandataria di un *broker*, in tal modo eludendo il divieto. Peraltro, ritengo che l'estensione della vendita dei « prodotti » assicurativi, attraverso gli sportelli bancari, possa essere vantaggiosa se limitata a polizze *standard*. La banca non è in grado di sostituire l'agente o il *broker* nell'indirizzare il cliente verso un tipo di polizza od un altro. Tanto meno poi sarebbe in grado di gestire la polizza stessa. Quindi, la banca dovrebbe limitarsi a vendere, attraverso i propri sportelli, polizze *standard*, la cui gestione sarebbe rimessa ai normali canali del collocamento dei prodotti assicurativi.

L'onorevole Umidi mi chiedeva se i poteri dell'ISVAP sono sufficienti. Nella mia esposizione ho manifestato l'auspicio di una estensione dei poteri previsti dall'articolo 5 della legge istitutiva dell'ISVAP, attraverso norme analoghe a quelle contenute negli articoli 6 e 7 della legge

n. 281 del 1985, che dà poteri alla Banca d'Italia nei confronti delle società controllate, controllanti o collegate degli istituti di credito.

Sarebbero però necessari un ampliamento dell'organico dell'ISVAP – intervento rimesso all'autonomia dell'ente, in base ad un saggio accorgimento contenuto nella legge istitutiva – ed una estensione dei poteri dell'ente.

La legge istitutiva non ha previsto, come invece è previsto per la CONSOB, l'assunzione di esperti con contratto a tempo determinato. Si tratta di una mancanza che sento vivamente, in quanto l'apporto di persone particolarmente esperte e qualificate, per un limitato periodo di tempo, sarebbe estremamente utile come dimostra l'esperienza CONSOB.

Per quanto riguarda l'interferenza tra gli organi di vigilanza, nella premessa della mia audizione avevo detto che non vedo nessuna antinomia fra controllo della Banca d'Italia e controllo dell'ISVAP.

È vero che per quanto riguarda i prodotti finanziari e assicurativi potrebbe esserci qualche interferenza. Però, finora non vi è stata alcuna divergenza.

Anche per quanto riguarda gli enti di gestione fiduciari, la Banca d'Italia ha collaborato pienamente nella risoluzione dei vari problemi. Ci può essere la necessità di un coordinamento tra ISVAP e CONSOB, proprio perché quest'ultima svolge un controllo sulla attività, mentre il nostro è un controllo dei soggetti, però c'è una fascia comune che riguarda le assicurazioni quotate in borsa. Fino a questo momento c'è stata una piena collaborazione, ma è auspicabile, come ho detto all'inizio della mia audizione, che sia possibile intervenire con norme di carattere amministrativo.

Per quanto riguarda l'INA, non sono assolutamente in grado di dire alcunché: è il Governo che deve decidere e anche io sto aspettando che decida.

L'onorevole Usellini mi ha chiesto se l'articolo 5 della legge istitutiva dell'I-

SVAP consente di agire all'inverso. Io direi di no. Potrebbe essere questa una eventuale integrazione, che il Parlamento potrebbe introdurre. La norma attuale a mio avviso non dà adito a dubbi interpretativi.

Il controllo è diretto ad individuare le interrelazioni finanziarie fra le imprese di assicurazione con altri gruppi. Io non vedrei l'inverso. Certamente, per quanto riguarda l'acquisizione da parte di compagnie di assicurazione di società industriali (il problema inverso) che versino in situazioni prefallimentari, se non fallimentari...

MARIO USELLINI. L'acquisizione potrebbe riguardare anche altre compagnie di assicurazione.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Questo è un discorso diverso: ci si può arrivare attraverso la fusione.

Il legislatore ha ritenuto di togliere quelle limitazioni che c'erano in precedenza, quando l'impresa di assicurazione non poteva acquistare partecipazioni in altre società di assicurazione. La volontà del legislatore è che oggi queste partecipazioni siano ammesse: se poi si riversano su imprese che versano in cattive condizioni, c'è da augurarsi che lo si faccia solo a fini di risanamento.

FRANCO PIRO. Ciò non deve avvenire però attraverso sottoscrizioni obbligatorie da parte delle banche di Stato: mi riferisco ad una interrogazione presentata dall'onorevole Usellini.

MARIO USELLINI. Il collega Piro si riferisce al fatto che, a volte, il collocamento viene garantito da banche di interesse nazionale e di fatto si verifica una situazione tale per cui l'impresa viene risanata con i fondi di una banca di interesse nazionale.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. L'onorevole Usellini ha presentato una interrogazione, alla quale risponderà il ministro dell'industria: io non posso sostituirmi in questo compito.

Per quanto riguarda l'acquisizione di imprese industriali che siano in cattive condizioni, l'ISVAP non ha i poteri per impedire che ciò avvenga, però può verificare che ciò non porti degli scompensi nella gestione dell'impresa. L'ISVAP in altri termini interviene non tanto per impedire o per limitare questa possibilità di acquisto, ma può verificare se ciò ha delle ripercussioni sull'attività propriamente assicurativa.

L'onorevole Usellini da ultimo ha chiesto se è legittima la gestione finanziaria da parte delle imprese di assicurazione sui mercati di borsa. Io non ne sono a conoscenza. Chiedo all'onorevole Usellini di darmi qualche elemento al riguardo.

MARIO USELLINI. Mi riferisco a comunicazioni, avvenute da parte di società assicurative attraverso la stampa, circa il fatto che i fondi raccolti possono essere remunerati anche a fronte di una gestione che generi plusvalenze, quindi una gestione di tipo speculativo.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. In questo caso, si tratta di acquisizione di plusvalenze.

MARIO USELLINI. Io mi riferisco alla remunerazione delle somme raccolte.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Ciò però avviene attraverso fondi.

MARIO USELLINI. No, no, ciò avviene attraverso una gestione diretta...

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Ma naturalmente attraverso i fondi interni...

MARIO USELLINI. Io mi riferisco ai fondi raccolti attraverso aumenti di capitale e investiti attraverso operazioni di titoli in borsa, per realizzare differenze. Il problema è che l'attività di investimento è effettuata attraverso operazioni di medio e lungo termine, mentre l'attività speculativa è a breve termine. In questo senso, esiste una capacità di controllo, da parte vostra, rispetto ai limiti posti dalla legge?

Nella gestione effettiva, l'oggetto viene definito teoricamente, ma di fatto, quando gli operatori si muovono sul mercato in chiave speculativa, trasformano le compagnie di assicurazione in società finanziarie, e quindi la natura dei rischi assunti cambia completamente.

DINO MARCHETTI, *Presidente dell'ISVAP*. Terrò presente questo aspetto sottolineato dall'onorevole Usellini, che esattamente distingue fra attività finanziaria e attività assicurativa. Peraltro, è difficile intervenire quando si tratta di normali operazioni di investimento.

Ho esaurito il mio intervento. Spero di aver risposto in modo sufficiente, nei limiti delle mie possibilità, alle domande che mi sono state poste. Ringrazio i membri della Commissione per l'attenzione che hanno prestato.

PRESIDENTE. Siamo noi, presidente Marchetti, che la ringraziamo molto della pazienza e della precisione con la quale ha risposto a tutte le domande che le sono state rivolte.

La seduta termina alle 17,50.